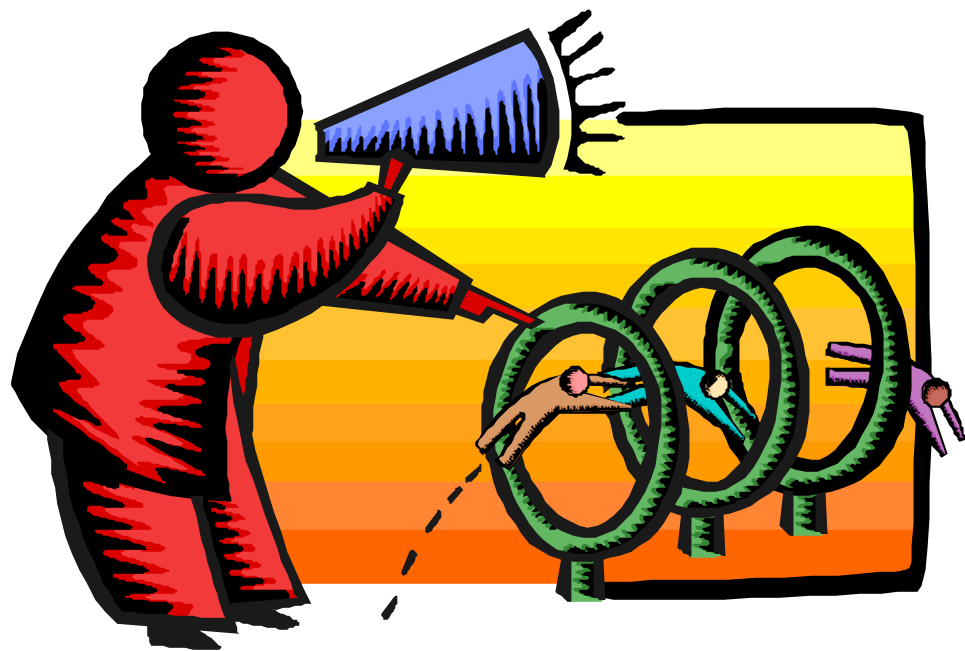


Quick Scan prestatiebestekken Rijkswaterstaat



.....

Colofon

Opdrachtgever:	A. Lambarts
Gedelegeerd opdrachtgever:	D. Knook
Uitgegeven door:	Rijkswaterstaat SDG Markt en Inkoop
Informatie: Telefoon:	K.J. de Jonge 030-2857724
Projectteam:	K.J. de Jonge (PL), M. Janssen, R. Gerrese, L. van Es, W. Edzes, H.B.J. Douma
Klankbord:	P.A.M. van Leeuwen, H. Pegel, R. Kunz, M.A. Elsman, G. Blikman
Versie: Datum:	Definitief nog zonder plan van aanpak december 2005

Managementsamenvatting

Door het bestuur van RWS is een opdracht gegeven voor het uitvoeren van een quick scan naar de werking van prestatiebestekken. Door de projectgroep zijn op basis van interne evaluaties, een auditrapport van de DAD en een 70-tal interviews met medewerkers van de RWS en marktpartijen aanbevelingen gedaan.

De scope van het onderzoek is het prestatiebestek als middel voor beheer en onderhoud. Dit betekent dat het projectteam zich in de aanbevelingen niet alleen richt op de werking van prestatiebestekken maar ook op aanbevelingen om te komen tot goed beheer en onderhoud in z'n totaliteit. Onder werking wordt verstaan het komen tot een goed beheer en onderhoud van het areaal en de daarbij behorende objecten in het verlengde van het ondernemingsplan 2004 van RWS met als vertrekpunt: "De markt tenzij."

De algemene conclusie is dat het prestatiebestek een goede ontwikkeling is, maar dat er nog veel werk verzet moet worden voor een succesvolle implementatie en werking binnen RWS.

Er zijn goede initiatieven waargenomen, maar voor de invulling van een succesvolle werking van prestatiebestekken ontbreekt het bij alle RWS diensten aan een eenduidige sturing zowel bij het interne als het externe opdrachtgeverschap. De vraag rijst:

"Wie neemt er verantwoordelijkheid voor de werking van het prestatiebestek?"

Er is nauwelijks sprake van een lerende organisatie, de managementcyclus wordt niet goed doorlopen, waardoor mogelijke verbeterlagen niet plaatsvinden. De hieronder genoemde constatering vragen dus vooral om een daadkrachtige sturing om er voor te zorgen dat er daadwerkelijke verbeteringen in gang worden gezet om de implementatie en werking van prestatiebestekken tot een succes te maken.

1 Er ontbreekt een duidelijke sturing

Er is in de RWS organisatie geen herkenbare probleemeigenaar van het fenomeen prestatiebestekken. Hierdoor ontbreken momenteel krachtig leiderschap en regie op D2 en D3 niveau voor de verdere ontwikkelingen van prestatiebestekken. Een terugkerend spanningsveld is het verschil in duidelijkheid over een bepaalde rol en het nemen van de verantwoordelijkheid voor het oppakken van die rol.

Door de recent bijgestelde mandaatregeling bevindt de opdrachtgever zich op een (nog) grotere afstand van het werk, hierdoor is er te weinig directe (re-actieve) betrokkenheid. Door de grote afstand tussen de opdrachtgever en de werkvloer is het risico groot dat problemen te laat worden opgepakt. Er vindt 'management by exception' plaats. Voor de directeuren zijn KPI's op aantallen geformuleerd maar niet op inhoud, werking en kwaliteit, waardoor deze laatste facetten geen prioriteit krijgen.

Bij de ontwikkeling van de eerste eenvoudige prestatiebestekken is het proces intensief begeleid, maar momenteel ontbreekt de organisatie voor het verder ontwikkelen van steeds complexere en in omvang groter wordende prestatiebestekken.

De managementcyclus voor prestatiebestekken (het ontwikkelen, implementeren, uitvoeren en evalueren) wordt niet (volledig) doorlopen, met name de evaluaties worden niet structureel gehouden en derhalve worden op basis hiervan geen structurele maatregelen getroffen ter verbetering.

Aanbevelingen

- Stel per december 2005 een HID met een speciale taakopdracht aan om te waarborgen dat de implementatie en werking (van prestatiebestekken) leiden tot een goed beheer en onderhoud van areaal en objecten in aansluiting op het ondernemingsplan RWS 2004;
- Waarborg dat de directeuren droog en nat primair verantwoordelijk blijven voor beheer en onderhoud en ook zodanig hun rol oppakken. Zie toe, uitgaande van een heldere roldefinitie, op een daadwerkelijke invulling van de rol van de opdrachtgever, de directie UAV, de toezichthouder en de opdrachtnemer;
- Ondersteun de HID met een speciale taakopdracht met 2 FTE's uit D3 die zorgdragen voor de verbinding van raakvlakken. Zij helpen mee aan de verbetering en ontwikkeling van beheer en onderhoud en de monitoring van het totaalbeeld;
- Laat uiterlijk 1 februari 2006 per regionale dienst een lijnervaringsdeskundige en stafmedewerker van BIO aanstellen (coaches), fungerend als aanspreekpunt binnen de directie en als contactpersoon naar de opdrachtgever van prestatiecontracten (de directeur). Deze lijnervaringsdeskundige en stafmedewerker stemmen de ontwikkelingen in de regionale dienst en landelijke ontwikkelingen op elkaar af;
- Laat de HID met een speciale taakopdracht 2 maal per jaar over de voortgang rapporteren aan het bestuur van RWS;

2 RWS niet gereed voor uniforme beheersing

De Directie UAV en de RWS toezichthouder voelden zich traditioneel verantwoordelijk voor de wijze van uitvoering van het werk. Bij prestatiebestekken komt de verantwoordelijkheid voor de wijze van uitvoering geheel bij de opdrachtnemer te liggen en zal de directie UAV op basis van kennis en ervaring het werk op afstand monitoren namens de opdrachtgever. De RWS organisatie heeft moeite met de cultuuromslag. De rolverandering die het werken met prestatiebestekken met zich meebrengt blijkt nog niet door iedereen door te zijn doorgemaakt.

Het ontbreekt aan een professionele houding. Dit wordt o.a. duidelijk zichtbaar tijdens ontmoetingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer tijdens de bestekinlichtingen, waarbij niet altijd duidelijke antwoorden worden gegeven op vragen van de inschrijvers en bijvoorbeeld in kleding van de medewerkers.

Functionele prestatie-eisen, in plaats van aantallen hoeveelheden conform RAW, zijn voor de opdrachtgever en opdrachtnemer niet altijd eenduidig of SMART geformuleerd. Hierdoor ontstaan interpretatieverschillen. Gebleken is dat (nog) niet alle RWS medewerkers dezelfde taal spreken en opdrachtnemers op niet uniforme wijze tegemoet treden. Verschillen in interpretatie worden momenteel individueel per regio uitgezocht. Uniformiteit in beheersing en beoordeling (invullen van een TekortKomingsFormulier: TKF) is hierdoor moeilijk te bereiken. Er bestaat onduidelijkheid over hoe met (wijzigingen van) de modellen omgegaan moet worden. Tevens worden de functionele eisen (nog) op een te gedetailleerd niveau geformuleerd en wordt de kwaliteit van het onderhoud niet altijd gegarandeerd middels de prestatie-eisen. Hierbij wordt duidelijk dat de RWS organisatie moet leren de uitvoering van het werk los te laten en meer op afstand moet durven gaan staan.

De huidige functionele prestatie-eisen voor de E&M installaties zijn onvoldoende uitgewerkt en niet toereikend. De onderhoudsstaat en het functioneren in relatie tot de levensduur vormen een groot risico voor een 5 jarige onderhoudscontract.

Er is geen sprake van een lerende organisatie. De management cyclus wordt (nog) niet volledig doorlopen. Zo wordt er met name op opdrachtgeverniveau onvoldoende onderling afgestemd over de werking van prestatiebestekken. ECO en BIO hebben moeite met het invullen van hun (pro-actieve) rol.

Aanbevelingen

- Zorg voor standaardisatie van de prestatiebestekken en de beheersing daarvan. Zie toe op een deskundige rolinvulling door ECO;
- Formuleer alsnog functionele prestatie-eisen voor de prestatiebestekken E&M installaties, die wel toereikend en realistisch zijn met een evenwichtige verantwoordelijkheid en risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer door ECO en de regionale dienst;
- Laat ECO trainingen organiseren voor uniformiteit in de ontwikkeling, uitvoering en beheersing van de prestatiebestekken;
- Spreek het lijnmanagement aan op een professionele houding van opdrachtgever, directie UAV en toezichthouder onderling en naar de opdrachtnemer. Organiseer hiervoor in 2006 rollenspelen en heb hierbij aandacht voor de cultuuromslag (verzakelijking);
- Continueer het organiseren door ECO van de landelijke gebruikersdagen prestatiebestekken voor RWS medewerkers om ervaringen uit te wisselen en organiseer hierbij een leertraject

'best practices';

3 Onvoldoende areaal- en objectinformatie beschikbaar

Volgende en kwalitatief goede areaal- en objectgegevens zijn een belangrijke randvoorwaarde voor het werken met prestatiebestekken. De huidige beschikbare gegevens zijn (gefragmenteerd) geregistreerd in verschillende ICT systemen. Doordat de areaal- / objectgegevens in veel gevallen niet op orde zijn kan de kwaliteit en het functieverlies van de technische installaties niet gekwantificeerd worden. Tijdens de uitvoering bestaat er hierdoor onduidelijkheid over wat wel of niet binnen de scope van het bestek behoort. Tevens worden (hierom) op dit moment geen of onvoldoende gegevens aan de inschrijvers verstrekt. Hierdoor kan de inschrijver de risico's moeilijk inschatten en moet de inschrijver veel investeren om aan gegevens te komen waardoor de transactiekosten (de kosten welke gemaakt worden om tot inschrijving te komen) voor de inschrijver te hoog zijn.

Het ontbreekt RWS aan 'assetmanagement'. Dit is het bouwen, verwerven, beheren en in stand houden van de fysieke infrastructuur in relatie tot de levensduur, waarbij wordt gestreefd naar de laagst mogelijke beheerskosten en de grootst mogelijke opbrengsten.

De (specifieke!) risico's voor de opdrachtgever en opdrachtnemer zijn onvoldoende in kaart gebracht. Tevens bestaat er geen afstemming over de risicoverdeling tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit resulteert in een onevenredige risicoverdeling waarbij een groot niet te calculeren risico bij de opdrachtnemer ligt.

RWS beschikt in onvoldoende mate over kwantitatieve en kwalitatieve areaal- en objectgegevens waarover een inschrijver of opdrachtnemer moet beschikken voor het begroten van een inschrijfprijs en het uitvoeren van het werk.

Ook RWS zelf heeft grote moeite met het ramen van een prestatiebestek. Een eenduidige ramingsystematiek voor prestatiebestekken ontbreekt. Er wordt geraamd op basis van een RAW systematiek.

Doordat areaal- en objectgegevens niet op orde zijn en de potentiële opdrachtnemers zelf moeten inventariseren worden in de gunningfase in feite appels met peren vergeleken. De nulsituatie is veelal onbekend. Met het gunnen op basis van de laagste prijs loopt RWS inmiddels aantoonbare risico's.

Zeker wanneer de tendens zich doorzet waarbij er integrale bestekken worden voorbereid, met veel verschillende disciplines, welke complexer en grootschaliger worden.

Aanbevelingen

- Ontwikkel in 2006-2007 een RWS brede visie en strategie voor 'assetmanagement' waarbij 'lifecycle costs' centraal staat;
- Bepaal het detailniveau en welke areaal- en objectgegevens nodig zijn voor het implementeren van 'assetmanagement';
- Maak het kwaliteitsverlies van het areaal en de objecten (in de prestatiebestekken) meetbaar;
- Bepaal hoe areaal- en objectgegevens digitaal vastgelegd en uitwisselbaar moeten worden;

4 Beperken van verkeershinder onvoldoende uitgewerkt

Bij een prestatiebestek moet de opdrachtnemer, binnen de kaders van het contract, zelf voorstellen welke wegafzettingen hij op welke tijd en locatie uitvoert om aan de prestatie-eisen te kunnen voldoen. Dit kan in beginsel conflicteren met het speerpunt van RWS om verkeershinder te minimaliseren. Op het moment dat er door de opdrachtgever eisen worden gesteld aan de tijd(sduur) en de locatie van de verkeersmaatregelen van de opdrachtnemer kan hij zich beroepen op het niet behalen van de prestatie-eisen.

Omdat de verkeershinder door wegafzettingen zich over de bestekgrens uitstrekt is het van belang dat de ene opdrachtnemer werkzaamheden binnen en buiten zijn bestekgebied met de opdrachtnemer van andere bestekken afstemt en combineert. Middels de Lane Rental systematiek wordt in de prestatiebestekken gepoogd om het aantal verkeersmaatregelen, voor het onderhoud aan de weg, te reguleren en te minimaliseren doordat de opdrachtnemer Lane Rental (per tijdseenheid) moet betalen voor het in gebruik hebben van de weg. Middels hoge en lage tarieven per tijdvenster worden de wegafzettingen geregistreerd. In de praktijk blijkt echter dat er verschillende Lane Rental varianten worden toegepast en dat de systematiek onvoldoende is uitgewerkt om het aantal verkeersmaatregelen te minimaliseren en contractoverstijgende werkzaamheden te combineren. In de modelbestekken wordt Lane Rental per verkeersmaatregel voorgeschreven. Hierbij ontbreekt de (financiële) prikkel voor de opdrachtnemer om de verkeersmaatregel zo snel mogelijk te beëindigen waardoor er verkeersmaatregelen (langer) aanwezig zijn zonder dat hierin gewerkt wordt. Dit levert een negatief beeld op voor de weggebruiker.

Ook kan Lane Rental op gespannen voet staan met veiligheid voor de wegwerker en de weggebruiker. De richtlijnen voor het plaatsen van afzettingen worden door de diensten niet uniform gehanteerd en door de opdrachtnemer veelal met voeten getreden. Omdat voor verkeersafzettingen Lane Rental betaald moet worden plaatst de opdrachtnemer ter vermindering van de Lane Rental betaling in bepaalde gevallen de verkeersafzetting niet geheel volgens de richtlijnen. Tevens leidt Lane Rental in de huidige toepassing tot een grote administratieve belasting door het registreren van de tijden en door het bepalen van de Lane Rentalbedragen.

Aanbevelingen

- Stel in januari 2006 een landelijke projectteam aan bestaande uit Staf DG, een verkeersmanager, een infraprovider, een districtshoofd, een afvaardiging van ECO/BIO en een afvaardiging van de opdrachtnemer met als doel het opnieuw bekijken van de Lane Rentalsystematiek;
- Pas de huidige Lane Rentalsystematiek in de modelbestekken aan en:
 - Zie daarbij toe op minimalisatie van de veiligheidsrisico's bij verkeersmaatregelen;
 - Zie daarbij toe op het verkrijgen van een positief wegbeeld van de weggebruiker;
 - Zie daarbij toe op het minimaliseren van de verkeershinder (ten gevolge van verkeersmaatregelen);
 - Bouw voldoende (grote) financiële prikkels per tijdseenheid binnen venstertijden (bloktijden);
- Tref maatregelen ter vermindering van de administratieve belasting voor het bepalen van de Lane Rentalbedragen.

5 Dialoog met de markt ontbreekt

Op dit moment vindt er incidenteel overleg met de marktpartijen plaats ter verbetering van de samenwerking en het aanpassen van het prestatiebestek. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden in de contacten binnen en buiten het project (contract). Voor het succesvol laten zijn van een prestatiebestek is een frequent overleg met de opdrachtnemer noodzakelijk, waarbinnen transparantie, integriteit en wederzijds vertrouwen van groot belang zijn. Continue afstemming van de wederzijdse verwachtingen en toekomstplannen is essentieel voor beide partijen om vanuit verschillende belangen te werken aan een voor beide optimaal product met een tevreden weggebruiker.

Momenteel is er sprake van een onevenwichtige risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in de prestatiebestekken. Er liggen momenteel (te veel) risico's bij de opdrachtnemer waarop hij geen grip heeft. Ook is gebleken dat niet alle opdrachtnemers gereed zijn om hun nieuwe rol goed in te vullen. RWS blijft eindverantwoordelijk, maar de verantwoordelijkheid welke RWS overdraagt aan de opdrachtnemer wordt niet altijd goed overgenomen. Vaak ontbreekt een pro-actieve houding van de opdrachtnemer bij het uitvoeren van het onderhoud. Dit wordt ook zichtbaar in het niet naleven van de veiligheidsvoorschriften bij verkeersmaatregelen. Als reactie hierop wordt de opdrachtnemer momenteel met een kortingenregime van de opdrachtgever alleen negatief benaderd.

Het kortingenregime werkt niet, op dit moment wordt de opdrachtnemer vooral negatief benaderd door TekortKomingsFormulieren (TKF's) en kortingen. Dit vindt zijn weerslag in een slechte onderlinge verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

De afnemende belangstelling van de markt voor prestatiebestekken wordt zichtbaar in het dalende aantal inschrijvers. Tevens moet de opdrachtnemer met weinig informatie in korte tijd tot een inschrijving komen. RWS stelt te hoge of minder relevante geschiktheidseisen en varieert de eisen teveel per project. RWS heeft onvoldoende kennis van wat haalbaar is gegeven bepaalde marktomstandigheden en stemt inkopen intern onvoldoende af.

Algemene aanbevelingen:

- Zie toe op het waarborgen van integriteit in de dialoog met de markt;
- Organiseer 1 of 2 keer per jaar een plenaire bijeenkomst (een platform) tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers;
- Neem de opdrachtnemer mee in het leertraject prestatiebestekken;
- Introduceer positieve prikkels;
- Communiceer het toekomstprogramma 2006 voor onderhoud met de markt. Hierdoor wordt de markt in de gelegenheid gesteld tijdig te anticiperen op ontwikkelingen;

Aanbevelingen gerelateerd aan contract/aanbesteding:

- Organiseer start-ups met alle belangrijke stakeholders bij aanvang van een project en organiseer gedurende het project afstemmomenten tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers;
- Verstrek voorinformatie aan inschrijvers van contracten zodat zij in staat worden gesteld zich voor te bereiden en mee te denken. Benoem de risico's en maak de risicoverdeling transparant en evenwichtig voor de opdrachtgever en de opdrachtnemer;
- Geef meer ruimte aan de opdrachtnemer in het aanbestedingsproces, door:
 - het verlengen van de inschrijftermijn;
 - het houden meerdere individuele en/of plenaire inlichtingen;
 - het beperken van de geschiktheidseisen;
 - het beperken van de transactiekosten.

Inhoudsopgave

.....

MANAGEMENTSAMENVATTING	3
1 INLEIDING	12
1.1 AANLEIDING	12
1.2 VAST EN VARIABEL ONDERHOUD.....	12
1.3 SCOPE ONDERZOEK.....	13
1.4 ONDERZOEKSINSTRUMENTEN	14
1.5 INDELING DOCUMENT	14
2 GOEDE INITIATIEVEN WAARGENOMEN	15
3 ER ONTBREEKT EEN DUIDELIJKE STURING.....	16
3.1 ORGANISATIE VOOR ONTWIKKELING PRESTATIEBESTEK ONTBREEKT.....	16
3.2 DE OPDRACHTGEVER OP TE GROTE AFSTAND	17
3.3 PROBLEMEN TE LAAT OPGESCHAALD	17
3.4 GEDELEGEERD OPDRACHTGEVER.....	188
3.5 MANAGEMENTCYCLUS WORDT NIET GOED DOORLOPEN.....	18
4 RWS NIET GEREED VOOR UNIFORME BEHEERSING	19
4.1 MOEITE MET CULTUUROMS LAG	19
4.2 PROFESSIONELE HOUDING ONTBREEKT.....	20
4.3 UNIFORMITEIT ONTBREEKT	20
4.4 TOEPASSING TEKORTKOMINGSFORMULIER SCHIET TE KORT	20
4.5 TOEZICHTHOUDER HEEFT MOEITE MET INVULLEN NIEUWE ROL	21
4.6 NIET ALLE PRESTATIE-EISEN TREFFEN DOEL	21
4.7 KWALITEIT GARANTIE PRESTATIE-EISEN ONVOLDOENDE	22
4.8 INTERPRETATIEVERSCHILLEN PRESTATIE-EISEN	22
4.9 ONDUIDELIJKHEID HOE OM TE GAAN MET MODEL	22
4.10 ROLINVULLING ECO / BIO	22
4.11 VERSCHILLEN IN THEORIE EN PRAKTIJK	23
5 ONVOLDOENDE AREAAL- EN OBJECTINFORMATIE BESCHIKBAAR	24
5.1 ASSET- EN LIFE CIRCLE COST MANAGEMENT ONTBREKEN	24
5.2 VEEL VERSCHILLENDE ICT-SYSTEMEN	25
5.3 GEEN GEGEVENS VERSTREKT AAN OPDRACHTNEMER	25
5.4 DE NULSITUATIE IS ONBEKEND	26
5.5 RISICO'S ONVOLDOENDE IN BEELD.....	26
5.6 RWS KAN EEN PRESTATIEBESTEK NIET RAMEN	26
5.7 KENNIS VERDWIJNT UIT DE RWS ORGANISATIE	27
6 BEPERKEN VAN VERKEERSHINDER ONVOLDOENDE UITGEWERKT	28
6.1 VERSCHILLENDE LANE RENTALVARIANTEN	28
6.2 INTERGRAAL EN UNIFORM TOEPASSEN	28
6.3 GROTE ADMINISTRATIEVERROMPSLOMP	29
6.4 DE BLOKTIJDEN.....	29
6.5 VEILIGHEID WEGWERKER EN WEGGEBRUIKER IN HET GEDING.....	29
6.6 COMBINEREN VAN WERKZAAMHEDEN MINIMAAL.....	30

7	DIALOOG MET DE MARKT ONTBREEKT	31
7.1	DIALOOG VAN GROOT BELANG	31
7.2	OPDRACHTNEMER NIET GEREED VOOR PRESTATIEBESTEK	31
7.3	PLAN VAN AANPAK VOLDOET NIET	32
7.4	RISICOVERDELING OPDRACHTGEVER EN OPDRACHTNEMER	32
7.5	HET KORTINGENREGIME WERKT NIET	32
7.6	MINDER INTERESSE MARKT.....	33
7.7	OPDRACHTNEMER HEEFT MEER VOORBEREIDINGSTIJD NODIG	33
7.8	KLEINERE OPDRACHTGEVERS WORDEN BUITENGESLOTEN.....	33
8	AANBEVELINGEN.....	34
8.1	ORGANISEER EEN DAADKRACHTIGE CENTRALE AANSTURING.....	34
8.2	ZORG VOOR EEN UNIFORME ONTWIKKELING, UITVOERING EN BEHEERSING	35
8.3	ONTWIKKEL 'ASSETMANAGEMENT'	35
8.4	BEPAAAL CONTRACTKADERS OM VERKEERSHINDER TE VOORKOMEN.....	36
8.5	VOER EEN DIALOOG MET DE MARKT.....	36

BIJLAGE: 1. ACTOREN PRESTATIEBESTEKKEN

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Momenteel vinden er een groot aantal ingrijpende ontwikkelingen plaats binnen RWS. De reorganisatie met bijbehorende onzekerheden voor de medewerkers, de agentschapvorming, het baten lasten stelsel, de invoering van een nieuw financieel managementregistratiesysteem (SAP), met diverse uiteenlopende projecten, KOSMOS voor het wegwerken van achterstallig onderhoud aan kunstwerken etc.

Binnen dit speelveld zijn prestatiebestekken medio 2001 als nieuwe bestekvorm geïntroduceerd. Een bestekvorm met een totaal andere wijze van werken en een bestekvorm welke totaal andere eisen stelt aan een organisatie die al ruim 20 jaar gewend is om te werken met RAW-bestekken.

De vraag is of de opdrachtgever RWS voldoende prioriteit geeft aan een succesvolle implementatie en werking met alle bijbehorende aspecten, van deze nieuwe bestekvorm binnen alle huidige ontwikkelingen.

Omdat er zorgen bestonden omtrent het goed functioneren van de prestatiebestekken heeft het bestuur van RWS gevraagd om een Quick Scan uit te voeren naar het bestaan en de uitwerking van prestatiebestekken en verzocht om met verbeteracties te komen. Tevens constateert het bestuur van RWS dat er onvoldoende kennisuitwisseling plaatsvindt en dat er een trendverschuiving in de markt bij de aanbestedingen heeft plaatsgevonden. In dit kader heeft de staf DG Markt & Inkoop een projectteam Quick Scan Prestatiebestekken (QSP) aangesteld, met hierin vertegenwoordigers van Staf DG Productie, ECO en de gebruikers van prestatiebestekken. Naast het projectteam is een klankbordgroep aangesteld om de resultaten van het projectteam te spiegelen. In de klankbordgroep zijn de staf DG met de stafeenheden Markt & Inkoop, Productie, Control & Toezicht en CDR SSE Financiën vertegenwoordigd.

1.2 Vast en variabel onderhoud

Voor RWS betekent onderhoud aan areaal en objecten onderhoud aan 3.250 km hoofdwegennet, ruim 2.100 km autosnelwegen waarvan ca. 1.000 km met verkeerssignalering, 3.000 km oever, 150 sluizen, 17 stuwen en 3 stormvloedkeringen.

Een belangrijk onderdeel is momenteel het achterstallig onderhoud. Dit geldt voor de wegen waarvan 1.300 km extra moet worden overlaagd, de reparatie van een groot aantal kunstwerken, een groot aantal rivieren die gebaggerd moet worden, de stuwen die gerenoveerd moeten worden en diverse sluizen waaraan groot onderhoud moet worden gepleegd.

Er moet onderscheid worden gemaakt in vast- en variabel onderhoud. Onder vast onderhoud wordt verstaan het dagelijkse onderhoud wat wordt uitgevoerd om het areaal of object in stand te houden.

Variabel onderhoud is onderhoud waarbij gedeelten van het areaal of object gereconstrueerd of vervangen worden. Een belangrijk aspect van vast- en variabel onderhoud is de definitie van achterstallig onderhoud. Zeker bij prestatiebestekken is de definitie en kwantificering van achterstallig onderhoud van groot belang. Voor de Quick Scan op de prestatiebestekken is gekeken naar prestatiebestekken voor vast onderhoud in de GWW en de daarbij behorende technische installaties.

Binnen het vaste onderhoud wordt onderscheid gemaakt in onderhoudsbestekken voor onderhoud aan natuur (groen), de wegen (grijs), de wegmarkering (wit), elektrotechnische installaties zoals verlichtingen (geel) en werktuigbouwkundige installaties en baggeren. De eerste (model) prestatiebestekken zijn voor vastonderhoud (groen, grijs en wit) opgesteld. Hierna zijn er prestatiebestekken voor elektrotechnische, werktuigbouwkundige installaties opgesteld. Naast de prestatiebestekken voor elektrotechnische installaties bestaan er ook model prestatiebestekken voor onderhoud aan (verkeersmanagement)systemen.

1.3 Scope onderzoek

Het projectteam heeft de scope van het onderzoek beperkt tot de prestatiebestekken voor het vaste onderhoud in de GWW en de technische installaties. In kader van het onderzoek zijn beschikbare interne evaluaties bestudeerd en ruim 70 interviews afgenomen. De interviews zijn gehouden in september en oktober 2005 met de opdrachtgevers (de directeuren), de directies UAV, de toezichthouders en een aantal opdrachtnemers. (Zie bijlage 1 Actoren prestatiebestekken.)

De scope van het onderzoek is het prestatiebestek als middel voor beheer en onderhoud. Dit betekent dat het projectteam zich in de aanbevelingen zich niet alleen richt op de werking van prestatiebestekken maar ook op aanbevelingen om te komen tot goed beheer en onderhoud in z'n totaliteit. Onder werking wordt verstaan het komen tot een goed beheer en onderhoud van het areaal en de daarbij behorende objecten in het verlengde van het ondernemingsplan 2004 van RWS met als vertrekpunt: "De markt tenzij."

RWS is begonnen met eenvoudige prestatiecontracten maar wil nu ook complexere onderhoudswerken middels prestatiebestekken op de markt brengen.

1.4 Onderzoeksinstrumenten

Hieronder is weergegeven bij welke doelgroepen en op welke wijze de benodigde informatie is ingewonnen.

Doelgroepen	Instrument
opdrachtgevers (de directeuren nat en droog)	Interviews
Directie UAV en Toezichthouders	Interviews en evaluaties
opdrachtnemers	Interviews
DAD	interview
Verkeersmanager	Interview

In totaal is er een zeventigtal gesprekken gevoerd. Iedereen, die benaderd is voor een afspraak, heeft op constructieve wijze een bijdrage geleverd aan dit onderzoek.

Opvallend in deze was het enthousiasme waarmee alle geïnterviewden op het verzoek ingingen en het aangrepen als een mogelijkheid om hun hart te luchten.

1.5 Indeling document

In hoofdstuk 2 wordt beschreven welke goede initiatieven zijn waargenomen bij het werken met prestatiebestekken. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de onduidelijke aansturing van de prestatiebestekken en het niet goed doorlopen van de managementcyclus voor de ontwikkeling van prestatiebestekken.

In hoofdstuk 4 wordt op verschillende aspecten aangegeven waarom de RWS organisatie nog niet gereed is voor de uniforme uitvoering en beheersing van prestatiebestekken.

Omdat object- en areaalgegevens een belangrijke randvoorwaarde zijn bij prestatiebestekken wordt in hoofdstuk 5 omschreven waar volgens de onderzoekers problemen zich afspelen.

In hoofdstuk 6 wordt inzichtelijk gemaakt hoe het model prestatiebestek in onvoldoende mate voorziet in het verminderen van verkeershinder als gevolg van wegafzettingen.

Aansluitend wordt in hoofdstuk 7 ingegaan op de dialoog met de markt, welke op dit moment onvoldoende gestructureerd plaats vindt.

Tot slot wordt in hoofdstuk 8 een aanbevelingen gedaan voor verbetering van de ontwikkeling, uitvoering en beheersing van prestatiebestekken binnen RWS.

2 Goede initiatieven waargenomen

De toon is gezet, de omslag van RAW naar prestatiecontracten voor onderhoud is gemaakt. Er is de afgelopen jaren veel werk verzet door de medewerkers van RWS met de werkgroep P.R.I.N.S als de centrale spil voor het de tot stand komen van de modellen. De werkgroep P.R.I.N.S. bestaande uit medewerkers van ECO en medewerkers uit verschillende regionale diensten.

Ook de directies UAV en de toezichthouders hebben hun deskundige bijdrage geleverd om te komen tot zo goed mogelijke functionele prestatie-eisen.

Een van de belangrijkste resultaten van de implementatie en werking van prestatiebestekken is dat de administratie rondom de contracten sterk is verminderd. Dit wordt door directie UAV en de toezichthouders als een zeer belangrijk pluspunt gezien. Zij hoeven niet meer de hoeveelheden van de uitgevoerde activiteiten te registreren waardoor minder FTE's nodig zijn voor de administratie. Door het integrale karakter van de prestatiebestekken worden veel verschillende werkzaamheden gecombineerd in één contract.

De werkgroep P.R.I.N.S. organiseert voor de prestatiebestekken voor droog onderhoud 2 maal per jaar een landelijke gebruikersdag. Hierbij wordt kennis en ervaring gedeeld door met name directies UAV en de werkgroep P.R.I.N.S.

Ook zijn in een aantal van de regionale diensten inmiddels ervaringdeskundigen uit de lijnorganisatie en medewerkers van BIO ingezet om de gebruikers van prestatiebestekken en de opdrachtgever te (pro-actief) te ondersteunen.

Stap 1 is gezet, maar RWS is er nog niet. Inmiddels is er veel ervaring opgedaan met verschillende prestatiebestekken in uitvoering.

De belangrijkste leerervaringen zijn verwoord in de volgende hoofdstukken. Want RWS heeft nog een weg te gaan en voor een succesvolle implementatie en werking zijn er absoluut vervolgacties noodzakelijk!

3 Er ontbreekt een duidelijke sturing

In het proces van contractering zijn diverse interne en externe RWS actoren (zie bijlage 1) betrokken. Een terugkerend spanningsveld is het verschil in duidelijkheid over een bepaalde rol en het nemen van de verantwoordelijkheid voor het oppakken van die rol.

Momenteel is onduidelijk welke actoren een beslissende rol spelen bij de totstandkoming en uitvoering van prestatiebestekken en hoe de hiërarchie tussen deze actoren is opgebouwd. Zie bijlage 1 'Actoren prestatiebestekken'.

Voor de aansturing van de prestatiebestekken moet onderscheid gemaakt worden in de aansturing bij het tot stand komen van en verbeteren van de modellen en de aansturen van het contract tijdens de uitvoering.

3.1 Organisatie voor ontwikkeling prestatiebestek ontbreekt

Er ontbreekt vanuit beheer en onderhoud een duidelijke centrale organisatie voor het ontwikkelen en beheersen van de (modellen) prestatiebestekken.

De DG heeft in 2000 besloten dat onderhoud middels prestatiebestekken op de markt gebracht moest worden. Hiervoor is destijds door de voormalige afdeling UM van het hoofdkantoor de werkgroep P.R.I.N.S. in het leven geroepen. Deze werkgroep is verantwoordelijk gesteld voor de ontwikkeling van de modellen prestatiebestekken. Tijdens een organisatie verandering is de werkgroep P.R.I.N.S. ondergebracht bij ECO. Door deze organisatie wijziging is er onduidelijkheid ontstaan over de positie en zeggenschap van de werkgroep P.R.I.N.S. ten aanzien van de prestatiebestekken en de relatie met SDG M&I.

Bij de ontwikkeling van de eerste eenvoudige prestatiebestekken is het proces intensief begeleid, maar momenteel ontbreekt de organisatie voor het verder ontwikkelen van steeds complexere en in omvang groter wordende prestatiebestekken.

In tegenstelling met de gemaakte afspraken, worden er door de regionale diensten wel wijzigingen in het (model)prestatiebestekken aangebracht. In bepaalde gevallen bestaat er onduidelijkheid over hoe met het model prestatiecontract moet worden omgegaan. Mogen er teksten worden aangepast en zo ja wat wel en wat niet en in welke mate? Wat is het corporate RWS beleid in de modelcontracten?

Doordat sommige opdrachtgevers modelteksten hebben aangepast werd (fundamenteel) van de prestatiefilosofie afgeweken en ontstonden in de uitvoering problemen.

3.2 De opdrachtgever op te grote afstand

Tijdens de uitvoering worden 4 rollen onderscheiden: opdrachtgever, directie UAV, toezichthouder en de opdrachtnemer. Voor een evenwichtig samenspel is het van groot belang dat de bevoegdheden van de diverse rollen (zie bijlage 1) helder en duidelijk zijn.

Tot en met 2004 was in een bepaald aantal gevallen het districtshoofd opdrachtgever van een prestatiebestek. De directie UAV viel onder zijn lijnverantwoordelijkheid en hierdoor was er directe aansturing van de directie UAV tijdens de dagelijkse uitvoering. Door de recent bijgestelde mandaatregeling is de directeur (nat of droog) in veel gevallen opdrachtgever geworden in plaats van het districtshoofd. De afstand tot de directie UAV, welke in de lijn onder het districtshoofd valt, is hierdoor vergroot en daarmee is van directe aansturing door de opdrachtgever geen sprake meer. In de praktijk blijkt dat de directeuren nat en droog weinig tot geen directe contacten onderhouden met de directie UAV of hen pro-actief benaderen. Hierdoor verliest de opdrachtgever het gevoel voor zijn rol en de betrokkenheid tijdens de uitvoering. Hier komt bij dat de meeste directeuren het onderhoud niet als hun core business of prioriteit zien en dit dus snel een ondergeschoven kindje dreigt te worden! Zij blijken in de praktijk hun handen vol te hebben aan het managen van de reorganisatie en de 'grotere' contracten. Hierdoor verliest de nieuwe contractvorm (prestatiebestekken) de benodigde aandacht en ontstaat management by exception.

3.3 Problemen te laat opgeschaald

In de praktijk is geconstateerd dat problemen in de uitvoering, tussen directie UAV en de opdrachtnemer te laat opgeschaald worden naar de opdrachtgever. Als er opgeschaald wordt zijn de problemen dermate hoog opgelopen dat er fundamentele besluiten moeten worden genomen waardoor de verdere uitvoering van het contract in gevaar kan komen. Zo is bekend dat een opdrachtgever door de directie UAV opgelegde kortingen aan de opdrachtnemer heeft kwijtgescholden. Hierdoor is de gezagsrelatie van directie UAV opdrachtnemer ernstig geschaad. Of de situatie waarbij de directie UAV zoveel kortingen oplegt dat het aantal kortingen de termijnbedrag overschrijdt.

Zo is ook bijvoorbeeld de toezegging door een toenmalige opdrachtgever om in de aanvangsperiode van het prestatiecontract terughoudend om te gaan met geconstateerde tekortkomingen (d.w.z. geen korting opleggen), aanleiding geweest voor veel problemen. Hieruit blijkt o.a. dat de opdrachtgevers onvoldoende zijn ingewijd in de principes van prestatiebestekken.

3.4 Gedelegeerd opdrachtgever

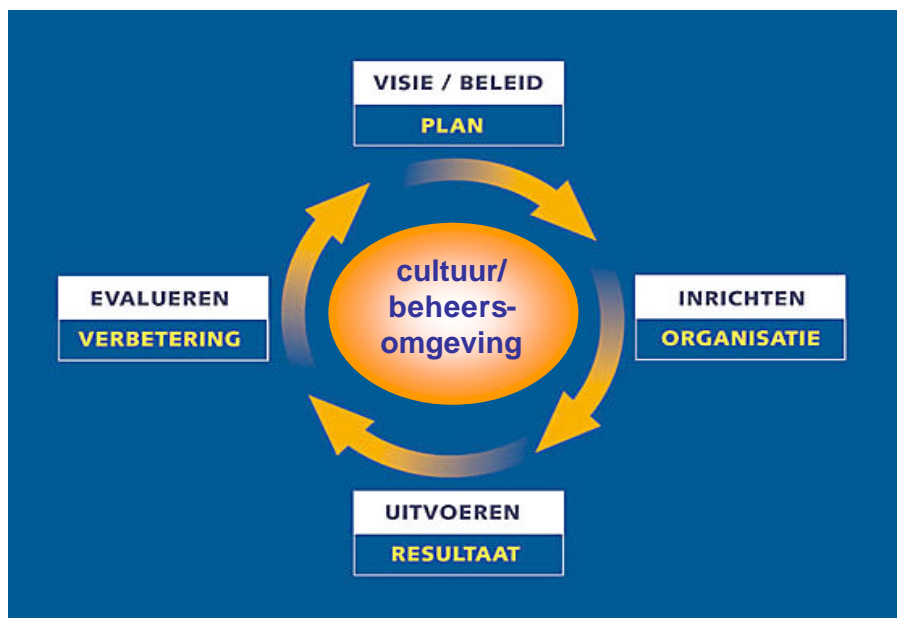
Tegen de afspraken in wordt in de praktijk het opdrachtgeverschap informeel gedelegeerd in de lijn. Formeel hebben deze gedelegeerde opdrachtgevers geen enkele status in relatie tot het contract. Dit leidt tot onduidelijkheid tijdens en vertraging in de uitvoering op momenten dat snel schakelen noodzakelijk is. Het is van groot belang dat de opdrachtgever directie UAV relatie helder en duidelijk is en dat de opdrachtgever de directie UAV rugdekking geeft tijdens de uitvoering. Deze twee moeten een team vormen welke het contract op adequate wijze managen.

3.5 Managementcyclus wordt niet goed doorlopen

De managementcyclus (het ontwikkelen, implementeren, uitvoeren en evalueren) wordt niet goed doorlopen mede omdat de aansturing ontbreekt of onduidelijk is. Dit geldt zowel voor het tot stand komen van de modelcontracten als voor de contracten in uitvoering.

Er wordt geëvalueerd, maar van een structurele doelgerichte RWS brede evaluatie is geen sprake. Ook komen de evaluaties niet samen op één punt en worden ze niet vertaald in aanpassing van de procedures, het bijstellen van het modelcontract of de bijsturing van het beleid. De regie ontbreekt.

Als RWS een lerende organisatie wil zijn zal er meer toegezien moeten worden op het sluiten van de managementcyclus.



4 RWS niet gereed voor uniforme beheersing

Met de komst van prestatiebestekken verandert er veel in de RWS organisatie. Eerst was RWS ingesteld op de regievoering tijdens de uitvoering van werkzaamheden en het administratief vastleggen hiervan. De prestatiebestekken vereisen een geheel andere aanpak. Zowel bij het opstellen als tijdens de uitvoering wordt een geheel andere werkwijze van de RWS medewerker verwacht. Bij prestatiebestekken wordt de regie tijdens de uitvoering geheel overgelaten aan de opdrachtnemer. Van de opdrachtgever wordt verwacht dat deze op afstand meekijkt en monitort of aan de prestatie-eisen is voldaan. En als je geruime tijd gewend bent geweest om het werk op een bepaalde wijze uit te voeren, dan vraagt het een aanzienlijke inspanning om te accepteren dat het werk op een andere wijze wordt uitgevoerd. Daar komt bij dat de filosofie geheel veranderd is en dat is ook een kwestie van begrijpen.

4.1 Moeite met cultuuromslag

Bij doormaken van een cultuuromslag hoort weerstand. In de RWS organisatie wordt deze weerstand op verschillende niveaus in de organisatie gevoeld. Taken en functies worden anders ingericht en hierop is niet iedereen in staat te anticiperen. Er is onbegrip en er worden vragen gesteld: "Waarom moet het anders, deden we het niet goed?"

Er is geconstateerd dat de betrokkenheid bij het werk is verminderd. Als je meer dan 20 jaar 'heer en meester' op je weg bent geweest en nu komt er een opdrachtnemer en die bepaalt zelf wat en wanneer hij het gaat uitvoeren waarbij je toekijkt als 'politieagent', dan kan dat een enorme frustratie met zich meebrengen!

Van de medewerkers worden andere kwaliteiten gevraagd om hun taken te kunnen uitvoeren. Er zijn er die in staat zijn bij of om te scholen, maar er zijn er ook die deze verandering niet meer kunnen doormaken. Verandering kost tijd en deskundige begeleiding.

Met name bij de directie UAV en de toezichthouders wordt moeite met deze veranderingen waargenomen. De verhouding naar de opdrachtnemer moet verzakelijken. Dit vereist een andere opstelling. Waar vroeger samengewerkt werd, moeten nu vooraf risico's worden bepaald en een contract gemanaged worden.

4.2 Professionele houding ontbreekt

Professioneel wil zeggen, zakelijk, kwaliteit, transparantie, communiceren, tijdigheid etc.

Zowel intern als extern ontbreekt dikwijls een professionele houding naar collega's en naar de opdrachtnemers.

Bij de eerste prestatiecontracten is geen areaalinformatie verstrekt aan de opdrachtnemer. De informatie was in veel gevallen gedeeltelijk of in z'n geheel niet aanwezig. Als opdrachtnemers tijdens inlichtingen naar deze informatie vroegen werd gezegd dat dit des opdrachtnemers was. Daarmee werd het probleem voor de opdrachtnemers niet onderkend.

4.3 Uniformiteit ontbreekt

Op verschillende punten wordt het ontbreken van uniformiteit geconstateerd. Dit is met name van belang om met één gezicht als RWS naar buiten te kunnen treden. Met name gelijke behandeling van de opdrachtnemer is van groot belang. RWS loopt hier het risico door deze opdrachtnemers intern tegen elkaar uitgespeeld te worden. Wat bij de een wordt toegestaan, wordt bij de ander verboden. Dit leidt tot frustratie bij opdrachtgever en opdrachtnemer.

Er wordt afgeweken van de modelcontracten waardoor dezelfde opdrachtnemer voor gelijksoortig werk wordt geconfronteerd met verschillende eisen. Ook in de beheersing wordt niet geheel uniform gewerkt, waar de een volstaat met een globale checklist per maand schrijft een andere directie UAV een zeer gedetailleerde checklist per week voor. In het ene district zijn er honderden kortingen en bij het andere district is (nog) geen enkele korting opgelegd.

Tevens wordt dezelfde opdrachtnemer door verschillende directies UAV op verschillende wijze behandeld bij het afhandelen van tekortkomingen en het toekennen van kortingen. De in bepaalde gevallen niet SMART gestelde prestatie-eisen spelen hierbij mogelijk een belangrijke oorzaak.

Inmiddels zijn er een groot aantal Lane Rentalvarianten, vaak naar eigen inzicht toegepast. Dit betekent dat bij meerdere contracten op een dezelfde weg conflicterende situaties kunnen optreden waardoor het principe niet kan werken. Over 'Lane Rental' kan dan ook niet gesproken worden, zonder te vragen om welke variant het gaat.

Er is geconstateerd dat er op verschillende wijzen en momenten geëvalueerd wordt. De uitkomsten van de evaluatie worden niet structureel teruggekoppeld aan ECO voor het verbeteren van de modelcontracten.

4.4 Toepassing TekortKomingsFormulier schiet te kort

Het is de taak van de toezichthouder buiten tekortkomingen te melden aan de directie UAV middels een TekortKomingsFormulier (TKF). Als de directie UAV de tekortkoming terecht vindt, kan hij de opdrachtnemer een korting opleggen. Dit betekent dat niet elke tekortkoming tot een korting behoeft te leiden.

Omdat de prestatie-eisen op een redelijk hoog abstractieniveau zijn geformuleerd kan over de interpretatie in de uitvoering verschil van mening bestaan. Zo kunnen de opdrachtgever, directie UAV, de toezichthouder en de opdrachtnemer allen een andere mening zijn toegedaan.

Dezelfde prestatie-eisen worden in de praktijk verschillend geïnterpreteerd en kunnen in de uitvoering afhankelijk van het oordeel tot een korting leiden.

Het aantal geconstateerde tekortkomingen is mede afhankelijk van de persoon, de wijze waarop en frequentie waarmee gecontroleerd wordt. In de praktijk heeft dit bijvoorbeeld geleid tot een situatie waarbij voor twee gelijke contracten uitgevoerd door dezelfde opdrachtnemer en vergelijkbare contractgebieden met verschillende directies UAV en toezichthouders, bij het ene contract 70 TKF's en het andere contract 200 TKF's zijn gemeld. De opdrachtnemer speelt de verschillende directies UAV tegen elkaar uit op het niet uniform omgaan met tekortkomingen.

4.5 Toezichthouder heeft moeite met invullen nieuwe rol

De toezichthouders komen moeilijk in hun nieuwe rol. Het betreft vaak mensen die al jaren gewend zijn volgens de RAW systematiek te werken waarbij zij de opdrachtnemer aanstuurden. Met de komst van prestatiebestekken ligt de regie op het werk volledig bij de opdrachtnemer en kunnen de toezichthouders 'alleen' maar toekijken. Een veelgehoorde uitspraak is dat zij zich 'politieagent' voelen en bekeuringen (tekortkomingen) uitschrijven. Doordat de toezichthouder zijn oude werkwijze moeilijk tot niet los kan laten wordt er niet zuiver toezicht gehouden op de prestatiecontracten. Er zijn zelfs gevallen bekend waarbij de toezichthouder de opdrachtnemer informeert over tekortkomingen en niet de directie UAV waardoor het voor de directie UAV onmogelijk is de opdrachtnemer te beboeten op het niet behalen van de prestatie-eisen. Tevens wist een opdrachtnemer te melden dat het aantal tekortkomingen (kortingen) opliep naarmate hij zich minder bereidwillig in de uitvoering opstelde op aanwijzingen van een toezichthouder. Uit het bovenstaande blijkt dat er toezichthouders toezicht houden op een prestatiebestek welke hiervoor niet geschikt zijn.

4.6 Niet alle prestatie-eisen treffen doel

De algemeen heersende opvatting is dat met prestatiebestekken het onderhoudsniveau omlaag gaat. De stelling is dat een 6- goed is en dat goed, goed genoeg is. Met name de (persoonlijke) esthetische eisen welke de directie UAV en de toezichthouders tijdens de RAW bestekken stelden, komen minder goed tot hun recht.

Prestatie-eisen moeten voortdurend getoetst worden op het bereiken van de gestelde doelen. Bepaalde eisen dekken niet de gehele lading waardoor onherstelbare schade gedurende de contractperiode kan ontstaan aan areaal en objecten. Een prestatie-eis is bijvoorbeeld: 'De weg moet schoon zijn.' Als dit de enige eis voor een ZOAB weggedeelte is, dan kan de opdrachtnemer volstaan met vegen, terwijl er geen eisen

zijn opgenomen om de waterdoorlaatbaarheid te garanderen.

4.7 Kwaliteit garantie prestatie-eisen onvoldoende

Prestatie-eisen laten de opdrachtnemer vrij in de uitvoering. Een kwalitatief minder goede werkwijze of ondeugdelijke werkwijze kan de kwaliteit van het areaal of object (onherstelbaar) aantasten. Als groenvoorzieningen op een verkeerde wijze worden gesnoeid kan onherstelbare schade optreden. Zo zijn er voorbeelden bekend waarbij een heg met een klepelmaaier (grasbewerker) 'gesnoeid' is.

De opdrachtnemer zal kiezen voor de goedkoopst mogelijk werkwijze.

4.8 Interpretatieverschillen prestatie-eisen

In de praktijk blijken meerdere prestatie-eisen vatbaar voor meerdere interpretaties, ze zijn niet in alle gevallen SMART. Het ligt hierbij voor de hand dat een opdrachtnemer en een directie UAV de eisen in hun eigen voordeel zullen uitleggen. Als gevolg hiervan berekent de directie UAV kortingen aan de opdrachtnemer voor het niet voldoen aan bepaalde eisen. De bouwvergaderingen tussen de directie UAV en de opdrachtnemer gaan dan ook voor een groot gedeelte over een discussie over de opgelegde kortingen.

Tevens worden de functionele eisen (nog) op een te gedetailleerd niveau geformuleerd. Hierbij wordt duidelijk dat de RWS organisatie moet leren de uitvoering van het werk los te laten en meer op afstand moet durven gaan staan.

4.9 Onduidelijkheid hoe om te gaan met model

In de praktijk wordt het verplicht toepassen van het model als (te) rigide ervaren. Er zijn situaties bekend waarbij het model in een specifieke situatie niet toereikend is of niet van toepassing is. Op dit moment bestaat er onduidelijkheid bij de opdrachtgever over hoe er om moet worden gegaan met aanpassingen van het contract op basis van het model. Wat mag wel en wat mag niet aangepast worden? De juiste begeleiding van de contractopstellers ontbreekt om aan te geven op welke wijze bepaalde wijzigingen wel doorgevoerd mogen worden. Wijzigingen worden (hierdoor) wel doorgevoerd in de individuele contracten, maar worden niet gecommuniceerd met de werkgroep P.R.I.N.S. Hierdoor ontstaat een diversiteit in de contracten in uitvoering en worden mogelijk belangrijke aanpassingen na beoordeling niet in het model doorgevoerd.

4.10 Rolinvulling ECO / BIO

Er wordt door de contractopstellers van ECO en van BIO een deskundige begeleiding verwacht bij het opstellen en uitvoering van het contract. Wat deskundige begeleiding in de praktijk inhoudt is niet altijd duidelijk. De recent ingerichte BIO's moeten hierin hun rolinvulling nog vinden.

Hierdoor zijn de wederzijdse verwachtingen tussen ECO, BIO, de opdrachtgever en de directie UAV niet altijd goed op elkaar afgestemd. In de praktijk zijn de ervaringen wisselend en worden de betrokkenen nog al eens teleurgesteld in de begeleiding en terugkoppeling van ECO en de BIO's.

O.a. de reactietijd op gestelde vragen duurt te lang. Met name voor een efficiënte afwikkeling tussen zaken van directie UAV en de opdrachtnemer is een professionele houding van ECO en de BIO's van groot belang. Traagheid kan de adequate samenwerking verminderen.

4.11 Verschillen in theorie en praktijk

Er is een verschil in beleving waargenomen tussen de theoretische benadering van ECO (en de BIO's) en de praktische uitvoerbaarheid op de werkvloer. Juist in de praktijk worden praktische ervaringen opgedaan waarbij telkens opnieuw blijkt dat theorie en praktijk soms behoorlijk van elkaar verschillen. Ook hierbij geldt dat er samengewerkt moet worden met begrip voor elkanders problemen om samen te komen tot een goede werkbare vorm van het model prestatiecontract.

Dit komt bijvoorbeeld naar voren bij het ontwikkelen van het model prestatiebestek voor de E&M installaties. De huidige functionele prestatie-eisen voor de E&M installaties zijn niet toereikend. Wel zijn er door RWS inmiddels diverse E&M prestatiebestekken op de markt gebracht.

Tijdens de uitvoering van deze bestekken loopt de werkvloer tegen problemen aan, de prestatie-eisen van het huidige modelcontract blijken in de praktijk onvoldoende te werken. Momenteel werkt de werkgroep P.R.I.N.S. in samenwerking met een afvaardiging van de regionale diensten aan een nieuw model prestatiecontract voor de E&M installaties.

5 Onvoldoende areaal- en objectinformatie beschikbaar

Volgende en kwalitatief goede areaal- en objectgegevens zijn een belangrijke randvoorwaarde voor het werken met prestatiebestekken. De kwaliteit van areaal- en objectgegevens is van belang voor het opstellen van een juiste risico-inventarisatie, raming en het voeren van goed contractmanagement.

Er moet onderscheid gemaakt worden tussen areaal- en objectgegevens. Areaal gegevens hebben betrekking op gegevens behorende bij een locatie en geven geen informatie over de kwaliteit. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan geografische informatie over groenvoorzieningen, verhardingen, rioleringen, geleiderail etc. Bij objectgegevens moet bijvoorbeeld worden gedacht aan informatie over hout, kunststof, beton, staal, werktuigbouwkundige en elektrotechnische installaties.

5.1 Asset- en life circle cost management ontbreken

Het ontbreekt RWS aan 'assetmanagement'. Dit is het bouwen, verwerven, beheren en in stand houden van de fysieke infrastructuur in relatie tot de levensduur, waarbij wordt gestreefd naar de laagst mogelijke beheerskosten en de grootst mogelijke opbrengsten. Assetmanagement waarbij life-cycle cost centraal staat moet nog ontwikkeld worden en worden vertaald naar prestatiebestekken.

RWS beschikt in onvoldoende mate over kwantitatieve en kwalitatieve areaal- en objectgegevens waarover een inschrijver of opdrachtnemer moet beschikken voor het begroten van een inschrijfprijs en het uitvoeren van het werk. Doordat areaal- en objectgegevens niet op orde zijn en de potentiële opdrachtnemers zelf moeten inventariseren worden in de gunningfase in feite appels met peren vergeleken. De nulsituatie is veelal onbekend. Zeker wanneer de tendens zich doorzet waarbij er integrale bestekken worden voorbereid, met veel verschillende disciplines, welke complexer en grootschaliger worden.

De achteruitgang in kwaliteit of levensduur is niet altijd goed te meten. Door de tijd en het gebruik van een technische installatie wordt slijtage veroorzaakt. Met de kwaliteit van goed onderhoud wordt de slijtage beheerst en verminderd. De kwaliteit van de organisatie en het onderhoud is bepalend voor het kwaliteitsverlies dat wordt veroorzaakt. Slijtage is niet altijd goed zichtbaar en meetbaar. Door een mindere geschikte wijze of goedkopere kwaliteit van onderhoud zal de kwaliteit sterker verminderen. Zeker voor authentieke en unieke installaties en objecten bestaan hier enorme risico's.

Omdat de opdrachtnemer volgens een prestatiebestek vrij is in de wijze van uitvoering ontstaat hier een spanningsveld. Deze kwaliteitsafname zal niet altijd binnen de contractperiode zichtbaar worden. Hierdoor is het aannemelijk dat de kwaliteit van het onderhoud minder zal zijn.

5.2 Veel verschillende ICT-systemen

Voor de registratie van areaal- en objectgegevens worden diverse geautomatiseerde systemen gebuikt. Zo worden de systemen Kerngis, Maximo, Ultimo, Expertdesk, Excelspreadsheets, of zelf ontwikkelde (Access)systemen etc. gebruikt. Er is geen sprake van uniformiteit. Binnen RWS zijn diverse (Maatplan, TISBO I en II, Diskinspectie) initiatieven geweest om de gegevensstroom middels ICT te uniformeren. Hierbij zijn diverse projecten gestrand en zijn vele miljoenen geïnvesteerd.

Voor de areaalgegevens wordt momenteel landelijk Kerngis geïmplementeerd. De voorgestelde werking van het voor dit doel ontwikkelde programma Kerngis is door allerlei oorzaken tot heden nog niet voldoende geïmplementeerd en garandeert nog niet de toegevoegde waarde die tevoren was voorzien.

5.3 Geen gegevens verstrekt aan opdrachtnemer

In het kader van prestatiebestekken voor onderhoud is het van groot belang dat er zowel in de fase voor aanbesteding als tijdens de uitvoering van werk, informatie-uitwisseling plaats vindt over het te onderhouden areaal of de objecten. Dit is van belang voor de uitvoering van het werk en het calculeren van een prijs.

Het is momenteel onduidelijk welke informatie en op welk detailniveau de informatie uitgewisseld moet worden.

Bij de eerste prestatiecontracten is geen of onvoldoende kwalitatieve areaalinformatie, zowel geografisch als objectinhoudelijk verstrekt aan de opdrachtnemer. De informatie was in veel gevallen gedeeltelijk of in z'n geheel niet aanwezig. Als uitgangspunt werd gehanteerd dat als er gegevens verstrekt zouden worden, deze gegevens kwalitatief en kwantitatief in orde moesten zijn. Omdat dit in de meeste gevallen niet het geval was, was het beleid in z'n geheel geen gegevens te verstrekken. Hierdoor hebben verschillende opdrachtnemers hetzelfde gebied voor de inschrijving moeten inventariseren.

Opdrachtnemers verrichten hierdoor mogelijk onevenredige inspanningen om tot een prijsberekening te kunnen komen, de transactiekosten zijn hierdoor hoog.

5.4 De nulsituatie is onbekend

Betrouwbare gegevens over de staat van het areaal en de objecten zijn van essentieel belang om de nulsituatie te kunnen bepalen. Hierbij is het van belang om het onderscheid tussen dagelijks onderhoud, achterstallig onderhoud of renovatie te kunnen maken. De typering van het onderhoud bepaalt binnen welk contract het opgelost dient te worden.

Doordat de nulsituatie onbekend is, ontstaat er veel discussie in de uitvoering.

5.5 Risico's onvoldoende in beeld

RWS verlangt in het kader van de prestatiebestekken dat de opdrachtnemer de opdrachtgever ontzorgt.

De (specifieke!) risico's voor de opdrachtgever en opdrachtnemer zijn onvoldoende in kaart gebracht. Tevens bestaat er geen afstemming over de risicoverdeling tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit resulteert in een onevenredige risicoverdeling waarbij een groot riet te calculeren risico bij de opdrachtnemer ligt.

Bij de bestekken in de GWW komt dit o.a. naar voren waarbij het onderhoud inclusief bijbehorende (relatief kleine) schades het risico van de opdrachtnemer zijn.

Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen schade veroorzaakt door de opdrachtnemer of door derden. RWS heeft geen (statistische) informatie over schades door derden uit het verleden verstrekt aan de inschrijvers die hierdoor moeilijk of geen schades hebben kunnen calculeren. Toch wordt het risico momenteel volledig afgewenteld op de aannemer.

5.6 RWS kan een prestatiebestek niet ramen

In de praktijk blijkt dat de ramingen van RWS in veel gevallen tot meer dan 20-40 % boven de inschrijvingen liggen. Naast concurrentie wordt dit mede veroorzaakt door een ontoereikende ramingsystematiek. Het calculeren van de prestatiebestekken blijkt in de praktijk moeilijk. Dit wordt veroorzaakt door onbetrouwbare raamgegevens, het ontbreken van raamgegevens en de ontoereikende (uniforme) ramingsystematiek. Door het ontbreken van kennis worden de ramingen op verschillende wijzen gemaakt en zijn ze veelal gebaseerd op een RAW ramingsystematiek. Voor het ramen van een prestatiecontract is een geheel andere raamwijze noodzakelijk.

Het calculeren van een prestatiebestek betekent veel meer dan bij het calculeren van een RAW bestek dat er risico's moeten worden onderkend en worden gekwantificeerd.

5.7 Kennis verdwijnt uit de RWS organisatie

Doordat de opdrachtnemer volledig verantwoordelijk is voor de uitvoering van werkzaamheden, verliest RWS gebiedskennis en het zicht op de wijze van uitvoeren. Hiermee verdwijnt veel inhoudelijke kennis over de wijze van uitvoeren waardoor er een kennisachterstand optreedt voor RWS. Deze kennis is onder meer noodzakelijk om een goede kostprijsraming te kunnen maken.

Het is voor een professioneel en deskundige opdrachtgever van belang ook (inhoudelijk) kennis te hebben om goed management te kunnen voeren.

6 Beperken van verkeershinder onvoldoende uitgewerkt

Een van de speerpunten in het RWS beleid is het beperken van verkeershinder. In het prestatiecontract is als voorwaarde opgenomen dat de verkeershinder als gevolg van de uitvoering van werkzaamheden tot een minimum moet worden beperkt. Als middel om verkeershinder te kunnen beheersen heeft RWS het principe van Lane Rental in de prestatiecontracten opgenomen. Dit betekent dat de opdrachtnemer rijstrookhuur betaalt voor de perioden dat hij de rijstroken ten behoeve van het onderhoud in gebruik heeft.

De opdrachtnemer heeft bij deze werkwijze zelf de regie over de uitvoering. Verkeersmaatregelen waarbij afzettingen noodzakelijk zijn moeten ter toetsing aan de wegbeheerder worden voorgelegd en worden in bepaalde gevallen verrekend met het Lane Rental budget in het contract. Het is sterk in het voordeel van de opdrachtnemer om in de rustige uren de werkzaamheden uit te voeren. Ook is er de mogelijkheid om alternatieve uitvoeringswijzen te kiezen. De opdrachtnemer is er bij gebaat om met zo min mogelijk verkeersmaatregelen het werk uit te voeren. Dit leidt tot situaties die als ongewenst moeten worden aangemerkt. Denk hierbij aan de uitvoering van het werk in de nachtelijke en meest rustige uren waarbij -buiten medeweten van de wegbeheerder- zonder verkeersmaatregelen wordt gewerkt. In de praktijk komt deze omstandigheid meer dan eens voor. Het getuigt van het gebrek aan verkeerstechnisch inzicht en bovenal van verantwoordelijkheidsgevoel bij de opdrachtnemer.

6.1 Verschillende Lane Rentalvarianten

Het model prestatiecontract schrijft ECO een bepaalde Lane Rental wijze voor. Inmiddels is er een groot aantal Lane Rentalvarianten in de praktijk uitgewerkt op basis specifieke verschillende praktijksituaties en eigen inzicht. Zo wordt er Lane Rental per wegafzetting berekend of per uur per rijstrook of een combinatie van deze varianten. Ook verschillen de hoogte van de tarieven per contract, dit kan voor de daluurtarieven variëren van 25 tot 500 euro per uur.

6.2 Intergraal en uniform toepassen

Als er op een bepaalde weg meerdere contracten worden afgesloten in het kader van onderhoud en bijvoorbeeld renovatie moet RWS zich realiseren dat het van belang is om in beide contracten Lane Rental op te nemen. Als dit niet het geval is, zal er oneerlijke concurrentie optreden. De opdrachtnemer met een Lane Rental contract zal het contract zonder Lane Rental relatief goedkoper kunnen aannemen gesteld dat hij de werkzaamheden in beide contracten kan combineren. Hierdoor zal een zittende opdrachtnemer altijd voordeliger kunnen inschrijven. Doordat de opdrachtnemer zijn verkeersmaatregelen

aanvraagt op het contract zonder Lane Rental zal hij geen Lane Rentalbedrag behoeven te betalen. Dit Lane Rentalbedrag is wel opgenomen in de inschrijvingsprijs en zal dus op deze wijze wegvloeien! Wanneer er dus in voorkomende gevallen meer onderhoudswerk op een weggedeelte is ingepland, moet er rekening worden gehouden met bepalingen omtrent verkeershinder/maatregelen in naderhand op te stellen/aan te besteden contracten.

6.3 Grote administratieve rompslomp

In de praktijk veroorzaakt Lane Rental een grote administratieve rompslomp. Omdat er een tarief per wegafzetting en soms per uur per rijstrook wordt berekend, moet de start- en eindtijd van elke wegafzetting en/of rijstrookafzetting worden geregistreerd. Ook wordt er een blokurentabel toegepast, waarin precies staat omschreven op welk moment de opdrachtnemer op welk wegvak een bepaald tarief moet betalen. Zo betaalt de opdrachtnemer in de spitsperiode een hoger tarief dan buiten de spits. Dit betekent dat een administratief medewerker van RWS achteraf de Lane Rentalbedragen voor alle wegafzettingen moet berekenen. Van NH is bekend dat hier 1 FTE wordt ingezet voor het registreren van start- en eindtijden en voor het berekenen van het Lane Rentalbedrag. Alleen al in ZH worden op deze wijze ongeveer 2.500 Lane Rentalverkeersmaatregelen per jaar geregistreerd. In de praktijk leiden de berekeningen nogal eens tot een discussie met de opdrachtnemer. Het kan om forse bedragen gaan, zo zijn er contracten waarbij voor 800.000 euro per jaar aan Lane Rentalgeld is opgenomen.

6.4 De bloktijden

De bloktijden zijn in de praktijk meer dynamisch dan in de bloktijden tabel is weergegeven. Dit betekent dat zij per aangegeven periode in praktijk toch nog wijzigen. In de loop van de tijd neemt de verkeersintensiteit toe of af. Tijdens evenementen bijvoorbeeld neemt de verkeersintensiteit op sommige wegen in een bepaalde periode sterk toe. Bij de huidige Lane Rental contracten is hiermee geen rekening gehouden. De bloktijden zijn algemeen geldende bloktijden en gelden voor de gehele contractperiode en worden in de meeste gevallen tussentijds niet bijgesteld.

6.5 Veiligheid wegwerker en weggebruiker in het geding

In de praktijk is geconstateerd dat de opdrachtnemer de (veiligheids)richtlijnen met betrekking tot het plaatsen van wegafzettingen niet in alle gevallen hanteert. Door Lane Rental kost een rijstrookafzetting veel (extra) geld en daardoor zal er niet altijd een extra rijstrookafzetting in het kader van de veiligheid voor de wegwerker en de weggebruiker worden geplaatst.

6.6 Combineren van werkzaamheden minimaal

Lane Rental heeft tot doel verkeershinder te minimaliseren. De verwachting is dat hiervoor de opdrachtnemers werkzaamheden moeten combineren en meer capaciteit beschikbaar moeten stellen. In de praktijk wordt er gecombineerd maar er blijkt ook dat bepaalde werkzaamheden zich moeilijk laten combineren. Het soort werkzaamheden maakt een combinatie soms onmogelijk, vegen op de ene wegheft en asfalteren op de andere wegheft levert bijvoorbeeld problemen op. Ook verschillen de werkzaamheden in snelheid van uitvoering. Maaien en lampen vervangen gaan niet gelijk op.

De praktijk laat zien dat er onvoldoende stimulans voor de verschillende opdrachtnemers is om onderling optimaal te combineren. Mogelijk dat hier ook een afstemmingsprobleem aan ten grondslag ligt.

7 Dialoog met de markt ontbreekt

De markt is blij met prestatiebestekken, maar is ook van mening dat er nog een aantal verbeterpunten zijn. Op dit moment vindt er incidenteel overleg met de marktpartijen plaats ter verbetering van de samenwerking en het aanpassen van de modellen prestatiebestekken, dit is op beperkte schaal en wellicht ook nog zonder titel.

RWS heeft er indertijd bewust voor gekozen om, mede gezien de ontwikkelingen rond de bouwfraude, de modellen in eerste instantie op te stellen zonder hierbij de markt te betrekken. Er is gekozen voor een pragmatische insteek om te komen tot een snel resultaat en om op basis van praktijkervaringen de modelcontracten bij te stellen. Inmiddels is een groot aantal prestatiebestekken enige jaren in uitvoering en is er veel ervaring opgedaan.

7.1 Dialoog van groot belang

Continue afstemming van de wederzijdse verwachtingen is belangrijk voor een zakelijke en professionele opdrachtgever en opdrachtnemer. Uit de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan komt naar voren dat afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer waarbij de verwachtingen rond de werking van het prestatiebestek wordt uitgesproken van cruciaal belang is om dit nieuwe gedachtegoed te laten slagen.

Het is van groot belang dat RWS haar visie over prestatiebestekken duidelijk maakt aan de markt. Op deze wijze wordt de markt in de gelegenheid gesteld te anticiperen en de nieuwe werkwijze zich eigen te maken.

Een dialoog moet centraal worden opgestart, waarna een meer structurele uitwisseling van ervaringen zal kunnen leiden tot een werkbare contractvorm met voor beide partijen voldoende uitdaging om tot optimaal presteren te komen.

Binnen RWS zien SDG M&I, ECO en de regionale dienst zich als aanspreekpunt voor de markt. Daarnaast is er overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer inzake de in uitvoering zijnde contracten. Teneinde tot een uniforme werkwijze te komen (eenduidige benadering van de Markt) dienen ervaringen uit dit individuele opdrachtgever opdrachtnemer overleg periodiek te worden besproken in bijvoorbeeld het Directeurenoverleg.

7.2 opdrachtnemer niet gereed voor prestatiebestek

Naast de opdrachtgever geeft ook de opdrachtnemer onvoldoende invulling aan zijn nieuwe rol. Van uitvoerende organisatie moet de opdrachtnemer omschakelen naar een regisserende en uitvoerende organisatie. Hierbij moet de opdrachtnemer prestatie-eisen vertalen in het uitvoeren van werkzaamheden binnen de gestelde randvoorwaarden.

Hij mag zelf bepalen welke werkzaamheden hij wanneer wil uitvoeren, als hij maar aan de prestatie-eisen voldoet. Hiervoor zijn andere (organisatie)kwaliteiten nodig dan voorheen.

RWS verwacht van de opdrachtnemer in het kader van het prestatiebestek een meer proactieve houding. In de praktijk blijkt dit nogal eens tegen te vallen en is geconstateerd dat de opdrachtnemer op basis van gemelde tekortkomingen aan de slag gaat. Dit betekent dat RWS eerst zelf moet constateren en melden alvorens de opdrachtnemer de werkzaamheden gaat uitvoeren. Voordat een korting kan worden opgelegd heeft de opdrachtnemer in bepaalde gevallen een hersteltermijn. De opdrachtnemer rekent erop dat hij de meldingen binnen de gestelde hersteltermijn kan oplossen, hij behoeft op deze wijze zelf geen constateringen te doen of schouwrondes te houden.

7.3 Plan van aanpak voldoet niet

Het plan van aanpak wat de opdrachtnemer bij de inschrijving moet indienen blijkt in de praktijk niet te voldoen aan de verwachtingen van RWS. Er worden inmiddels dikwijls standaard plannen van aanpak ingediend om aan de inschrijfeis te voldoen. Omdat de opdrachtnemer zelf de regie voert op de uitvoering van het werk en alleen moet voldoen aan de prestatie-eisen kan de opdrachtnemer niet aangesproken worden op de wijze van uitvoeren. De opdrachtnemer kan dan ook niet gehouden worden aan het plan van aanpak, omdat de prestatie-eisen leidend zijn.

7.4 Risicoverdeling opdrachtgever en opdrachtnemer

RWS legt, met name voor de prestatiecontracten voor technische installaties, op dit moment (te) veel risico's bij de opdrachtnemer. Vaak omdat RWS zelf onbekend is met de risico's of omdat onbekend is hoe een goede risicoverdeling moet worden gemaakt. Bij de markt bestaat met name grote behoefte om afstemming over de risicoverdeling tussen opdrachtnemer en opdrachtgever. Hiervoor wil de markt in gesprek met RWS. Hierbij moet gedacht worden aan risico-inschatting van de modelcontracten, maar ook aan een risicoanalyse voorafgaand aan de aanbesteding van specifiek contract. Er wordt gedacht aan aanbesteding met voorselectie. Een kant en klare oplossing is nog niet voorhanden.

7.5 Het kortingenregime werkt niet

Geconstateerd is dat er een zeer negatieve werking van de kortingen uitgaat op de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, het o.a. leidt tot frustratiegevoelens bij de directie UAV. Voor een geconstateerde tekortkoming kan een korting worden opgelegd. Er wordt gesproken over een korting omdat de RWS een abonnement op onderhoud heeft bij de opdrachtnemer, welke bij het niet voldoen aan de prestatie-eisen gekort wordt op het abonnementsgeld.

Van de opdrachtnemer wordt verwacht dat deze pro-actief te werk gaat. Op het moment dat hij niet voldoet aan de prestatie-eis wordt een korting opgelegd en voor elke dag dat de tekortkoming voortduurt. In bepaalde gevallen is er sprake van een hersteltermijn. In deze gevallen is het risico aanwezig dat de opdrachtnemer pas handelt na melding van

de tekortkoming. RWS is in dit geval de aangever van het werk, iets wat strijdig is met het principe van het prestatiebestek, waarbij de opdrachtnemer pro-actief moet gaan handelen. Van de opdrachtnemer wordt verwacht dat hij zelf tekortkomingen constateert en deze oplost.

Er is geconstateerd dat de hoogte van de kortingen niet in alle gevallen de omvang van de tekortkoming dekt. Zo meldde o.a. een opdrachtnemer dat op basis van het riskeren van alle mogelijke tekortkomingen hij als laagste winstgevend had kunnen inschrijven door het werk minimaal uit te voeren.

RWS moet leren te managen op de rolinvulling van de opdrachtnemer. Dit vergt meer dan alleen het opleggen van kortingen. Dit managen moet worden verwerkt in de prestatiebestekken en de directievoering.

7.6 Minder interesse markt

De opdrachtnemers zijn van mening dat er niet alleen op prijs gegund moet worden. Opdrachtnemers welke kwaliteit willen leveren komen bij het alleen gunnen op prijs onder grote druk te staan en kiezen in sommige gevallen ervoor om niet in te schrijven. Bedrijven hebben onvoldoende inzicht in (verdeling van) risico's, onvoldoende informatie en onvoldoende tijd om een goede inschrijving te kunnen doen (hoge transactiekosten). Tevens stelt RWS te hoge of minder relevante geschiktheidseisen en varieert de eisen teveel per project. RWS heeft onvoldoende kennis van wat haalbaar is gegeven bepaalde marktomstandigheden en stemt inkopen intern onvoldoende af.

7.7 opdrachtnemer heeft meer voorbereidingstijd nodig

De opdrachtnemers geven aan meer tijd nodig te hebben voor het calculeren van een prestatiebestek. Er wordt voor gepleit de tijd tussen het publiceren van het bestek en de aanbesteding aanzienlijk te verlengen. Zeker als de bij het bestek geleverde gegevens minimaal zijn moet de opdrachtnemer een inventarisatie uitvoeren. Dit vereist een geheel andere aanpak dan bij RAW-contracten. Omdat de bestekken steeds meer integraal worden, dit betekent meer verschillende soorten onderhoud in één contract, hebben de opdrachtnemers ook tijd nodig om onderaannemers te contracteren voor de uitvoering van het werk.

7.8 Kleinere opdrachtgevers worden buitengesloten

Doordat de omvang van de prestatiecontracten groter wordt, de gestelde (onrealistische) geschiktheidscriteria en de diversiteit van de werkzaamheden toeneemt komen er steeds minder kleine opdrachtnemers in aanmerking voor het werk. Binnen de technische installatiebranche zijn voor de grootschalige bestekken op dit moment nog maar twee opdrachtnemers welke in aanmerking komen. Ook binnen de GWW-sector komen steeds minder opdrachtnemers in aanmerking voor het werk. Dit leidt tot een versterking van de concurrentiepositie van een klein aantal grote bedrijven en zal uiteindelijk tot een prijsverhoging leiden. De positie van RWS zal hierdoor verzwakt worden.

8 Aanbevelingen

De eerste stappen in de groei naar een professioneel opdrachtgever zijn gezet, er worden prestatiebestekken toegepast. Deze stappen passen in de nieuwe manier van sturen die het bestuur van RWS voorstaat. Met gebruikmaking van SLA's op basis van prestatiebesturing kan het prestatiebestek als middel worden beschouwd om de gestelde doelen te behalen.

De veroorzaakte veranderingen door het werken met prestatiebestekken raken alle niveaus van de RWS organisatie en moeten daarom ook breed gedragen worden. Om binnen alle huidige veranderingen in de RWS organisatie, prestatiebestekken tot een succes te maken voor opdrachtgever en opdrachtnemer zal er zeker prioriteit en extra inspanning moet worden gegeven aan de hierboven beschreven verbeteracties. Er moet gerekend worden op een proces dat nog meerdere jaren in beslag zal gaan nemen en waarbij krachtige sturing noodzakelijk is!

De vele onderzoeken, rapportages en evaluaties, ook op het gebied van de prestatiebestekken zijn aanleiding geweest tot een grootschalig onderzoek met als doel tot verbeteracties te komen. Deze verbeteracties moeten leiden tot een breed geaccepteerde (opdrachtgever en opdrachtnemer) werkwijze waarbij een uniforme benadering van de markt in voorbereiding en uitvoeringsfase centraal staat.

Hieronder wordt puntsgewijs een aantal verbeteracties voorgesteld waarmee dit nader te formeren projectteam aan de slag zou moeten gaan. Onder leiding van de probleemeigenaar zal het verbeterplan nader uitgewerkt moeten worden. Om tot een verbetering van de werking van prestatiebestekken te komen, beveelt de projectgroep de volgende oplossingsrichtingen bij het bestuur van RWS aan:

8.1 organiseer een daadkrachtige centrale aansturing

- Stel per december 2005 een HID met een speciale taakopdracht aan om te waarborgen dat de implementatie en werking (van prestatiebestekken) leiden tot een goed beheer en onderhoud van areaal en objecten in aansluiting op het ondernemingsplan RWS 2004;
- Waarborg dat de directeuren droog en nat primair verantwoordelijk blijven voor beheer en onderhoud en ook zodanig hun rol oppakken. Zie toe, uitgaande van een heldere roldefinitie, op een daadwerkelijke invulling van de rol van de opdrachtgever, de directie UAV, de toezichthouder en de opdrachtnemer;
- Ondersteun de HID met een speciale taakopdracht met 2 FTE's uit D3 die zorgdragen voor de verbinding van raakvlakken.

Zij helpen mee aan de verbetering en ontwikkeling van beheer en onderhoud en de monitoring van het totaalbeeld;

- Laat uiterlijk 1 februari 2006 per regionale dienst een lijnervaringsdeskundige en stafmedewerker van BIO aanstellen (coaches), fungerend als aanspreekpunt binnen de directie en als contactpersoon naar de opdrachtgever van prestatiecontracten (de directeur). Deze lijnervaringsdeskundige en stafmedewerker stemmen de ontwikkelingen in de regionale dienst en landelijke ontwikkelingen op elkaar af;
- Laat de HID met een speciale taakopdracht 2 maal per jaar over de voortgang rapporteren aan het bestuur van RWS;

8.2 zorg voor een uniforme ontwikkeling, uitvoering en beheersing

- Zorg voor standaardisatie van de prestatiebestekken en de beheersing daarvan. Zie toe op een deskundige rolinvulling door ECO;
- Formuleer alsnog functionele prestatie-eisen voor de prestatiebestekken E&M installaties, die wel toereikend en realistisch zijn met een evenwichtige verantwoordelijkheid en risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer door ECO en de regionale dienst;
- Laat ECO trainingen organiseren voor uniformiteit in de ontwikkeling, uitvoering en beheersing van de prestatiebestekken;
- Spreek het lijnmanagement aan op een professionele houding van opdrachtgever, directie UAV en toezichthouder onderling en naar de opdrachtnemer. Organiseer hiervoor in 2006 rollenspelen en heb hierbij aandacht voor de cultuuromslag (verzakelijking);
- Continueer het organiseren door ECO van de landelijke gebruikersdagen prestatiebestekken voor RWS medewerkers om ervaringen uit te wisselen en organiseer hierbij een leertraject 'best practices'; ontwikkel 'assetmanagement' en orden areaal- en objectgegevens

8.3 Ontwikkel 'assetmanagement'

- Ontwikkel in 2006-2007 een RWS brede visie en strategie voor 'assetmanagement' waarbij 'lifecyclecosts' centraal staat.;
- Bepaal het detailniveau en welke areaal- en objectgegevens nodig zijn voor het implementeren van 'assetmanagement';
- Maak het kwaliteitsverlies van het areaal en de objecten (in de prestatiebestekken) meetbaar;
- Bepaal hoe areaal- en objectgegevens digitaal vastgelegd en uitwisselbaar moeten worden;

8.4 bepaal contractkaders om verkeershinder te voorkomen

- Stel in januari 2006 een landelijke projectteam aan bestaande uit Staf DG, een verkeersmanager, een infraprovider, een districtshoofd, een afvaardiging van ECO/BIO en een afvaardiging van de opdrachtnemer met als doel het opnieuw bekijken van de Lane Rentalsystematiek;
- Pas de huidige Lane Rentalsystematiek in de modelbestekken aan en:
 - Zie daarbij toe op minimalisatie van de veiligheidsrisico's bij verkeersmaatregelen;
 - Zie daarbij toe op het verkrijgen van een positief wegbeeld van de weggebruiker;
 - Zie daarbij toe op het minimaliseren van de verkeershinder (ten gevolge van verkeersmaatregelen);
 - Bouw voldoende (grote) financiële prikkels per tijdseenheid binnen venstertijden (bloktijden);
- Tref maatregelen ter vermindering van de administratieve belasting voor het bepalen van de Lane Rentalbedragen.

8.5 voer een dialoog met de markt

Algemene aanbevelingen:

- Zie toe op het waarborgen van integriteit in de dialoog met de markt;
- Organiseer 1 of 2 keer per jaar een plenaire bijeenkomst (een platform) tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers;
- Neem de opdrachtnemer mee in het leertraject prestatiebestekken;
- Introduceer positieve prikkels;
- Communiqueer het toekomstprogramma 2006 voor onderhoud met de markt. Hierdoor wordt de markt in de gelegenheid gesteld tijdig te anticiperen op ontwikkelingen;

Aanbevelingen gerelateerd aan contract/aanbesteding:

- Organiseer start-ups met alle belangrijke stakeholders bij aanvang van een project en organiseer gedurende het project afstemmomenten tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers;
- Verstrek voorinformatie aan inschrijvers van contracten zodat zij in staat worden gesteld zich voor te bereiden en mee te denken. Benoem de risico's en maak de risicoverdeling transparant en evenwichtig voor de opdrachtgever en de opdrachtnemer;
- Geef meer ruimte aan de opdrachtnemer in het aanbestedingsproces, door:
 - het verlengen van de inschrijftermijn;
 - het houden meerdere individuele en/of plenaire inlichtingen;
 - het beperken van de geschiktheideisen;

- o het beperken van de transactiekosten.