

CLUSTERING VAN ONDERHOUDSBESTEKKEN

ir. WARD POELMANS
Agentschap Wegen en Verkeer

Samenvatting

Het Agentschap Wegen en Verkeer is in 2008 gestart met een nieuwe strategie rond het aanbesteden van onderhoudswerken. Voor het dagelijks onderhoud wordt er een pilootproject opgestart, waarbij er wordt overgestapt van vele kleine contracten naar een geïntegreerd clusterbestek. Hierbij worden alle onderhoudstaken in het pilootdistrict gebundeld in één contract. In een tweede fase zal er – ook in een pilootdistrict – worden overgestapt op een resultaatsverbintenis. Bij een positieve evaluatie zal het Agentschap Wegen en Verkeer tussen 2013 en 2015 deze werkwijze veralgemeend invoeren in alle districten.

L'Agence des Routes et de la Circulation (Agentschap Wegen en Verkeer) a adopté en 2008 une nouvelle stratégie en matière d'adjudication de travaux d'entretien. Pour les entretiens quotidiens un projet pilote est mis sur pied sur la base d'un cahier des charges intégré en cluster au lieu d'une multitude de petits contrats. L'approche consiste à grouper toutes les tâches d'entretien du district pilote dans un seul contrat. Dans une deuxième phase, également dans un district pilote, une obligation de résultat sera introduite. En cas d'évaluation positive l'Agence des Routes et de la Circulation appliquera cette approche de manière générale dans tous les districts entre 2013 et 2015.

1. Een nieuwe aanpak voor onderhoudswerken

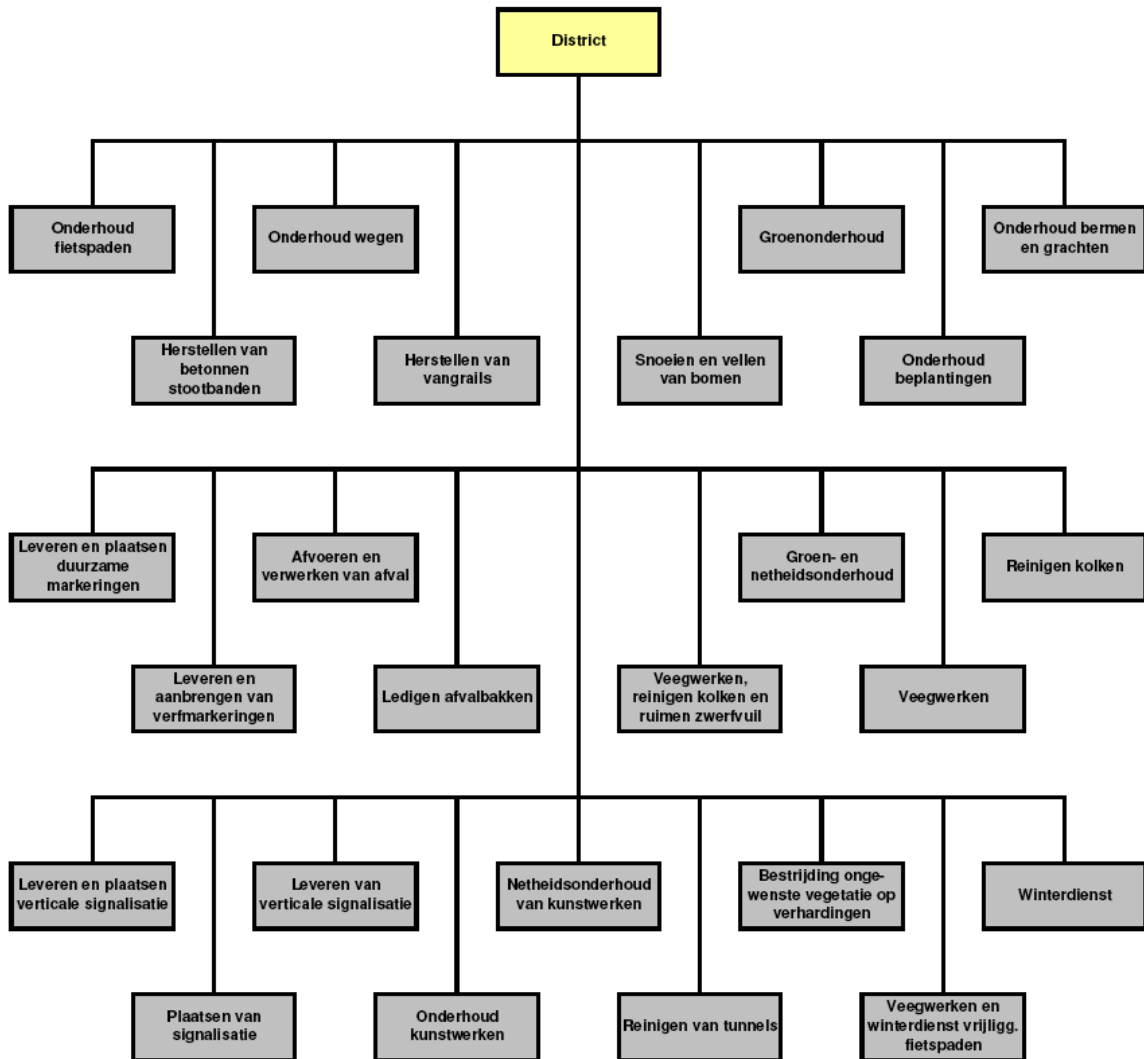
Het aanbesteden van de onderhoudswerkzaamheden op de Vlaamse gewestwegen gebeurt bij het Agentschap Wegen en Verkeer al sinds jaar en dag door middel van kleinere contracten, die elk een specifiek aspect van het dagelijks onderhoud van de weg behandelen. In elk district zoekt het agentschap een aannemer voor het onderhoud van de wegverharding, een andere aannemer om te maaien, een derde om de weg te vegen en weer een andere aannemer om de vrijliggende fietspaden te borstelen. Zo werden er op jaarbasis ongeveer 250 contracten aanbesteed om de Vlaamse gewestwegen te onderhouden. Een beperkt aantal van deze contracten loopt over meerdere districten, zodat dit resulteert in een gemiddelde van meer dan tien contracten per district.

Deze manier van werken heeft ongetwijfeld een aantal voordelen. Vooreerst komen er op

deze manier ook kleinere aannemers in aanmerking om als hoofdaannemer het wegenonderhoud uit te voeren. Deze aannemers blijven dikwijls min of meer in de eigen streek werkzaam, waardoor ze over het algemeen een grotere specifieke terreinkennis kunnen voorleggen dan sommige grotere aannemers, die over het hele land werken. Zeker in het dagelijks onderhoud is deze terreinkennis van groot belang om optimaal te kunnen inspelen op de specifieke plaatselijke noden. Omdat er meer aannemers in aanmerking komen om in te schrijven voor de aanbesteding en het contract binnen te halen is de concurrentie bij de verschillende aanbestedingsprocedures groter, wat voor scherpere aanbestedingsprijzen zorgt.

Een andere reden waarom van het Agentschap lang vast heeft gehouden aan deze manier van werken, heeft betrekking op de procedures die gevolgd moeten worden bij de aanbesteding van dergelijke contracten. Het gaat in deze zowel over de wettelijke (Europese) regels m.b.t. het aanbesteden van overheidsopdrachten, als over de interne (delegatie)regels die de Vlaamse Overheid en het agentschap opgesteld hebben. Bij een lagere contractwaarde wordt de beslissingsbevoegdheid immers verder gedelegeerd binnen de organisatie, wat toelaat om soepeler te werken en sneller dossiers te kunnen afhandelen.

Aan de andere kant zijn er ook een belangrijk aantal nadelen verbonden met deze werkwijze. Een eerste punt betreft ongetwijfeld het gebrek aan uniformiteit in de verschillende bestekken. Door het grote aantal kleinere contracten en de vrijheid die dit meebrengt om binnen de organisatie aanpassingen te doen aan de voorgestelde uniforme werkwijze ontstaat er een grote versnippering in contracten die worden uitgeschreven. Dit heeft zowel betrekking op de soort van werken die binnen één contract worden opgenomen als op de technische beschrijving van deze werken. Zo worden er in sommige districten contracten uitgeschreven waarin maaien en onderhoud van beplantingen samen wordt opgenomen, terwijl dit in andere districten dan weer in verschillende contracten voorzien is. Op sommige plaatsen worden de veegwerken op wegen en vrijliggende fietspaden samen aanbesteed, terwijl dit op andere plaatsen dan weer apart gebeurt, en zo zijn er vele voorbeelden. Ook ten aanzien van de besteksposten zijn er dikwijls verschillen tussen de contracten in verschillende districten en afdelingen. Bijvoorbeeld met betrekking tot het betalen van posten voor werfsignalisatie of voor het afvoeren van afval zoals maaisel of veegspecie, zijn er binnen het agentschap verschillende werkwijzen die gehanteerd worden.



Figuur 1: Overzicht bestaande onderhoudscontracten in verschillende districten

Een ander probleem betreft de boetes en straffen die kunnen worden opgelegd aan de aannemer. Zo is er voor een verdragingsboete een wettelijk maximum opgelegd, dat bepaald wordt als een percentage van de totale aannemingsom. Wanneer er een beperkt contract op de markt gebracht wordt, zal dit maximum sneller bereikt worden dan bij een groter contract. Ook de straffen die het bestuur kan opleggen, worden op eenzelfde manier begrensd. Eens de maximale boete bereikt is, en de aannemer blijft de gemaakte afspraken negeren, zijn de middelen van het bestuur beperkt om hier tegen op te treden.

Een derde probleem met betrekking tot deze manier van werken betreft de moeilijke controle op de uitvoering van de werken. Om de verkeershinder op de steeds drukker wordende snelwegen tegen te gaan, worden er immers steeds meer en meer onderhoudswerken 's nachts uitgevoerd. De huidige manier van aanbesteden verloopt voor het onderhoud nog steeds via middelenverbintenissen. Hierbij wordt de aannemer betaald op basis van de uitgevoerde hoeveelheden uit het bestek. Dit houdt in dat het agentschap de uitvoering van

de onderhoudswerken moet controleren op het moment dat deze effectief op het terrein uitgevoerd worden. Ook voor het agentschap houdt dit dus meer en meer nacht- en weekendwerk in. Wanneer de overstap naar resultaatsverbintenissen er komt, zal de wijze waarop de aannemer gecontroleerd wordt ook veranderen. Dan zal enkel nog het resultaat van de aannemer beoordeeld worden, los van de werken die hij hiervoor heeft uitgevoerd. Dit houdt dus ook in dat de controles te allen tijde kunnen gebeuren en niet meer noodzakelijk zijn tijdens de uitvoering van de werken.

Een laatste belangrijk argument is de goede kwaliteit van de werken die het Agentschap Wegen en Verkeer steeds voorop stelt. Door het aantal aanbestedingsprocedures te verminderen wordt er heel wat tijd uitgespaard binnen de administratie m.b.t. het voorbereiden en opvolgen van deze procedures. Hiervan kan het agentschap profiteren om werken uit te besteden d.m.v. een algemene offertevraag i.p.v. met een openbare aanbesteding. Daardoor kan er naast de prijs van de aannemer ook diens kwaliteitsgarantie beoordeeld worden, wat op termijn moet leiden tot een hogere kwaliteit van de werken.

Uit deze argumentatie blijkt dat het zeker de moeite loont om de weg van grotere resultaatsbestekken in te slaan. Dit is niet nieuw, ook internationaal bestaat er al enige tijd de tendens naar schaalvergroting. Het agentschap spreekt dan ook al enkele jaren over de omschakeling naar meer resultaatgerichte contracten. Om deze omschakeling niet al te bruusk te maken, werd er in het verleden reeds geopteerd om enkele kleinere initiatieven op te starten. Zo werden er enerzijds proefprojecten opgestart om bestekken te clusteren en werd er aan de andere kant geëxperimenteerd met resultaatsverbintenissen. Op het gebied van clustering werden bijvoorbeeld de bestekken groenonderhoud en ruimen van zwerfvuil samengevoegd. Ook werd er op sommige plaatsen onderhoud van vrijliggende fietspaden samengebracht met de winterdienst op deze fietspaden. De grootste clustering werd doorgevoerd in Vlaams-Brabant en Antwerpen, waar het bestek groenonderhoud werd samengevoegd met alle netheidonderhoud. Er werden, zij het met wisselend succes, resultaatsbestekken op de markt gebracht voor een drietal verschillende bestekken, nl. de netheid van de parkings, het aanbrengen van markeringen en het aanplakken van affiches.

Dit waren allemaal kleine projecten, zodat het tijd werd om grotere stappen vooruit te zetten en naar een globale aanpak over te gaan. Iedereen die betrokken is bij het onderhoud van de gewestwegen heeft immers voldoende voordelen bij deze nieuwe aanpak. De districten van Agentschap Wegen en Verkeer hebben op die manier één aanspreekpunt voor alle onderhoudstaken. Dit leidt onmiddellijk tot minder administratief werk dan tal van aannemers te selecteren en aan te sturen. Aangezien alle onderhoud bij één hoofdaannemer of een tijdelijke vereniging zit kan deze de verschillende taken efficiënter plannen, en wordt het makkelijker om alle onderhoudstaken te coördineren. Dit levert onmiddellijk voordeel op voor aannemer en administratie, maar ook voor de weggebruiker. Die zal door het beter coördineren en samenvoegen van verschillende werken immers minder hinder ondervinden. Het gebruik van minder bestekken zou dan op zich weer moeten leiden tot een betere

afstemming van de bestekken en dus tot meer uniformiteit hierin. Ook dit is weer voor alle partijen interessant. De administratie heeft een beter zicht op wat er gebeurt in de verschillende districten, en verbetertrajecten kunnen makkelijker worden doorgevoerd. De aannemer zal een duidelijker verwachtingspatroon hebben doordat er overal hetzelfde bestek gebruikt wordt. Bovendien zal er voor de gebruiker op termijn een duidelijker wegbeeld ontstaan over heel Vlaanderen. Daarbovenop komt nog een bonus voor de administratie, die de aannemer op een meer flexibele manier kan controleren.

2. Algemeen concept: van gefragmenteerde middelenverbintenissen naar een geclusterde resultaatsverbintenis

In december 2006 was er plotseling het ideale moment om de overgang naar geclusterde resultaatsbestekken definitief in te zetten. Het Agentschap Wegen en Verkeer besloot mee te stappen in het internationale PIM-project. PIM staat voor Partnerprogramma Infrastructuur Management en is een samenwerkingsverband tussen Nederland (Rijkswaterstaat), Engeland (Highways Agency) en Vlaanderen (Agentschap Wegen en Verkeer). Ook twee private partners (de studie bureaus Atkins en Grondmij) maken deel uit van dit samenwerkingsverband. Binnen deze samenwerking worden er een aantal pilootprojecten opgezet met de bedoeling om van elkaar te leren en ervaringen uit te wisselen. Hierbij komen diverse facetten van het beheer van de wegen aan bod, waaronder ook de zogenaamde netwerkcontracten voor het dagelijks onderhoud. Het Agentschap Wegen en Verkeer heeft zich in dit kader geëngageerd om een pilootproject rond geclusterde onderhoudsbestekken op te starten. De samenwerking binnen PIM heeft ongetwijfeld gezorgd voor een versneld invoeren van dit pilootproject, en de uitwisseling van ervaringen zal er zeker ook voor zorgen dat er sneller vooruitgang kan worden geboekt binnen het project.

De directieraad van het Agentschap Wegen en Verkeer legde in december 2007 de krijtlijnen vast voor de toekomstige onderhoudsbestekken. Er werd een visienota goedgekeurd waarin de krachtlijnen van het pilootproject en de overgang van de huidige naar de nieuwe werking werden opgenomen. Zo worden alle nieuwe aanbestedingen binnen het dagelijkse onderhoud vanaf 2008 geclusterd in grotere bestekken. Ook werd beslist om voor vijf pilootdistricten alle dagelijks onderhoud te bundelen in één groot onderhoudsbestek. Op langere termijn is het einddoel één globale resultaatsverbintenis per district. Dit zou het aantal onderhoudscontracten van het Agentschap reduceren van ongeveer 250 naar een kleine 30 contracten.

Voor de invoering van deze geclusterde resultaatsverbintenis wordt er in verschillende fases gewerkt. In een eerste fase wordt er in een aantal pilootdistricten een geclusterde middelenverbintenis opgestart, en worden nieuwe aanbestedingen in de andere districten geclusterd in vijf grote(re) groepen. In een tweede fase zal er een resultaatsverbintenis

worden aanbesteed in deze pilotodistricten, en blijven de overige districten verder werken in grotere clusters. In een eindfase zullen dan alle districten overgaan naar één resultaatgebonden contract.

3. Uitwerking eerste fase: geclusterde middelenverbintenis

3.1. Algemene opzet

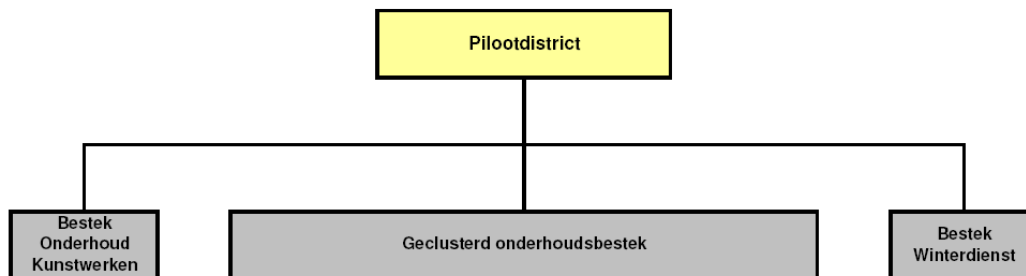
Zoals hierboven al kort aangehaald zullen er in de eerste fase van dit traject geen al te ingrijpende wijzigingen doorgevoerd worden voor de administratie. Er zal volgens de huidige werkwijze verder gewerkt worden, zij het in grotere bestekken. Buiten de omvang van de contracten wijzigt er dus niets aan de manier van aansturen en controleren van de aannemer. Er wordt nog steeds gewerkt met dienstbevelen waarin gemeld wordt waar en wanneer de aannemer welk werk dient uit te voeren. Ook de betaling van de aannemer gebeurt nog steeds op basis van de verschillende uitgevoerde posten uit het bestek (en dus in eerste fase nog niet op basis van een resultaatverbintenis). Het gevolg hiervan is dat de manier van controleren ook nog steeds dezelfde blijft. Er zal dus nog steeds ter plaatse moeten worden gegaan om te verifiëren dat de door de aannemer gevorderde hoeveelheden effectief en kwalitatief uitgevoerd zijn. Voor de aannemerswereld zorgt een dergelijk geclusterd bestek wel voor enige (mogelijke) aanpassing. Door het samenvoegen van alle specifieke onderhoudsdisciplines, zal er sneller gezocht moeten worden naar partners indien in de eigen organisatie de nodige kennis niet aanwezig is. Dit kan in een tijdelijke vereniging of via onderaanneming.

Oorspronkelijk was het de bedoeling om met vijf pilotodistricten te starten, één in elke afdeling. Deze districten werden gekozen op basis van de lopende contracten. Met name werd er gekeken naar de einddata van de bestaande overeenkomsten het best bij elkaar aansloten, zodat er niet te veel en/of te langlopende bijaktes noodzakelijk waren om te vermijden dat bepaalde dringende werken niet konden worden uitgevoerd. Naderhand werd er in samenspraak met Vlawebo beslist om toch maar met één pilotodistrict verder te gaan, omdat er vanuit de aannemerswereld toch enige reserve was t.o.v. het pilotoproject. Er werd dan beslist dat Aalst in eerste instantie als pilotoproject zou fungeren. In een later stadium kunnen eventueel nog extra pilotodistricten opgestart worden. Naar evaluatie van het al dan niet goed werken van deze werkwijze is het immers beter om enkele pilotodistricten en contracten te kunnen beoordelen in plaats van op één locatie te focussen.

3.2. Werkwijze in het pilotodistrict

In het pilotodistrict wordt er gewerkt met een geclusterde middelenverbintenis waarin alle onderhoudstaken gebundeld zitten. Er zijn twee uitzonderingsbestekken hierop, namelijk een bestek voor onderhoud kunstwerken en een bestek voor de winterdienst. De argumenten om

deze bestekken (voorlopig) niet mee op te nemen in de geclusterde middelenverbintenis zijn van praktische en juridische aard. Voor het onderhoud van de kunstwerken heeft het Agentschap Wegen en Verkeer een cel bruginspecteurs in elke afdeling die het beheer van de kunstwerken als taak meekregen. De overige onderhoudsbestekken worden in het district beheerd. Omdat het praktisch te moeilijk te organiseren is om een deel van het werk van de bruginspecteurs mee op te nemen in het globale bestek, en een eventuele aanpassing van de organisatie ook niet haalbaar was binnen de vooropgestelde korte termijn, werd er beslist om het onderhoud van de kunstwerken voorlopig buiten het geclusterde bestek te houden. Ook werd er beslist om de organisatie van de winterdienst buiten het clusterbestek te laten. De reden hiervoor is van juridische aard, aangezien het Agentschap Wegen en Verkeer als wegbeheerder te allen tijde verantwoordelijk kan worden gesteld wanneer er ten gevolge van slecht of niet uitgevoerde strooiacties ongevallen gebeuren.



Figuur 2: Overzicht van de bestekken in het pilotdistrict (fase 1)

Het leeuwendeel van de onderhoudswerkzaamheden in het pilotdistrict Aalst zal dus in het geclusterde onderhoudsbestek komen te liggen. Dit bestek werd aanbesteed op 12 februari 2009, en zal in uitvoering gaan vanaf 1 juni 2009. Het betreft een contract met een looptijd van één jaar, dat echter verlengbaar is volgens art. 17 § 2.2^b van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten. Hierdoor kan het contract maximaal drie keer verlengd worden met één jaar. Inhoudelijk bestaat het bestek uit de volgende delen:

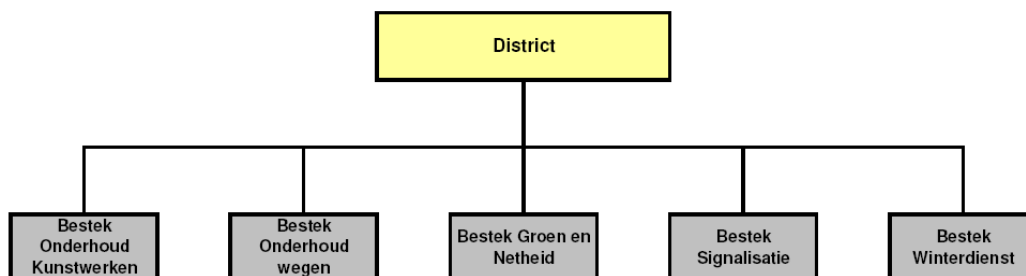
- Deel 1 Uitvoeren van onderhoudswerken
- Deel 2 Groenonderhoud
- Deel 3 Veegwerken en reinigen van afwateringsstelsels (incl. op bruggen)
- Deel 4 Ruimen van zwerfvuil (en ledigen vuilbakken)
- Deel 5 Aanbrengen van markeringen in verf en thermoplast
- Deel 6 Verticale signalisatie
- Deel 7 Herstellen van vangrails
- Deel 8 Algemene Posten
- Deel 9 Werfsignalisatie
- Deel 10 Transfertgelden

De aanbesteding van dit nieuwe contract gebeurde niet zoals gebruikelijk d.m.v. een openbare aanbesteding, maar via een algemene offerteaanvraag. Hierdoor werd er niet automatisch gegund aan de aannemer die met de laagste prijs inschreef, maar kon er ook rekening worden gehouden met een aantal andere criteria. Voor een dergelijk groot onderhoudscontract wenste het Agentschap immers voldoende zekerheid dat er kwalitatief goed werk zal worden afgeleverd. De volgende criteria werden in aanmerking genomen:

- De prijs van de inschrijving (65% van de punten)
- Het plan van aanpak dat de aannemer bij zijn inschrijving diende te voegen (20% van de punten), waarin de manier van werken, de organisatie van de verschillende onderhoudstaken en de organisatie van een permanentiedienst voor dringende interventies worden beschreven
- De kwaliteitsgarantie (10% van de punten), waarin de aannemer technieken en vaardigheden omschrijft die hij hanteert om kwaliteitsvolle resultaten te verzekeren en hoe en wanneer deze technieken zullen ingezet worden
- Werken met afvalstromen (5% van de punten) waarbij er aan de inschrijvers gevraagd wordt het bewijs te leveren dat er actief gewerkt wordt aan een correcte opvolging van afvalstromen

3.3. Werkwijze in de overige districten

Alle andere districten zullen een vermindering van het aantal onderhoudscontracten doorvoeren, en waar mogelijk bestekken samenvoegen volgens onderstaand schema. Uiteraard is dit een proces dat zijn tijd zal vergen. De verschillende bestekken starten en eindigen immers niet op hetzelfde moment, zodat er heel wat coördinatie en mogelijk zelfs tijdelijke maatregelen nodig zijn om uiteindelijk tot onderstaande situatie te komen. Aangezien er in het pilotodistrict een grote stap ineens gezet wordt, waarbij alle contracten opgaan in een groot clusterbestek, werd besloten om niet te veel druk te leggen op de andere districten om via allerhande kunstgrepen (zoals kortere extra aanbestedingen, bijaktes, stopzetten van contracten) tot onderstaande situatie te komen, maar om waar mogelijk volgens onderstaand schema aan te besteden.



Figuur 3: Overzicht van de bestekken in de overige districten (fase 1)

4. Tweede fase: omschakeling naar geclusterd resultaatsbestek

Aansluitend op deze eerste fase zal er in het pilotodistrict – of mogelijk in meerdere pilotodistricten – gestart worden met een resultaatsbestek. Het huidige geclusterde contract zal daarvoor omgebouwd worden tot een resultaatsverbintenis. Hiervoor zal het Agentschap Wegen en Verkeer beroep doen op de eigen ervaringen met resultaatsbestekken in het verleden, alsook op de ervaringen van de partners binnen het PIM-project. Overigens wordt er binnen het agentschap opnieuw gestart met een pilotoproject voor een resultaatsverbintenis voor wegmarkeringen.

Het einddoel blijft één resultaatscontract per district. In dit vernieuwde contract zal de aannemer niet langer aangestuurd worden door het Agentschap Wegen en Verkeer. Hij zal zelf moeten nagaan en bepalen wanneer er ingrepen nodig zijn om het gevraagde resultaat te waarborgen. Het agentschap zal dan enkel nog het resultaat controleren in plaats van de uitvoering van de werken. De aannemer ontvangt een maandelijkse vergoeding voor het behalen van het gevraagde resultaat, en wordt niet langer uitbetaald op basis van geleverde prestaties.

Een aantal belangrijke zaken liggen momenteel nog ter discussie op tafel. Zo dient er nog beslist te worden over de looptijd van het contract, als ook over te volgen procedure voor de aanbesteding. Een openbare aanbesteding lijkt niet geschikt om dit soort contracten in de markt te plaatsen, een algemene offerteaanvraag of een onderhandelingsprocedure met bekendmaking lijkt hiervoor beter geschikt. Belangrijk om hierbij te vermelden is dat het niet langer om een verlengbaar contract zal gaan, zoals momenteel gebruikelijk is binnen de onderhoudswerken, maar dat het contract een lagere vaste looptijd zal krijgen, die eventueel nog beperkt uitbreidbaar kan zijn. Een goede looptijd wordt momenteel op een vijftal jaren geschat.

Een strikte timing om deze vernieuwingen door te voeren is nog niet vastgelegd. Op zijn minst is er nog een behoorlijk voorbereidingstraject nodig vooraleer er kan gestart worden met de nieuwe resultaatsverbintenissen. In de loop van 2009 en 2010 zal er gewerkt worden aan het opstellen van de bestekspecificaties van het nieuwe contract. In deze periode kunnen ook de ervaringen met de geclusterde middelenverbintenis uit de eerste fase bekeken worden. In de eerste helft van 2011 zal een concrete resultaatsverbintenis klaar moeten zijn, zodat er in de zomer van dat jaar de eerste aanbestedingen met dit contract kunnen plaatsvinden. Begin 2012 kunnen deze contracten ook in uitvoering gesteld worden. Na een eerste evaluatie in de loop van 2013 kan de uitrol naar de andere districten beginnen. Deze zullen geleidelijk aan de nieuwe contracten invoeren in de periode 2013 – 2015.