

Vernieuwing van de CROW-Wegbeheersystematiek

Eddy Westdijk
CROW

Samenvatting

Om te komen tot een verdere professionalisering van het wegbeheer wordt de gehele CROW-wegbeheersystematiek (WBS) vernieuwd tot een vernieuwd samenhangend geheel van processen en instrumenten. De vernieuwde WBS zal (evenals de bestaande WBS) gaan bestaan uit een stelsel van uitgangspunten, voorwaarden, modellen en standaarden. Samen met de wegbeheergegevens dienen deze als middel om de juiste informatie te verkrijgen die nodig is voor risico gestuurd wegbeheer.

Deze bijdrage gaat in op de visie, kaders en activiteiten voor de komende 3 jaar om te komen tot een vernieuwde geordende en gestructureerde WBS voor de wegbeheerder, gebaseerd op risicosturing en assetmanagement, die stapsgewijs wordt gerealiseerd en die aansluit op de veranderende praktijk van het beheer.

Steekwoorden

Beheersystematiek, Wegbeheersystematiek, Risico gestuurd wegbeheer, Assetmanagement

1. Aanleiding, ervaringen en bevindingen

Het beheren en onderhouden van de openbare ruimte en de infrastructuur krijgen een steeds belangrijker plaats in de samenleving. Nederland is vrijwel uitgebouwd. De aandacht verschuift van de ontwikkeling van nieuwe gebieden naar het herinrichten, beheren en onderhouden van de bestaande openbare ruimte en infrastructuur. De economische crisis en de forse afname van het aantal vernieuwings- en nieuwbouwprojecten zijn belangrijke motoren achter deze ontwikkeling. De dynamiek en multifunctionaliteit van het gebruik van de openbare ruimte en de infrastructuur neemt intussen toe. Dit leidt tot meer complexiteit. Gemeenten, provincies en waterschappen moeten steeds meer schakelen in middelen en tijd. Betaalbaar, flexibel en competent beheer van de openbare ruimte en infrastructuur is een topprioriteit. Deze ontwikkelingen vereisen nieuwe ziens- en werkwijzen van gemeenten, provincies en waterschappen en andere betrokken partijen specifiek ten aanzien van het beheer van de openbare ruimte en de infrastructuur. Het assetmanagement-denken geeft hier invulling aan.

Het beheer van de openbare ruimte en zeker het beheer van wegen is de laatste jaren op een hoog technisch niveau uitgevoerd. De weginfrastructuur ligt er in Nederland dan ook in het algemeen goed bij. Zeker wanneer dit wordt vergeleken met het niveau in omliggende landen. Met het teruglopen van financiële middelen voor beheer en onderhoud wordt steeds meer de vraag gesteld of dit hoge niveau noodzakelijk is. De uitdagingen in het wegbeheer liggen in het uitvoeren van het wegbeheer op het gewenste niveau waarbij het functioneren van het wegensysteem/netwerk de maatstaf zal zijn. Sturen op aanvaardbare risico's (en prestaties) wordt belangrijker dan sturen op volledige zekerheid. Er zal antwoord gegeven moeten worden op de vraag op welk minimum niveau het beheer uitgevoerd kan worden waarbij de veiligheid nog voldoet en waarbij er in de toekomst geen forse investeringen gedaan hoeven te worden.

Overheden hebben te maken met een verandering naar een meer regisserende en op afstand staande rol. Deze verandering heeft zowel gevolgen voor de aansturing en het contractmanagement als ook voor het proces van het beheer van de openbare ruimte en infrastructuur.

De beheerder heeft hulpmiddelen nodig om dit beheer efficiënter uit te kunnen voeren. Maar ook integraler: budgetten moeten bijvoorbeeld niet alleen binnen dezelfde soorten van 'assets' verdeeld worden (bijvoorbeeld prioritering groot onderhoud wegenprojecten), maar ook tussen verschillende soorten 'assets' (groot onderhoud wegen versus onderhoud groen of riolering).

Eén van deze hulpmiddelen is de door gemeenten, provincies en andere wegbeheerders gehanteerde WBS. De systematiek kent circa 400 gebruikers (organisaties). Onderdelen in de bestaande systematiek sluiten steeds minder aan op de behoefte van gebruikers.

2. Het belang van beheersystematieken

Een beheersystematiek bestaat uit een stelsel van uitgangspunten, voorwaarden, modellen en standaarden die als middel dienen om de informatie te verkrijgen die nodig is voor het beheer van (onderdelen van) de openbare ruimte en infrastructuur. Dit dient te gebeuren in samenhang en eenduidig, samen met beheergegevens over de onderdelen in de openbare ruimte en infrastructuur.

Beheersystematieken voor wegen, riolering, openbare verlichting, groen en dergelijke (voor de gehele openbare ruimte en infrastructuur) sluiten aan bij de behoefte aan samenhang. Met

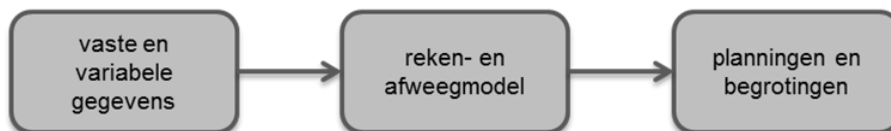
goed doordachte beheersystematieken worden eenduidige werkprocessen voor de beheerder in de totale keten tot stand gebracht, ondersteund met bijbehorende hulpmiddelen en in een 'eenduidige' taal. Beheersystematieken sluiten aan op en grijpen in in het werkproces van de beheerder en vragen om een (soms andere) afgesproken manier van werken. Beheersystematieken overstijgen de verschillende inhoudelijke werkterreinen (vanwege de beleidsnoodzaak tot integraal beheer).

3. De huidige WBS

CROW biedt de professional die werkzaam is op het terrein van de WBS een breed scala aan producten. Het productassortiment omvat publicaties, een keurmerk voor software, digitale uitwisselingsformaten en opleidingen:

- Publicatie 147 Systematiek Wegbeheer 2011.
- Publicatie 146a Handboek visuele inspectie 2011.
- Publicatie 146b Handleiding globale visuele inspectie 2011.
- Publicatie 145 Beheerkosten openbare ruimte.
- Online kennismodule Wegbeheer, -inspecties en -metingen.
- Keurmerk Wegbeheerssoftware.
- Download 'SUF-WEG' (standaard uitwisselingsformaat).
- Basiscursus Wegbeheersystematiek.
- Opleiding Visueel Inspecteur Wegen.

De huidige WBS is een systematiek waarmee wegverhardingen systematisch en eenduidig kunnen worden geïnspecteerd en op basis waarvan onderhoudsplanningen en begrotingen kunnen worden gemaakt.



De systematiek van de huidige WBS in hoofdlijnen

Voor de onderhoudsplanningen en begrotingen onderscheidt men hierbij onderhoudswerkzaamheden op korte termijn (1-2 jaar) en middellange termijn (3-5 jaar). En voor begrotingen ook de lange termijn > 5 jaar).

De onderhoudsplanning voor de korte en middellange termijn is gebaseerd op inspecties. Lange termijnplanningen komen tot stand door middel van een afschrijvingsmodel per verhardingstype (elementverharding, asfalt etc.). De hieruit vloeiende afschrijvingstermijnen zijn zeer globaal en kunnen alleen voor de lange termijnprognoses worden toegepast.

De huidige systematiek sluit steeds minder aan op de behoefte van gebruikers:

- De huidige WBS sluit niet goed aan op de wijze waarop op dit moment invulling wordt gegeven aan assetmanagement.
- De huidige WBS geeft onvoldoende invulling aan risico gestuurd wegbeheer.
- De huidige WBS levert geen eenduidige en gestandaardiseerde financiële meerjaren doorkijk die goed aansluit op de werkelijke beheerbudgetten.
- De huidige WBS laat onvoldoende een transparante besluitvorming toe.

Naast bovenstaande inhoudelijke zaken is er zowel vanuit wegbeheerders als vanuit ontwikkelaars van de wegbeheer-software-pakketten een grote behoefte om tot een gestandaardiseerd 'rekenhart' voor de WBS te komen. Het voordeel voor wegbeheerders is

dat resultaten uit de verschillende wegbeheer-software-pakketten vergelijkbaar en reproduceerbaar zijn. Voor de ontwikkelaars en beheerders van deze pakketten is het voordeel dat zij zelf niet (afzonderlijk) hoeven te investeren in de ontwikkeling van het rekenhart.

4. Doel vernieuwde WBS

Om te komen tot een verdere professionalisering van het wegbeheer wordt de gehele WBS vernieuwd tot een vernieuwd samenhangend geheel van processen en instrumenten. De vernieuwde WBS zal (evenals de bestaande WBS) gaan bestaan uit een stelsel van uitgangspunten, voorwaarden, modellen en standaarden. Samen met de wegbeheergegevens dienen deze als middel om de juiste informatie te verkrijgen die nodig is voor een transparante en risico gestuurde wijze van wegbeheer.

Het einddoel is te komen tot een vernieuwde, geordende en gestructureerde wegbeheersystematiek voor de wegbeheerder, gebaseerd op risicosturing en assetmanagement, die stapsgewijs wordt gerealiseerd en die aansluit op de veranderende praktijk van het beheer.

Daarvoor is het onder andere nodig dat:

- De vernieuwde WBS sterk bijdraagt aan het transparanter maken van het proces van besluitvorming. De vernieuwde WBS moet het mogelijk maken dat de doelen die de bestuurder/beheerder wil nastreven met zijn wegennet goed en transparant doorvertaald kunnen worden naar onderhoudsplanningen en begrotingen.
- Het huidige proces van wegininspecties wordt getransformeerd naar een meer risico gestuurd proces (de basis voor risico gestuurd beheer). De wegbeheerder vraagt hierbij om een eenduidige en gestandaardiseerde aanpak.
- Onderzocht moet worden welke nieuwe methoden van gegevens-inwinning en meetmethoden (bijvoorbeeld met meetwagens of met nieuwe monitoringstechnologieën) geschikt zijn om invoergegevens voor de WBS te leveren.
- Met de vernieuwde WBS een eenduidige en gestandaardiseerde financiële meerjaren doorkijk gerealiseerd kan worden die goed aansluit op de werkelijke beheerbudgetten (en niet zoals in de huidige WBS waarin het accent ligt op de eerste twee jaren).
- Wordt nagegaan of:
 - naast technisch onderhoud, waar de systematiek nu op is gericht ook verzorgingsonderhoud in de systematiek moet worden opgenomen (zoals bijvoorbeeld ook in de groenbeheersystematiek het geval is);
 - naast groot onderhoud het zogenaamde klein onderhoud ook een volwaardige plaats binnen de systematiek moet krijgen.
- Toegewerkt wordt naar een vernieuwde opzet, structuur en organisatie van de wegbeheer-software-pakketten (inclusief het 'rekenhart') alsmede het actualiseren van het certificeringsproces.
- De op de WBS aansluitende cursussen en opleidingen geactualiseerd en passend gemaakt worden.

Met een vernieuwde WBS kunnen wegbeheerders:

- Beter, risico gestuurd en transparanter onderbouwd beslissingen nemen binnen het beheer en onderhoud van wegen.
- Efficiënter en goedkoper wegen inspecteren doordat betere afwegingen kunnen worden gemaakt over de te inspecteren wegen (methode, omvang, frequentie).
- Gericht de dialoog aangaan met verschillende partijen (bestuur, weggebruikers, omwonenden), door binnen de WBS 'aan de knoppen te draaien'.

- Een begroting en planning maken die beter aansluit op praktijkervaringen en beter is uit te leggen aan politiek en burgers.

De vernieuwde WBS richt zich op het beheer en onderhoud van verhardingen van wegen en verhardingen in de openbare ruimte (zoals voetpaden, fietspaden en pleinen). De vernieuwde WBS is gebaseerd op de principes van assetmanagement. Daarmee sluit de WBS ook aan op andere beheersystematieken die volgens deze principes zijn opgezet.

In het assetmanagement-denken wordt onderscheid gemaakt in strategisch (het *richten* van de organisatie), tactisch (het *inrichten* van de organisatie) en operationeel niveau (het *verrichten* van activiteiten door de organisatie). Daarbij worden verschillende rollen en verantwoordelijkheden onderscheiden:

1. *asseteigenaar* (strategisch niveau / het richten)

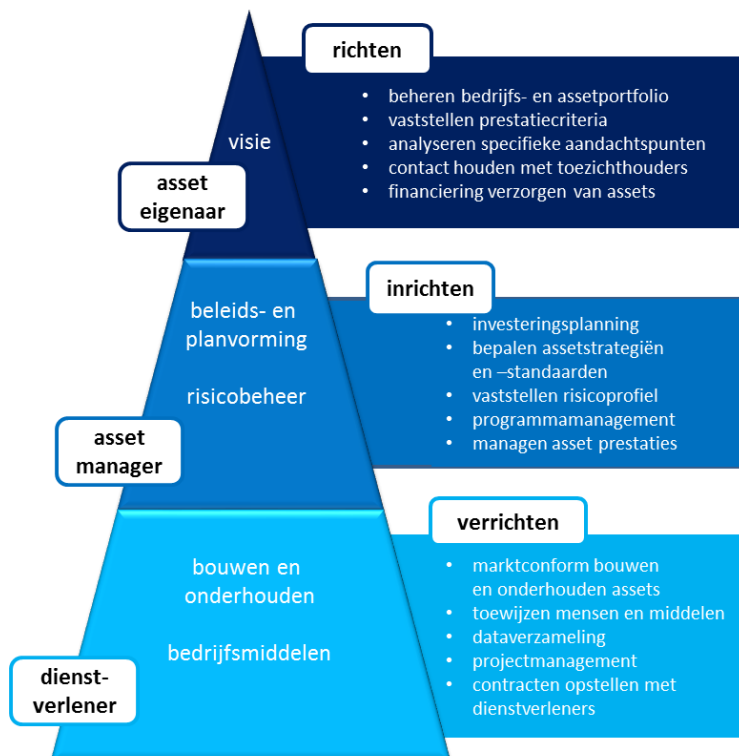
(visie-ontwikkeling, beheren bedrijfs- en assetportfolio, vaststellen organisatiewaarden en bijbehorende prestatiecriteria, analyseren specifieke aandachtspunten, contact houden met toezichthouders, financiering verzorgen van assets / beslissingen over budgetten);

2. *assetmanager* (tactisch niveau / het inrichten)

(investeringsplanning, bepalen assetstrategieën en assetstandaarden, vaststellen risicoprofielen / risicohouding van de organisatie, risicobeheer, programmamanagement, managen van asset prestaties);

3. *dienstverlener* (operationeel niveau / het verrichten)

(marktconform bouwen en onderhouden van assets, toewijzen mensen en middelen, dataverzameling, projectmanagement, contracten opstellen met dienstverleners).



Assetmanagement als basis voor de vernieuwde WBS

In het assetmanagement-denken staan de volgende principes centraal:

- Het, met elke activiteit, leveren van een bijdrage aan organisatiedoelen (organisatiedoelen komen voort uit visie en worden vertaald naar organisatiewaarden);

- Het effectueren van de ‘line of sight’ (een transparante vertaling van visie, beleidsdoelen via planning en begroting naar uitvoering, en vice-versa);
- Het beschouwen van de gehele levenscyclus van assets (van ideevorming tot en met sloop);
- Het in alle stappen en fasen toewerken naar de balans tussen prestaties, kosten en risico’s (het risico-denken en het prestatie-denken).

Beknopt samengevat is assetmanagement het beter beheersen en in balans brengen van prestaties, kosten en risico’s gedurende de gehele levenscyclus van kapitaalgoederen (assets). Met als doel om een bijdrage te leveren aan de organisatiedoelen en de waarde van elke euro die in assets wordt geïnvesteerd te maximaliseren.

Assetmanagement wordt ingezet om waarde te realiseren uit assets door gecoördineerde activiteiten uit te voeren. Met assetmanagement kan infrastructuur toekomstbestendig, professioneel en optimaal worden ontworpen, gebouwd en onderhouden.

5. Uitgangspunten en activiteiten 2016-2018

Uitgangspunten voor de ontwikkeling van de vernieuwde WBS:

1. De vernieuwde WBS zal stapsgewijs ontwikkeld worden. Het belang van een goede en betrouwbare WBS is immers groot. Door een stapsgewijze ontwikkeling kunnen de gebruikers van de WBS ‘meegroeiën’ met de ontwikkelingen. Implementatie en draagvlak worden door een stapsgewijze ontwikkeling bevorderd. Bij de vernieuwing van de WBS zal worden voortgebouwd op de bestaande WBS uit 2011.
2. De vernieuwde WBS zal modulair van opzet en structuur moeten zijn. Dit bevordert het flexibel kunnen inzetten van de WBS.
3. Het gedachtengoed van assetmanagement vormt de basis voor de vernieuwde WBS. Als basis voor het beschrijven van het beheerproces zal gebruik worden gemaakt van de norm ISO/NEN 55000. Deze norm beschrijft het beheerproces dat algemeen geldt voor kapitaalgoederen en wordt wereldwijd toegepast in verschillende sectoren en industrieën.
4. De nadruk zal voor de vernieuwde WBS liggen op de wegbeheerder, maar veel van de processen zijn identiek voor beheerders van andere onderdelen van de openbare ruimte zoals riolering, groen, verlichting, etc. De hulpmiddelen (het stelsel van uitgangspunten, voorwaarden, modellen en standaarden) worden waar mogelijk ontwikkeld zodat ze ook geschikt zijn voor andere disciplines. Nauwe afstemming vindt plaats met de ontwikkeling van de CROW-Groenbeheersystematiek (GBS).

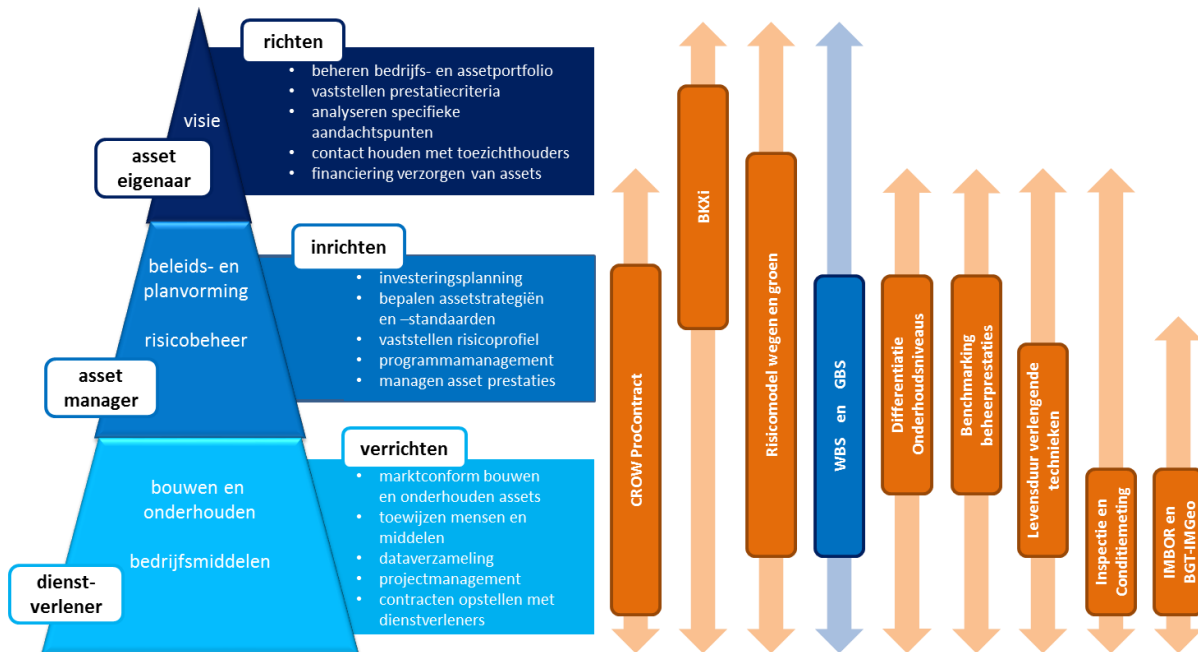
Overigens kan de ontwikkeling van de vernieuwde WBS niet los worden gezien van recente ontwikkelingen in het rationaliseren en het professionaliseren van wegbeheer (= assetmanagement) en een aantal projecten die binnen dat kader nu door CROW worden uitgevoerd:

- Ontwikkeling van de Bestuurlijke Kwaliteitsindex voor weginfrastructuur;
- Risicomanagement bij beheer van de (gemeentelijke) openbare ruimte;
- Onderbouwing en differentiatie van onderhoudsniveaus van weginfrastructuur;
- Benchmarking beheerprestaties;
- Levensduur verlengende technieken voor weginfrastructuur;
- Ontwikkeling van de groenbeheersystematiek (GBS);

- Ontwikkeling van een informatiemodel voor het beheer van de openbare ruimte (IMBOR).

Van belang is om tot op detailniveau duidelijk te krijgen hoe de resultaten van deze projecten zijn in te passen in of aan te sluiten op de vernieuwde WBS. Hiervoor wordt een periode van zes maanden uitgetrokken. Rond de zomer van 2016 moet dit helder zijn.

Het volgende schema plaatst de verschillende hiervoor benoemde projecten in het assetmanagement-denken en op het niveau waar de projecten passen in het assetmanagement-denken:



Schema samenhang projecten

De komende drie jaren (2016 t/m 2018) worden uitgetrokken om:

- Tot een vernieuwde en moderne WBS te komen in drukwerk en in digitale vorm (verwerken van de samenhang met andere projecten, beschrijven en vastleggen van de verschillende onderdelen van de vernieuwde WBS, integratie van onderdelen tot één vernieuwde WBS).
- Tot een breed gedragen nieuwe opzet, structuur en organisatie van de wegbeheer-software-pakketten te komen.
- De cursussen en opleidingen te actualiseren en door te ontwikkelen.
- Een efficiënt, effectief en betaalbaar beheer van de WBS in te richten.
- De vernieuwde WBS bij de doelgroep, de gebruikers, te introduceren.

Om dit te bereiken is een aantal activiteiten voorzien. De activiteiten zijn als volgt gepland in de periode van 2016 t/m 2018:

Activiteit	2016				2017				2018			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
WBS A. Voorbereiding	x	x										
WBS B. Onderdelen		x	x	x	x	x	x					
WBS C. Integratie onderdelen							x	x				
WBS D. Software					x	x	x	x	x			
WBS E. Opleidingen								x	x	x	x	
WBS F. Inrichten Beheer								x	x			
WBS G. Introductie					x					x	x	x

Planning van activiteiten om tot vernieuwing van de WBS te komen

6. Organisatie vernieuwing WBS

De bestaande Gebruikersgroep Wegbeheer (GG WBS) heeft als doel het up-to-date houden van de WBS (*beheer* van de huidige systematiek). De GG WBS:

- Adviseert CROW bij beheer van het bestaande assortiment WBS.
- Vertegenwoordigt daarbij wegbeheerders en software-beheerders.

De leden van de gebruikersgroep brengen hiertoe inhoudelijke kennis in. In de gebruikersgroep zijn gemeentelijke en provinciale wegbeheerders, aannemerij en advies- en ingenieursbureaus vertegenwoordigd.

Voor een slagvaardige en daadkrachtige ontwikkeling van een vernieuwde WBS (*innovatie*) is een Ontwikkelteam WBS ingesteld (OT WBS). Het OT WBS:

- Adviseert CROW bij vernieuwing van het assortiment WBS.
- Bestaat uit enkele wegbeheerders en enkele software-beheerders.
- Betreft derden afhankelijk van fase en benodigde expertise.
- Koppelt regelmatig terug naar de GG WBS.

Het OT WBS bestaat uit vertegenwoordigers van gemeentelijke en provinciale wegbeheerders, aannemerij en advies- en ingenieursbureaus.

7. Resultaat

Het resultaat van de inspanningen gedurende drie jaar zal dan zijn:

Een vernieuwde, geordende en gestructureerde wegbeheersystematiek voor de wegbeheerder, gebaseerd op risicosturing en assetmanagement, die stapsgewijs is gerealiseerd en die aansluit op de veranderende praktijk van het beheer.