

Wie beheert de weg in 2015?

André Kruithof
Vialis BV

Lucien Linders
Vialis BV

Samenvatting

Door terugtrekkende overheid en het toekomstig tekort op de arbeidsmarkt moeten markt en overheid intensiever samenwerken. Dit geldt ook voor mobiliteit en wegbeheer. Toch zal ook hier de rolverdeling tussen markt en overheid veranderen. Hoe doen we dat? Deze presentatie gaat in op de samenwerkingsvormen (PPS) en de bijbehorende functionele eisen.

Trefwoorden

Wegbeheer, Functioneel specificeren, PPS

1. Inleiding

Mobiliteit is een graadmeter voor onze welvaart. In ons dichtbevolkte land vormt dit al geruime tijd een interessante uitdaging. Deze uitdaging verandert door het huidig economisch klimaat. Minder ruimte voor investeringen, een krimpende overheid, maar ook de vergrijzing en de situatie op de arbeidsmarkt zijn onderdeel van deze veranderingen. Dit alles vraagt om een nieuwe balans en nieuwe wegen om met elkaar om te gaan. De taak- en rolverdeling tussen markt en overheid verandert. Hiermee komt er ruimte voor deze nieuwe wegen.

2. Trends, ontwikkelingen en tegenstellingen

Trend 1

De onderwijs- en overheidssectoren gaan een cruciale periode tegemoet. Door de vergrijzing wordt een tekort aan gekwalificeerde mensen verwacht. Door de economische recessie is sprake van krappe budgetten. De politieke keuzes die gemaakt gaan worden, zullen grote gevolgen hebben voor de arbeidsmarktpositie van de onderwijs- en overheidssectoren (zie figuur 1).

Uitstroom van werknemers bij de overheid, 2010 – 2020



Figuur 1: Uitstroom werknemers bij de overheid

Trend 2

De overheid maar vooral Rijkswaterstaat verandert sterk in haar rol als opdrachtgever. Sinds 2004 hanteert zij het principe “Markt tenzij...” (en de “terugtrekkende overheid” bij decentrale overheden). Rijkswaterstaat wil daarmee de toonaangevende, publieksgerichte, duurzame uitvoeringsorganisatie van de overheid zijn. Deze houding en gedachten dringen nu ook door op het niveau van de regionale en lokale overheden overheid.

Trend 3

In 2007 werden de eerste tekenen van de huidige economische crisis zichtbaar. De huizenmarkt in Amerika stortte in. Vervolgens kwamen in 2008 verschillende banken in de

problemen. In 2009 moet de overheid steun bieden aan een aantal grote banken. In 2011 worde de gevolgen in Europa, via Griekenland, pijnlijk zichtbaar. In 2012 leidt de noodzaak tot bezuinigen tot een crisis in het kabinet. De bezuinigingsmaatregelen raken ook onze mobiliteit. Onder andere door:

- grote bezuinigen op wegenonderhoud (Cobouw);
- stapeling van wegencontracten;
- bezuiniging op communicatie;
- minder dynamisch verkeersmanagement;
- minder groenonderhoud langs rijkswegen;
- etcetera.

Tegenstelling

De noodzaak om duurzaamheid te borgen en verbeteren is onveranderd. Om duurzame mobiliteit en infrastructuur te realiseren zijn investeringen en innovaties nodig. De bezuinigingsmaatregelen staan hiermee in schril contrast. Trend 1 laat zien dat deze investeringen en innovaties eerder uit de markt dan uit de overheid zullen moeten komen. Ook trend 2 legt deze taak steeds uitdrukkelijker bij de markt. De bezuinigen maken het voor marktpartijen moeilijk om op deze peilers in te zetten. Dit wordt extra duidelijk door trend 4.

Trend 4

Dit jaar al 1.330 bouwbedrijven kopje onder (Vastgoedmarkt).

In de bouwsector zijn in periode januari tot en met augustus 1.330 bedrijven bankroet gegaan. Dat is een stijging met maar liefst 45 procent vergeleken met dezelfde periode in 2011, schrijft Faillissementsdossier.nl in een persbericht.

Ontwikkelingen

Volgens TNO ziet onze mobiliteit in de toekomst er als volgt uit.

“We gaan zien dat de auto veel meer dingen zelf kan doen. Die auto let bijvoorbeeld altijd goed op zonder moe te worden en voorkomt gevaarlijke situaties. Het wegvervoer wordt uitgerust met in-carsystemen die onderling en met sensorsystemen langs de route communiceren. Ook in de aandrijving zal veel veranderd zijn. In de stad is al het gemotoriseerde verkeer bijvoorbeeld elektrisch aangedreven. Auto's worden gevoed door het zonnepaneel thuis op het dak of door de brandstofcel in de gangkast. Het is echter de vraag of iedereen dan nog over een eigen auto beschikt. Naast de techniek zal ook het gedrag veranderen. In 2040 woont zeventig tot tachtig procent van de bevolking in steden, waar autobezit veel minder noodzakelijk is.”

3. Wegbeheer in Nederland

Niet alle wegen in Nederland worden beheerd door Rijkswaterstaat. De meeste snelwegen (A-wegen) vallen onder beheer van het Rijk. En ook een aantal autowegen (N-wegen) wordt

(gedeeltelijk) door Rijkswaterstaat beheerd. Het overgrote merendeel aan wegen is in handen van andere wegbeheerders.

Wegbeheerders

Nederland kent de volgende wegbeheerders:

- Het Rijk
- Provincies
- Waterschappen
- Gemeenten
- Overige (havenbedrijf, huiseigenaren, NS, etc.)

Al in 2000 dacht de toenmalige minister Netelenbos over een veranderende rolverdeling tussen Rijkswaterstaat en marktpartijen. Toen werd gesproken over een, nieuw op te richten, staatswegenbedrijf waarin Rijkswaterstaat zou opgaan. Samen met marktpartijen zou het wegbeheer op een nieuwe manier kunnen worden georganiseerd. Sinds die tijd beweegt Rijkswaterstaat zich steeds meer richting een samenwerkingsmodel met de markt. Diverse nieuwe contractvormen zijn ontstaan: Allianties, Design & Construct, Design Build & Maintain en de meest vergaande Design Build Finance and Maintain (soms ook Operate) zijn hier een lichtend voorbeeld van. Ook is het tot stand komen van het NDW een recent voorbeeld. Onder dit thema schreef minister Eurlings, in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, in 2009 het volgende:

“Rollen markt en overheid

Markt en overheid hebben een gemeenschappelijk belang als het gaat om het waarborgen en verbeteren van veiligheid, benutting en doorstroming. De rol van marktpartijen is dominant op het terrein van de verkeersinformatie en de rol van de overheid, ofwel de wegbeheerders, is dominant voor verkeersmanagement.

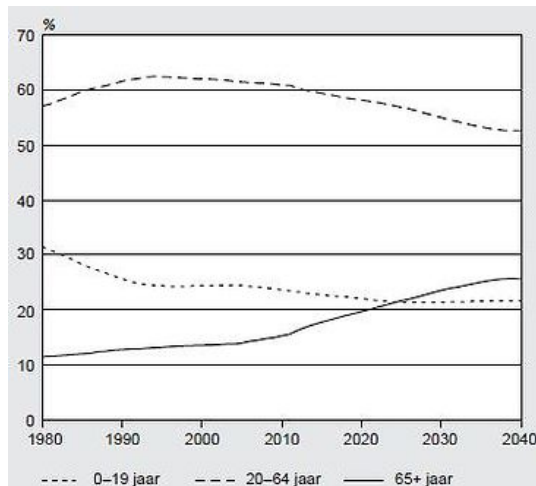
Bij het verkennen van de mogelijkheden voor de organisatievorm is geconstateerd dat in de beginfase alleen de overheid de aanjager kon zijn voor de beoogde standaardisatie en kwaliteitsverbetering. Ik heb met de partners afgesproken dat in 2012 de huidige werkwijze wordt geëvalueerd en gezien of andere PPS-vormen kunnen worden overwogen.”

Voor de rol van Rijkswaterstaat voorzagen zowel Netelenbos als Eurlings dus al veranderingen. We staan nu aan de vooravond van een nieuw tijdperk in wegbeheer op rijks- maar zeker ook op lokaal niveau

Het wegbeheer op lokaal niveau in Nederland kent op beperkte schaal al andere wegbeheerders dan de (lokale) overheid. Maar, bijvoorbeeld in Engeland, België en Canada is de uitvoering van het wegbeheer door private partijen al een geaccepteerde gebruikelijke vorm.

4. Ontwikkelingen bij de overheid

Trend 1 en 2 zijn beide gerelateerd aan een belangrijke demografische ontwikkeling. De overheid anticipeert op een verwachte schaarste op de arbeidsmarkt. In figuur wordt grafisch duidelijk gemaakt dat de uitstroom aan 65 (67)-plussers veel groter is dan de aanwas aan de onderkant van de arbeidsmarkt.



Figuur 2: Leeftijdsopbouw beroepsbevolking

Dit houdt in dat het huidige werkeloosheidscijfer, theoretisch verdwijnt door deze demografische ontwikkeling. Het is vooralsnog niet te voorspellen waar deze tekorten zich het sterkst zullen voordoen. Figuur 1 gaat uit van een duidelijk tekort bij de overheid. Dit wordt mede ingegeven door de intrinsieke wens van de overheid om te krimpen en zich meer op de kerntaken te richten.

5. Ontwikkelingen bij de markt

Marktpartijen sorteren, evenals de overheid, voor op de demografische ontwikkelingen. Daarnaast komen de toekomstbeelden van TNO ook nadrukkelijk naar voren in de strategieën. Dat houdt in dat de markt concreet nadenkt over de rol van wegbeheer maar ook investeert in de technologie die bij de nieuwe infrastructuur noodzakelijk is. Systemen, infrastructuur, bediening, beheer en onderhoud kunnen dan in andere eigendomsverhoudingen worden gezien. Als de overheid zich terugtrekt naar haar kerntaken, zal zij het beleid maken en de randvoorwaarden voor integraal wegbeheer opleggen. De uitvoerende taak kan dan aan de markt worden uitbesteed. Dat hiervoor andere contract- en aanbestedingsvormen nodig zijn blijkt al uit de suggestie van minister Eurlings. Hij verwijst in 2009 al naar PPS (Publiek Private Samenwerking).

6. Overheidsopdrachten

(Europees) aanbesteden kent als doel het stimuleren van marktwerking en het bieden van transparantie bij overheidsopdrachten. Zowel aan de kant van de overheid, als bij de markt kent aanbesteden ook zijn keerzijden. Bij de overheid ligt de uitdaging om juridisch juist en functioneel volledig te specificeren. Dit om publieke gelden zo efficiënt en effectief mogelijk te besteden en het publieke belang optimaal te dienen. Bij de markt vragen aanbestedingsprocessen vaak forse investeringen en wordt scherp aan risicomanagement gedaan. Het resultaat is meer dan eens, een sterk juridisch proces waarin de tegenstellingen niet tot synergie leiden. Ook bij het samenwerken in PPS-modellen zal het aanbestedingsproces conform de richtlijnen vanuit Europa moeten verlopen. Toch moet er veel meer vanuit gezamenlijke belangen worden gedacht en samengewerkt. Alleen op die

manier kunnen we in de veranderende omgeving Nederland veilig en bereikbaar houden. De overheid zal steeds meer functioneel moeten specificeren. Bij Rijkswaterstaat loopt dit voorspoedig. Bij de decentrale overheden is de opgave lastiger, omdat deze veelal gewend zijn sterk technisch en beschrijvend te specificeren. De markt moet veel diepgaander ontwerpen en nadenken over beschikbaarheid en total cost of ownership (TCO). In hoofdstuk 7 gaan we verder in op het borgen van risico's en het beheersen van kosten. Daarnaast schenken we aandacht aan het borgen van de publieke belangen bij PPS.

7. Onderbrengen van overheidstaken bij de markt

Managen van risico's en eisen

Bij PPS verschuiven de risico's van infrastructuur richting de markt. De opdrachtgever biedt de markt een vergoeding voor het beschikbaar zijn van de infrastructuur binnen gestelde randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden zijn sterk gekoppeld aan de publieke functie(s). Deze beschikbaarheid zou als volgt kunnen worden omschreven.

Een weg is beschikbaar als:

- deze minimaal z voertuigen per uur kan verwerken
- de reistijd van punt a naar punt b maximaal x minuten bedraagt
- de maximale geluidsproductie tijdens de spits onder norm y blijft
- de maximale geluidsproductie tijdens werkzaamheden onder norm z blijft
- tevredenheid van minimaal een 7
- etc.

De opdrachtnemer toont geverifieerd aan op welke wijze zij dat realiseert. Hierbij is van belang dat er actief aan risicomanagement wordt gedaan. Hoe gaat de opdrachtnemer om met extreem weer en ongevallen. Hoe wordt schade aan de weg of aan het wegmeubilair voorkomen. Of van een heel andere orde hoe borgt de opdrachtnemer dat de bewoners niet klagen, of dat het verkeersaanbod niet/wel verandert dat er geen explosieven ontploffen en hoe het verleggen van kabels en leidingen niet voor vertraging zorgt. Hoe realiseert men de beschikbaarheid in combinatie met groot onderhoud. Ook belangrijk is hoe de financiële draagkracht van de opdrachtnemer is geborgd.

Essentieel is dat het risicomanagement verankerd is in de organisatie van de opdrachtgever. Hierbij worden de risico's volgens een cyclisch proces (risicoanalyse) geïdentificeerd en beoordeeld én vervolgens beheerst (risicomanagement). Zie afbeelding figuur 3



Figuur 3: Risicomanagement

De effectiviteit van de beheersing wordt door de opdrachtnemer geëvalueerd en vervolgens wordt de risicoanalyse geactualiseerd. Dit cyclisch proces bevat dus impliciet een verbeterproces: vanuit de evaluatie volgt een verbetering van de beheersing van de risico's. Hierdoor worden de risico's van zowel opdrachtgever- als nemer optimaal beheerst.

Als de risico's beheerst worden kan de stap naar de beoordeling van de 'normale' contracteisen en de beschikbaarheidseisen gezet worden. De opdrachtgever en opdrachtnemer komen naast de beschikbaarheidseisen ook overeen, wie beoordeelt of er aan deze eisen is voldaan. Het is erg belangrijk hierbij een onafhankelijk oordeel te verkrijgen. Per definitie is dit dan ook een derde partij. Periodiek wordt gerapporteerd hoe de prestaties van de opdrachtnemer zich verhouden tot de eisen. De uitkomsten van deze rapportage bepalen over, of er sprake is van beschikbaarheid en tot welke malus de huidige situatie leidt. Hierin ligt dan ook de directe prikkel om de beschikbaarheid te garanderen en liefst boven gemiddeld te houden. Hier bevindt zich namelijk het verdienmodel van de opdrachtnemer.

Publieke belangen

Het vraagt geen betoog dat de overheid te allen tijde het publieke belang moet blijven behartigen. Ook in PPS vormen hoort deze rol dus bij de overheid. Het vinden van de juiste samenwerkingsvorm leunt dan ook sterk op de wijze waarop de publieke belangen functioneel worden gespecificeerd. Hier hebben lokale overheden (gemeenten) nog weinig ervaring mee. De Rijksoverheid is al wel meer gewoon aan deze werkwijze. Vanuit de overheid zijn dan ook diverse initiatieven om ook bij lokale overheden de PPS-vorm kenbaar te maken. Kijk hiervoor bijvoorbeeld naar www.ppssupport.nl. Inmiddels wijzen de ervaringen uit dat de PPS vorm vanwege kortere doorlooptijden van eerste idee tot feitelijke realisatie en functioneel gedreven ontwerpen een kostenreductie van 10 tot 15% oplevert. Ook dit dient natuurlijk het publieke belang. Infrastructuur is eerder beschikbaar met een hogere kwaliteit en tegen lagere kosten.

Een belangrijk gegeven is, dat via PPS infrastructuur 'off balance' gerealiseerd kan worden. De kosten komen pas op de begroting als de infrastructuur beschikbaar is en het eigendom blijft gedurende de looptijd bij de opdrachtnemer. Om die reden staat de infrastructuur dus niet 'in de boeken'. Bij einde looptijd van het contract gaat het eigendom over naar de opdrachtgever.

Kostenbeheersing

Kostenbeheersing wordt in de PPS vorm voor de overheid betrekkelijk eenvoudig. Er is sprake van een gelijkmatige verdeling van kosten over een lange periode. Boetes en beschikbaarheidskortingen bepalen de enige fluctuaties in de kasstromen. Aan de andere kant, wordt kostenbeheersing gedurende de levensduur van de infrastructuur, een zeer belangrijk aspect voor de marktpartijen. Het verdienmodel drijft op vergoedingen voor beschikbaarheid gedurende een zeer lange periode (vanaf 15 tot 30 jaar). Dit houdt in dat er scherp moet worden gekeken naar TCO (Total Cost of Ownership) over de looptijd. Ontwerpkeuzes, onderhoudsfilosofie en economische inzichten vormen sleutelementen bij de beheersing van kosten. Deze uitdagingen lagen traditioneel bij de overheid. Op voorhand moeten marktpartijen verschillende scenario's doorrekenen waarbij telkens de beschikbaarheid doorslaggevend is. Hiervoor moeten de marktpartijen al in de ontwerpfasen al zeer nauw met

elkaar samenwerken. Onderhoud en realisatie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. In deze fase worden keuzes gemaakt om de levensduur van een project zo optimaal mogelijk te laten zijn, met een hoge kwaliteit. Dat betekent dat de keuze gemaakt kan worden om initieel een hele stevige weg aan te leggen, die langzaam slijt. Of een andere keuze: een minder stevige weg, die voldoet aan alle eisen, maar waar vaker onderhoud op gepleegd moet worden. Juist het maken van dit soort keuzes leidt tot innovatieve methodes die leiden tot een efficiëntere operatie, die de opdrachtgever en de opdrachtnemer tot een kosteneffectiever project leidt.

Hoe vult de markt dat in?

De wegbeheerder geheel ontlasten van haar operationele beheer- en onderhoudstaken voor wat betreft haar verkeersmanagementsystemen. De wegbeheerder gaat een verregaande en langlopende overeenkomst aan waarin zij verzekerd is van een maximale beheerskwaliteit doordat de marktkennis maximaal benut wordt.

De markt, vooral de grote aannemers, zijn daar inmiddels klaar voor. Zij hebben in binnen- en buitenland veel ervaring opgedaan met grootschalige contracten. Ze hebben complexe wegen aangelegd met tunnels, hangbruggen, aquaducten, gebouwen, tramlijnen, spoorlijnen enzovoorts.

Om deze projecten tot een succesvol einde te brengen is de markt geprofessionaliseerd. Er zijn grote afdelingen opgericht waar een integrale focus heerst. Lifecycle denken en TCO is het gremium aldaar. Ook op financieel en juridisch vlak is een enorme toename aan kennis en samenwerkingen met bijvoorbeeld institutionele beleggers gerealiseerd. En tevens is de kennis die eerder bij de Rijksoverheid aanwezig was, is inmiddels verhuisd naar de markt.

De markt heeft systemen en technieken ontwikkeld waardoor transparantie gegarandeerd wordt. Hierbij speelt het managementsysteem de grootste rol. Deze systemen zijn op ISO-normeringen gebaseerd en garanderen een volwassenheidsniveau (minimaal CMMI level 3) van de organisatie dat hoog te noemen is. Binnen het managementsysteem valt ook het specialisme System Engineering om de functionele eisen van de opdrachtgever weer te vertalen naar een technisch werkend geheel/ontwerp. Volledig digitaal wordt via System Engineering het project ontworpen en worden werkpakketten gemaakt waardoor het project in de realisatiefase efficiënter wordt gerealiseerd. Op het gebied van risicomangement is veel veranderd. De Risman-methodiek is veelal ingeburgerd, maar de aard van de te beheersen risico's is verschoven. De markt beheerst niet alleen maar haar eigen risico's (beton scheurt door te snelle uitharding), maar ook die van de opdrachtgever (verandering van vervoersbewegingen).

Door de kennis die is opgedaan, zijn marktpartijen veel beter in staat om de opdrachtgever volledig te ontzorgen en operationele taken over te nemen, zonder dat het publieke belang daarbij geschaad wordt.

Marktpartijen kunnen dan ook vanaf 2015 de operationele beheerstaak van de wegbeheerder overnemen. Er worden technische en functionele (verkeerskundige) prestatiecriteria opgesteld die behaald en bewaakt worden. De oplossingen die gekozen worden om aan deze criteria te voldoen, kunnen door de markt vrij worden ingevuld, met inachtneming van wettelijke en eventueel additioneel overeengekomen beperkingen. Dit zal marktpartijen inspireren om met nog betere tools, systemen en methodes te komen om beheer en onderhoud uit te voeren, zowel technisch als functioneel.

8. Conclusie

De veranderingen in onze omgeving zowel economisch als demografisch, versnellen de vraag naar andere samenwerkingsvormen. De overheid is al geruime tijd bezig zich meer op haar kerntaken te richten. Ook vraagt de markt al geruime tijd, beter gebruik te maken van haar kennis en kunde. Deze stromingen komen samen in het heden. Versneld door de crisis, kijken nu ook lokale overheden naar PPS-vormen. Met de opgedane ervaringen bij Rijkswaterstaat en in het buitenland moeten de behaalde successen de ‘koudwatervrees’ laten verdwijnen. Met de juiste contracten en intensieve samenwerking in het voortraject, kan de markt gedelegeerd de overheidstaken gaan uitvoeren. In dit document ligt de nadruk op wegbeheer. Natuurlijk gaat deze vlieger ook voor andere marktsegmenten op. De behoefte bestaat, de vraag is geformuleerd en het aanbod concreet. Deze markt kan zich vanaf nu ontwikkelen. Wat zou uw antwoord zijn op de vraag; “Wie beheert de weg in 2015?”

9. Bronvermeldingen

- CBS persbericht
- Rapportage “De grote uittocht” van Verbond Sectorwerkgevers Overheid, Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Website Rijkswaterstaat
- Brief RWS/SDG/NW09/1653/89633 van minister Eurlings aan de voorzitter van de Tweede Kamer
- Website TNO