

Bewegwijzeringsonderzoek

Samenwerking Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging
Nederlandse Gemeenten (VNG) & Unie van Waterschappen
(UvW)

17 november 2009

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Bewegwijzeringsonderzoek

Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
Telefoon 033 4677777
www.twynstragudde.nl

Samenwerking Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) & Unie van Waterschappen (UvW)

mr. H. Post
ing. E.J. van Capelleveen
mr. S. Brackmann
drs. A. van Duijn
drs. M. Blekemolen

Amersfoort, 17 november 2009
530835/HPT/IBE

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Inleiding | 1 |
| 1.1 | Aanleiding onderzoek | 1 |
| 1.2 | Opdracht aan Twynstra Gudde | 2 |
| 1.3 | Aanpak en opbouw rapport | 3 |
| 2 | Context en recente ontwikkelingen | 4 |
| 2.1 | Bewegwijzering een overheidstaak? | 4 |
| 2.2 | Hoe wordt bewegwijzering tot stand gebracht? | 5 |
| 2.3 | Gevolgen voor borging uniformiteit en continuïteit | 7 |
| 2.4 | Conclusie | 8 |
| 3 | Juridisch kader voor het verlenen van bewegwijzeringsopdrachten | 9 |
| 3.1 | Aanbestedingsrecht | 9 |
| 3.2 | Aanbestedingsplicht | 10 |
| 3.3 | Uitzonderingen op de aanbestedingsplicht | 14 |
| 3.4 | Conclusie | 21 |
| 4 | Landelijk beleid | 23 |
| 4.1 | Waarborgen uniformiteit en continuïteit | 23 |
| 4.2 | Een landsdekkende databank | 24 |
| 4.3 | Één inhoudelijke standaard voor bewegwijzering | 25 |
| 4.4 | Conclusies | 26 |
| 5 | Mogelijkheden voor realisatie databank | 28 |
| 5.1 | Informatiebehoefte aangaande bewegwijzering | 28 |
| 5.2 | Continue, actueel, landsdekkend én toegankelijk | 31 |
| 5.3 | Actuele gegevens | 35 |
| 5.4 | Mogelijkheden voor exploitatie en beheer databank | 35 |
| 5.5 | Vergelijk realisatievormen landsdekkende databank | 36 |
| 5.6 | Conclusies | 38 |
| 6 | Effectief beleid | 39 |
| 6.1 | Afspraken maken | 39 |
| 6.2 | Gegevenseigendom | 39 |
| 6.3 | Samenwerken loont | 40 |
| 6.4 | Kleine wegbeheerders | 41 |
| 6.5 | PPS constructie | 42 |
| 6.6 | Conclusies | 43 |

Twynstra Gudde

| | | |
|----------|--|-----------|
| 7 | Aanbevelingen | 44 |
| 7.1 | Aanbevelingen bij onderzoeksvraag 1 | 44 |
| 7.2 | Aanbevelingen bij de onderzoeksvragen 2 en 3 | 44 |
| 7.3 | Aanbevelingen bij onderzoeksvraag 4 | 46 |
| 7.4 | Aanbevelingen bij onderzoeksvraag 5 | 49 |

Bijlagen

1. Lijst van ontvangen en geraadpleegde literatuur en documenten
2. Lijst van geïnterviewde personen
3. Begeleidingscommissie Bewegwijzeringsonderzoek

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Rijkswaterstaat, de provincies, de gemeenten en de waterschappen zijn in Nederland belast met het beheer en onderhoud van de wegen. Voor de aanleg en het onderhoud van de bewegwijzering sloten deze overheden tot eind vorige eeuw contracten af met de ANWB.

In 2000 kwam echter vast te staan dat de taken op het gebied van bewegwijzering vallen onder het steeds verder ontwikkelende Europese aanbestedingsrecht. Dit heeft Rijkswaterstaat doen besluiten om in 2003 een aanbestedingsprocedure te starten voor de bewegwijzering van rijkswegen. Deze procedure leidde ertoe dat de bewegwijzering van rijkswegen per 1 januari 2004 niet langer in handen is van de ANWB, maar van Tebodin. Inmiddels hebben ook de provincies Zuid-Holland, Overijssel en Noord-Holland aanbestedingen gehouden.

De gemeente Amsterdam heeft er, in tegenstelling tot bovengenoemde wegbeheerders, voor gekozen regietaken op het gebied van bewegwijzering niet aan te besteden, maar om een alleenrecht toe te kennen aan de Stichting Bewegwijzering Nederland (SBN). Deze stichting is opgericht door de ANWB om de centrale coördinatie van bewegwijzering voor overheden onder te brengen. De uitvoering van de taken op het gebied van bewegwijzering heeft de gemeente Amsterdam gegund aan de Stichting Inkoopbureau Nederland (IBN), eveneens opgericht door de ANWB.

Er is dus een situatie ontstaan waarin overheden de bewegwijzeringstaken op verschillende manieren hebben uitbesteed (onder meer via aanbesteding en via het verlenen van alleenrecht) en waarin er zich meerdere spelers op de markt bevinden die deze taken uitvoeren. Hierdoor ontstaat het risico dat de continuïteit en uniformiteit van bewegwijzering niet langer geborgd zijn. Dit heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) als koepelorganisaties van de provincies, gemeente en waterschappen doen besluiten te laten onderzoeken op welke wijze een landelijk beleid kan worden gevoerd inzake de waarborging hiervan.

1.2 Opdracht aan Twynstra Gudde

U vraagt Twynstra Gudde te komen tot een onafhankelijk en deskundig advies over de wijze waarop binnen het gezagberek van betrokken wegbeheerders een landelijk beleid kan worden gevoerd inzake de waarborging van uniformiteit en continuïteit van bewegwijzering.

Hier toe verzoekt u ons antwoord te geven op een vijftal deelvragen. Deze luiden:

1. Is bewegwijzering van oudsher een overheidstaak?
2. Wat zijn de eisen die aan het realiseren van opdrachten inzake bewegwijzering gesteld worden door het geldende aanbestedingsrecht?
3. Onder welke voorwaarden binnen het geldende aanbestedingsrecht bestaat de mogelijkheid om af te zien van aanbesteding van bewegwijzering en over te gaan tot toekenning van een alleenrecht inzake de verzorging van bewegwijzering?
4. Op welke wijze met inachtneming van het geldende aanbestedingsrecht in Nederland kan een effectief landelijk dekkend beleid inzake de waarborging van uniformiteit en continuïteit van bewegwijzering worden gerealiseerd? Daarbij wordt speciaal aandacht gevraagd voor de kleine wegbeheerders.
5. Op welke wijze kunnen de wegbeheerders van Nederland een consistente, actuele en landelijk dekkende databank tot stand brengen en actueel houden?

Het eindresultaat van het onderzoek dient voor u als basis om besluitvorming te plegen over de wijze waarop binnen het gezagsberek van de betrokken wegbeheerders een landelijk beleid kan worden gevoerd inzake de waarborging van uniformiteit en continuïteit van bewegwijzering.

In de onderzoeks aanvraag was een memo toegevoegd waarin enige achtergrondinformatie werd verschaft over de rol van de ANWB op het gebied van bewegwijzering in Nederland en hoe deze organisatie anticipeert op de gewijzigde inzichten ten aanzien van de totstandkoming van bewegwijzeringscontracten. IPO, VNG en UvW hebben bepaald dat in de beantwoording van de bovenstaande onderzoeksvragen niet specifiek wordt ingegaan op de mogelijkheden om op juridisch juiste wijze met de door de ANWB opgerichte stichtingen SBN en IBN samen te werken. In deze rapportage worden de mogelijkheden om met opdrachtnemende partijen samen te werken en bewegwijzeringsopdrachten te verstrekken in meer algemene en theoretische zin behandeld en wordt slechts in een korte paragraaf gezien of het verstrekken van opdrachten aan de SBN en IBN stichtingen in de huidige situatie tot de mogelijkheden behoort.

1.3 Aanpak en opbouw rapport

Om tot een advies te komen, hebben wij ten eerste een documentenstudie uitgevoerd. Aanvullend hierop heeft een aantal interviews plaatsgevonden met betrokkenen. Hiermee is de beleidsmatige context in kaart gebracht, waarbij tevens aandacht is besteed aan de historie. Een beschrijving hiervan vindt u in hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag.

Het juridische kader met betrekking tot het aanbestedingsrecht is onderzocht door het uitvoeren van een juridisch onderzoek waarin wet, literatuur en jurisprudentie zijn betrokken. Het juridische kader is beschreven in hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de tweede en derde onderzoeksvraag.

In hoofdstuk 4 geven wij aan waarop landelijk beleid zou moeten worden gericht om uniformiteit en continuïteit van bewegwijzering te kunnen waarborgen. Daarmee geven wij op hoofdlijnen antwoord op de vierde onderzoeksvraag. In hoofdstuk 6 worden de conclusies van hoofdstuk 4 verder uitgewerkt in mogelijkheden voor effectief landelijk beleid.

Het onderzoek naar het opzetten, in stand houden en actueel houden van een databank heeft plaatsgevonden door literatuurstudie en door het houden van een vergelijkend onderzoek naar vergelijkbare landelijke databanken. Tevens is gebruik gemaakt van de informatie die uit de gehouden interviews naar voren is gekomen. In hoofdstuk 5 zijn deze onderzoeksresultaten neergelegd. In dit hoofdstuk wordt de vijfde onderzoeksvraag beantwoord.

In hoofdstuk 7 tenslotte zijn de aanbevelingen per onderzoeksvraag beschreven.

De lijst met ontvangen en geraadpleegde literatuur en documenten is opgenomen in bijlage 1. In bijlage 2 zijn de in het kader van dit onderzoek geïnterviewde personen vermeld.

2 Context en recente ontwikkelingen

In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen op het gebied van bewegwijzering beschreven en de probleemstelling in kaart gebracht. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag:

| |
|---|
| <i>Is bewegwijzering van oudsher een overheidstaak?</i> |
|---|

2.1 Bewegwijzering een overheidstaak?

Doel van bewegwijzering is het met de grootst mogelijke zekerheid en veiligheid geleiden van de weggebruiker naar de bestemming waarheen hij op weg is. De weggebruiker is gebaat bij een bewegwijzering die én past bij de verkeerscirculatie, overeenkomt met de door navigatiesystemen aangeboden routeadvies én samenhangend en begrijpelijk is. Uiteindelijk gaat het erom de weggebruiker snel en effectief de weg te wijzen.

Dit is niet alleen belangrijk met het oog op de doorstroming, maar tevens met het oog op de verkeersveiligheid. Wanneer bewegwijzering niet logisch is, kan dit namelijk leiden tot gevaarlijke situaties. Weggebruikers gaan bijvoorbeeld langzamer rijden of stoppen.

Om dit te voorkomen moet bewegwijzering aan bepaalde voorwaarden voldoen:

- ten eerste dient bewegwijzering *uniform* te zijn. Hieronder wordt verstaan dat in het gehele land in soortgelijke situaties op eenzelfde wijze wordt verwezen
- ten tweede dient er *continuïteit* in de verwijzingen te bestaan. Hieronder wordt verstaan dat verwijzing naar een eenmaal in bewegwijzering opgenomen bestemming wordt voortgezet totdat deze bestemming bereikt is.

Met goede bewegwijzering zijn dus maatschappelijke belangen gemoeid (waaronder verkeersveiligheid en doorstroming), welke pas worden geborgd als er aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan: uniformiteit en continuïteit.

Maakt het feit dat er sprake is van maatschappelijke belangen bewegwijzering tot een overheidstaak? In principe niet. Zolang bewegwijzering tot stand wordt gebracht door de markt en er is geborgd dat er aan deze voorwaarden wordt voldaan, is overheidsbemoediging niet per definitie noodzakelijk. Maar is dit het geval? Op deze vraag geeft dit hoofdstuk antwoord.

Deze vraag wordt beantwoord door eerst een schets te geven van de wijze waarop bewegwijzering in het verleden en op dit moment tot stand werd en wordt gebracht. Vervolgens wordt aangegeven of hiermee de uniformiteit en continuïteit momenteel geborgd zijn.

2.2 Hoe wordt bewegwijzering tot stand gebracht?

2.2.1 Monopolie ANWB

Bewegwijzering is in Nederland in eerste instantie (vanaf het begin in 1892) ter hand genomen door een particuliere organisatie: de ANWB (Bron: website ANWB). Dit is opmerkelijk te noemen. Voor de markt is het namelijk doorgaans pas aantrekkelijk een bepaalde taak (levering dienst of goed) te verzorgen wanneer hier commercieel belang bij is. Dus dat er, simpel gezegd, iets tegenover staat. Bewegwijzering heeft echter twee kenmerken welke 'de verhandelbaarheid' ervan in de weg staan. Ten eerste is de consumptie ervan niet rivaliserend. Dit houdt in dat het gebruik van bewegwijzering door de één geen gevolgen heeft voor het gebruik van de ander. Ten tweede is er niemand van het gebruik ervan uit te sluiten. Dat de ANWB de bewegwijzering in het begin niet alleen plaatste en beheerde, maar ook financierde, is daarom uitzonderlijk: in andere landen werd bewegwijzering van oudsher verzorgd door de overheid.

Deze situatie is in de loop van de vorige eeuw veranderd; de overheid is bewegwijzering gaande weg als haar taak gaan beschouwen. Dit blijkt uit het feit dat de verschillende wegbeheerders (Rijkswaterstaat, die als wegbeheerder van de rijkswegen optreedt, en de provincies, gemeenten en waterschappen voor het onderliggende wegennet) contracten zijn gaan afsluiten met de ANWB om de regietaken (het opstellen van plannen) op het gebied van bewegwijzering te verzorgen. En dit te financieren¹). Ook waren er overheden die de regietaken op het gebied van bewegwijzering zelf uitvoerden.

¹) De ANWB besteedde (een deel van) de uitvoerende taken (zoals het maken van de borden) vervolgens weer uit aan leveranciers.

Dat de overheid bewegwijzering als haar taak ziet, blijkt ook uit het feit dat er regelgeving op het gebied van bewegwijzering is verschenen. Wettelijke basis vormen de Regeling Verkeersregels en verkeerstekens uit 1990 (RVV) en het Besluit Administratieve Bepalingen inzake het Wegverkeer (BABW). In bijlage 1 van de RVV is een overzicht van bewegwijzeringsborden opgenomen (k1 t/m k14). In artikel 4 van het BABW is aangegeven dat: *“De verkeersborden die overige informatie van belang voor de weggebruiker bevatten moeten voor zover in bijlage 1, behorende bij het RVV 1990, hoofdstukken K en L, niet een bepaald model is voorgeschreven, bestaan uit een rechthoekig bord, waarop letters, cijfers of symbolen in een blauw veld zijn geplaatst. Onze Minister kan veranderingen toestaan.”*

Het feit dat de ANWB voor het overgrote deel van het land, op basis van een database, de regie voerde, maakte dat de uniformiteit en de continuïteit grotendeels automatisch geborgd waren.

2.2.2 Invoering marktwerking

In 2000 kwam echter vast te staan dat overheden activiteiten op het gebied van bewegwijzering niet zonder concurrentie aan één partij mogen uitbesteden. Europese wetgeving schreef voor dat deze taken aanbesteed dienen te worden. Dit maakte een einde aan de monopoliepositie van de ANWB.

Om te beginnen heeft Rijkswaterstaat een aanbestedingsprocedure gestart voor de bewegwijzering van rijkswegen. Deze procedure leidde ertoe dat de regietaaken op het gebied van de bewegwijzering van rijkswegen per 1 januari 2004 niet langer in handen zijn van de ANWB maar van Tebodin. Dit betekende het eind van de – historisch gegroeide – monopoliepositie van de ANWB.

Toen het contract van Rijkswaterstaat met Tebodin per 1 januari 2009 afliep, zijn Rijkswaterstaat en de provincies Zuid-Holland en Overijssel²⁾ tot het besluit gekomen om samen een Europese aanbestedingsprocedure te starten om te komen tot een regie- en plaatsingsraamcontract onderverdeeld in percelen. Deze aanbesteding heeft geleid tot een regievoerende opdrachtnemer die verantwoordelijk is voor de bewegwijzeringsplannen, wederom Tebodin. Ook de provincie Noord-Holland heeft inmiddels een aanbesteding gehouden. Deze aanbesteding heeft geleid tot een contract met de ANWB.

²⁾ Deze provincies hebben hun bewegwijzeringscontracten met de ANWB per 1 januari 2009 opgezegd.

In de gemeente Amsterdam is er een andere situatie ontstaan. De gemeente Amsterdam heeft geen aanbesteding gehouden, maar het alleenrecht voor de regietaken op het gebied van bewegwijzering (op basis van een besluit van de gemeenteraad) toegekend aan de Stichting Bewegwijzering Nederland (SBN). Dit is een stichting die is opgericht door de ANWB om het beheer van de databank en de centrale coördinatie van bewegwijzering voor overheden onder te brengen en om de voorontwerpen in opdracht van overheden te verzorgen. De ANWB heeft tevens een inkoopcentrale (IBN) opgericht om de materialen en diensten die benodigd zijn voor van aanleg en onderhoud van bewegwijzering aan te besteden. Deze stichting heeft tot doel deze taken te verzorgen voor overheden die met de IBN een contract aangaan. De uitvoerende taken heeft de gemeente Amsterdam bij het IBN belegd.

Tot slot heeft het merendeel van de overige wegbeheerders momenteel nog contracten lopen met de ANWB. Een ander deel stelt zelf ontwerpen op en besteedt alleen de productie, de aanleg en het onderhoud hiervan uit.

Dit betekent dat de wegbeheerders de bewegwijzeringstaken momenteel op verschillende manieren hebben belegd. Op de vraag of er, met het oog op het Europese aanbestedingsrecht, verschillende manieren zijn toegestaan en zo ja, welke, geeft het volgende hoofdstuk antwoord.

2.3 Gevolgen voor borging uniformiteit en continuïteit

Dat de regietaken door verschillende partijen worden verzorgd, betekent echter ook dat er goede afspraken nodig zijn over hoe bewegwijzering eruit dient te zien. Ook dient er afstemming te zijn over de wijze waarop er wordt doorverwezen en dienen doorverwijzingen, bij wijzigingen, op elkaar te worden afgestemd. Zijn deze afspraken er en vindt deze afstemming plaats?

Zoals eerder genoemd, bestaat er een wettelijke basis. In het RVV en het BABW zijn een aantal regels opgenomen waaraan bewegwijzering moet voldoen. Dit gaat met name over de wijze waarop borden eruit dienen te zien (type tekens en kleurgebruik) en bevat ook toepassingscriteria. Dit is, op verzoek van de minister van Verkeer en Waterstaat, verder uitgewerkt in een richtlijn, de Richtlijn Bewegwijzering (bekend onder nummer 222). Deze richtlijn is opgesteld door het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeertechniek (CROW) en goedgekeurd door de minister van Verkeer en Waterstaat.

Echter: niet alle wegbeheerders houden zich aan deze richtlijn. Zo heeft de ANWB een andere bewegwijzeringvariant ontwikkeld, genaamd 'Redesign'. Grootste verschil met de Richtlijn Bewegwijzering is het lettertype en de omvang van de borden. Verder is door Rijkswaterstaat de 'Nieuwe Bewegwijzering Nederland' (NBA) ontwikkeld, met als grootste verschil het pijlgebruik.

Hier komt bij dat er meerdere databanken zijn op basis waarvan de regietaken worden uitgevoerd. De ANWB gebruikt haar eigen, in de loop van de vorige eeuw opgebouwde, databank. Rijkswaterstaat en de provincies Overijssel en Zuid-Holland zijn echter in zee gegaan met een ander partij, Tebodin. Om deze partij in staat te stellen haar regietaken uit te kunnen voeren, hebben deze wegbeheerders een nieuwe databank opgezet. Er is geen centrale databank en ook geen centrale partij die coördinatie voert opdat er onderlinge afstemming plaatsvindt.

2.4 Conclusie

Zoals in dit hoofdstuk beschreven is de overheid in Nederland bewegwijzering gaandeweg als haar taak gaan beschouwen. Deze taak bestaat in essentie uit het waarborgen van uniformiteit en continuïteit van bewegwijzering.

Geconcludeerd kan worden dat er een situatie is ontstaan waarin overheden bewegwijzeringstaken op verschillende wijze beleggen. De inhoudelijke richtlijnen worden niet uniform toegepast en ook de actuele informatie over wegnetten is nu nog niet voor alle wegbeheerders toegankelijk. Dit maakt dat de uniformiteit en de continuïteit van bewegwijzering momenteel niet automatisch gewaarborgd zijn.

3 Juridisch kader voor het verlenen van bewegwijzeringsopdrachten

In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader verkend waarbinnen opdrachten inzake bewegwijzering kunnen worden verleend. Daarbij worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- *Wat zijn de eisen die aan het realiseren van opdrachten inzake bewegwijzering gesteld worden door het geldende aanbestedingsrecht?*

- *Onder welke voorwaarden binnen het geldende aanbestedingsrecht bestaat de mogelijkheid om af te zien van aanbesteding van bewegwijzering en over te gaan tot de toekenning van een alleenrecht inzake de verzorging van bewegwijzering?*

3.1 Aanbestedingsrecht

3.1.1 *definitie*

Het aanbestedingsrecht zou men kunnen omschrijven als het geheel van rechtsregels dat het gedrag van overheidsopdrachtgevers rond de uitgifte van opdrachten voor het uitvoeren van werken, het leveren van producten en het verrichten van diensten normeert (Bron: Aanbestedingsrecht, Pijnacker Hordijk e.a 2009). De Europese Aanbestedingsrichtlijnen en de Nederlandse aanbestedingsregeling zijn in beginsel van toepassing in alle gevallen waarin een overheidsinstelling een overeenkomst aangaat voor het uitvoeren van werken of het verrichten van leveringen of diensten.

3.1.2 *Aanbestedende dienst*

Het begrip overheidsinstelling is nader uitgewerkt in het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidopdrachten (BAO). Daarin is bepaald dat een opdracht Europees moet worden aanbesteed indien de opdrachtgever een aanbestedende dienst is. Zowel provincies, gemeenten, waterschappen en rijksoverheid vallen onder de definitie van aanbestedende dienst zoals die in artikel 1 van het BAO is gegeven. Dit impliceert dat de regels van het Europese en Nederlandse aanbestedingsrecht van toepassing zijn op het verlenen van opdrachten inzake bewegwijzering door deze overheidsinstellingen.

3.1.3 *Beginselen*

Het aanbestedingsrecht kent een aantal fundamentele beginselen; objectiviteit, transparantie en non-discriminatie. Daarnaast zijn ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing op het verlenen van overheidsopdrachten. De belangrijkste daarvan zijn zorgvuldigheid, motiveringsbeginsel en (wederom) de gelijke behandeling.

3.1.4 *Voorwaarden*

Uit het juridisch kader vloeit een aantal voorwaarden voort, die als volgt samengevat kunnen worden:

1. De opdracht moet formeel aangekondigd worden.
2. De termijnen in de aanbestedingsprocedure voldoen aan de wettelijke minimumtermijnen.
3. De selectiecriteria waarmee de gegadigden/inschrijvers beoordeeld worden zijn van tevoren bekend gemaakt, zijn helder en eenduidig geformuleerd, zijn proportioneel en worden niet gewijzigd of geschrapt.
4. Voor de gunningscriteria waarmee de inschrijvingen worden beoordeeld en gerangschikt geldt hetzelfde als voor de selectiecriteria.
5. De offerteaanvraag en de inhoud van de overige aanbestedingsdocumenten moet helder zijn.
6. De beoordelingssystematiek moet leiden tot de keuze voor de laagste prijs respectievelijk de economisch meest voordelige inschrijving.
7. Het selectiebesluit en de gunningsbeslissing moeten deugdelijk gemotiveerd worden.

3.1.5 *Concurrentie*

Meer in het bijzonder brengt het aanbestedingsrecht mee dat de overheidsinstelling concurrentie organiseert. Indien de offerteaanvraag of selectiecriteria zo zijn gesteld dat slechts één marktpartij daaraan kan voldoen, is de aanbestedingsprocedure gebrekkig, tenzij er voor de betreffende opdracht inderdaad slechts één marktpartij bestaat. De opdracht moet dus zo geformuleerd zijn dat er daadwerkelijk sprake is van concurrentie.

3.2 **Aanbestedingsplicht**

In de vorige paragraaf is aangegeven dat regels van het Europese en Nederlandse aanbestedingsrecht van toepassing zijn op het verlenen van opdrachten inzake bewegwijzering door provincies, gemeenten en waterschappen.

3.2.1 *Drempelwaarden*

Een opdracht van een provincie, gemeente of waterschap behoeft echter volgens het aanbestedingsrecht pas aanbesteed te worden indien de begrote waarde van de opdracht een bepaald bedrag te boven gaat. Dit noemen we de drempelwaarde. In het geval van leveringen en diensten is een drempelwaarde van EUR 206.000,-- exclusief btw (opdrachtwaarde, geen jaarwaarde) van toepassing voor lagere overheden zoals de provincies, gemeenten en waterschappen en een drempelwaarde van EUR 133.000,-- exclusief btw voor de centrale overheid (Rijkswaterstaat). De drempelbedragen worden per 1 januari 2010 gewijzigd. De nieuwe drempelbedragen zijn nog niet bekend.

Veel wegbeheerders zijn kleine aanbestedende diensten die relatief kleine opdrachten op dit gebied verstrekken. Voor opdrachten met een begrote waarde onder de drempel geldt strikt genomen dat het Europese aanbestedingsrecht niet van toepassing is. Deze aanbestedende diensten zijn echter wel gebonden aan de fundamentele beginselen van aanbestedingsrecht, te weten het gelijkheidsbeginsel, het objectiviteitsbeginsel en het transparantiebeginsel. Ook zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur op al hun handelen van toepassing.

Welke concrete gevolgen deze beginselen hebben voor de verstrekking van een opdracht is nog altijd niet uitgekristalliseerd. Een publicatie van de opdracht vooraf is dus in beginsel niet vereist. Uit recente jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie vloeit echter voort dat een opdracht waarop de Europese regelgeving niet of slechts beperkt (zoals bij 2B-diensten) van toepassing is in bepaalde gevallen toch vooraf bekendgemaakt moet worden. Het Europese Hof heeft ter zake overwogen dat de Europese wetgever de verdeling tussen A-diensten (volledig regime van toepassing) en B-diensten (beperkt regime van toepassing) heeft gemaakt vanuit het uitgangspunt dat de B-diensten een zodanig nationaal karakter hebben dat er geen belangstelling van inschrijvers uit ander lidstaten is of kan zijn. Dezelfde reden ligt ten grondslag aan de drempelbedragen: opdrachten met een begrote waarde onder de drempel worden geacht een nationaal karakter te hebben. Er zou in die gevallen geen grensoverschrijdend belang zijn, op grond waarvan geen volledige Europese aanbestedingsprocedure gevoerd hoeft te worden. Omdat in sommige gevallen toch sprake kan zijn van interesse uit andere lidstaten, heeft de Europese rechter geoordeeld dat per opdracht moet worden beoordeeld in hoeverre eventueel toch sprake is van grensoverschrijdend belang. Indien daarvan sprake is, moet de opdracht ook in de andere lidstaten bekend gemaakt worden. De bekendmaking houdt in dat de aanbestedende dienst vermeldt aan welke criteria de opdrachtnemer moet voldoen (selectiecriteria) en op basis van welke criteria de offertes worden beoordeeld (gunningscriteria). Dat volgt rechtsreeks uit de fundamentele beginselen.

Indien er *geen* sprake is van een grensoverschrijdend belang, zijn de regels met betrekking tot de bekendmaking van de opdracht, zoals vastgelegd in het BAO niet van toepassing. Wel kan uit een eventueel inkoop- en aanbestedingsbeleid van de betreffende aanbestedende dienst afgeleid worden dat zij ten behoeve van de opdracht een bepaalde procedure moet volgen.

De jurisprudentie biedt geen aanknopingspunten om vast te stellen wanneer grensoverschrijdend belang bestaat. Die vraag is dus sterk casuïstisch van aard. In hoeverre de markt voor onderhavige opdrachten nationaal of Europees georiënteerd is, valt buiten het bestek van dit onderzoek. Vanuit de vertegenwoordigers van provincies, gemeenten en waterschappen hebben ons wel signalen bereikt die er op wijzen dat internationale spelers geïnteresseerd zijn in het verkrijgen van opdrachten op het gebied van bewegwijzering in Nederland. Dat zou kunnen betekenen dat er sprake is van grensoverschrijdend belang.

Vastgesteld kan worden dat zowel de regelgeving als de jurisprudentie onduidelijk zijn over de wijze waarop opdrachten met een begrote waarde onder de drempelwaarde in de markt moeten worden gezet. Indien er sprake is van een grensoverschrijdend belang, dient de opdracht Europees te worden aangekondigd en dient op basis van de fundamentele beginselen en artikel 21 BAO een soort aanbestedingsprocedure in het leven te worden geroepen. Indien er geen sprake is van grensoverschrijdend belang, hoeft geen aankondiging van de opdracht bekend te worden gemaakt en zou de aanbestedende dienst de opdracht strikt genomen onderhands kunnen verstrekken.

Daarnaast geldt dat aanbestedende diensten over het algemeen een eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid hebben geformuleerd waarin zij voor zichzelf regels hebben neergelegd die zij hanteren bij de verstrekking van opdrachten voor B-diensten of opdrachten met een begrote waarde die lager is dan de drempelwaarden. De wegbeheerders zullen steeds hun eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid moeten toepassen op dergelijke opdrachten.

Op basis van het vorenstaande menen wij de wegbeheerders te moeten adviseren om bewegwijzeringsopdrachten – ook die onder de drempelwaarden vallen – niet onderhands te gunnen, maar via een Europese aanbesteding.

3.2.2 *Leveringen, diensten en werken*

Een opdracht moet altijd gekwalificeerd worden als een werk, een dienst of een levering. Bewegwijzeringsopdrachten hebben zowel kenmerken van levering als van diensten in zich. Afhankelijk van de wijze waarop de opdracht vorm wordt gegeven kan deze ook een werkenelement bevatten. De dienstenelementen zijn bijvoorbeeld het ontwerp, het totale beheer inclusief opstellen plannen, coördinatie van overleg met betrokken wegbeheerders, meerjarenramingen, schilderwerk, onderhoud en vervanging, schadeherstel als gevolg van storm, aanrijding en vernieling, schadeverhaal op veroorzaker c.q. waarborgfonds voor wat betreft niet verhaalbare schade, herstel van gebreken, afhandeling van garantie, coördinatie bij de uitvoering, zowel utilitair als verschillende vormen van fietsbewegwijzering, toeristische bewegwijzering, objectbewegwijzering inclusief overeenkomsten met belanghebbenden, schadeafhandeling daarvan en onderhoud³). De leveringenelementen zijn bijvoorbeeld aanmaak van borden, plaatsing van borden, wegafzettingen. Het plaatsen van de borden wordt dan beschouwd als de werkzaamheden die nodig zijn om het geleverde te plaatsen en/of te installeren, in overeenstemming met de definitie van een overheidsopdracht van leveringen in artikel 1 sub i BAO. Indien de levering gescheiden wordt van de plaatsingswerkzaamheden, bijvoorbeeld omdat de te plaatsen borden in bulk worden aangeschaft voor enkele opdrachtgevers gezamenlijk, en de plaatsingswerkzaamheden door elke opdrachtgever zelf wordt opgedragen aan een aannemer, dan dient de opdracht voor de plaatsingswerkzaamheden te worden beschouwd als een opdracht voor een werk.

Op basis van artikel 1 lid j sub 2 BAO moet de opdracht als een dienst worden beschouwd als de waarde van de dienstenelementen hoger is dan de waarde van de leveringenelementen. Bij een samenloop van diensten en werken wordt de opdracht als een dienstenopdracht beschouwd als de werkzaamheden bijkomstig zijn ten opzichte van het verrichten van de diensten.

3.2.3 *Gezamenlijke aanbesteding*

De grote(re) wegbeheerders hebben een aanbestedingsplicht; voor de kleine wegbeheerders bestaat daarover nog onduidelijkheid nu de rechten en verplichtingen voor het aanbesteden van opdrachten met een begrote waarde onder de drempel c.q. van B-diensten nog niet uitgekristalliseerd zijn. De wegbeheerders zouden ervoor kunnen kiezen om een grote, gezamenlijke aanbesteding te organiseren, waar de aanbestedende diensten die dat willen zich bij kunnen aansluiten. In het verleden is een dergelijke opzet bijvoorbeeld gehanteerd voor telecomdiensten (OT2000 en OT2006).

³) Ontleend aan memo van S. Lodema van 9 oktober 2009.

Het voordeel van een dergelijke opzet is dat alle deelnemende wegbeheerders voldoen aan de op hen rustende aanbestedingsplicht en dat op een efficiënte en daardoor financieel aantrekkelijke manier een raamopdracht wordt verstrekt. De wegbeheerders kunnen vervolgens op afroep bewegwijzeringsopdrachten plaatsen bij de opdrachtnemer.

3.3 Uitzonderingen op de aanbestedingsplicht

In het BAO zijn enkele uitzonderingen opgenomen van gevallen wanneer de aanbestedingsregelgeving niet of slechts in zeer geringe mate toepasselijk is. In deze paragraaf zal worden onderzocht of de wettelijk uitzonderingen op de toepassing van de aanbestedingsregelgeving van toepassing kunnen zijn op bewegwijzeringsopdrachten.

Achtereenvolgens worden hier de volgende uitzonderingen op de aanbestedingsplicht behandeld:

- de opdrachtgever voert zelf de opdracht uit
- er is sprake van een dienstenconcessie
- het betreft een B-dienst
- vestiging van een alleenrecht
- investering.

Tot slot van deze paragraaf worden deze uitzonderingsmogelijkheden toegepast op de IBN en SBN stichtingen om te beoordelen of met deze entiteiten een van de mogelijkheden benut kan worden.

3.3.1 Zelf uitvoeren

Indien een aanbestedende dienst een opdracht met eigen mensen en middelen uitvoert, is er geen aanbestedingsplicht. De aanschaf van de middelen is wel onderworpen aan het aanbestedingsrecht indien de aanschafprijs de drempelwaarde overschrijdt.

Het inzetten van een aankoopcentrale is een variant op 'zelf uitvoeren'. Een aankoopcentrale is in artikel 1 sub s BAO gedefinieerd als volgt: *“een aanbestedende dienst die voor aanbestedende diensten bestemde leveringen of diensten verwerft, overheidsopdrachten gunt of raamovereenkomsten sluit met betrekking tot voor aanbestedende diensten bestemde werken, leveringen of diensten.”*. De opdracht van een aanbestedende dienst aan een aankoopcentrale is niet onderworpen aan het Europese aanbestedingsrecht op grond van artikel 18 BAO. Voorwaarde is dat de aankoopcentrale de bepalingen van het Europese aanbestedingsrecht wel naleeft, wat wil zeggen dat de aankoopcentrale de opdrachten conform de bepalingen van het BAO aanbesteedt. Zoals uit de definitie blijkt moet de aankoopcentrale zelf een aanbestedende dienst zijn.

3.3.2 *Dienstenconcessie*

Indien de opdrachtnemer haar inkomsten verkrijgt uit de dienstverlening en niet (of slechts voor een gering deel) daarvoor een vergoeding van de opdrachtgever ontvangt, is er sprake van een dienstenconcessie. Het exploitatierisico moet bij de opdrachtnemer liggen. Ingevolge artikel 16 BAO is het BAO niet van toepassing op dienstenconcessies.

Voor opdrachten inzake bewegwijzering ligt het echter niet voor de hand dat een dienstenconcessie kan worden gevestigd. Anders dan bij gebruikers van bijvoorbeeld een weg of een parkeergarage, zijn er geen gebruikers van de bewegwijzering die bereid zijn voor dat gebruik een vergoeding te betalen. Er is dus geen exploitatie mogelijk van bewegwijzering.

3.3.3 *B-dienst*

De Europese wetgever heeft een onderscheid gemaakt in twee categorieën diensten; A- en B-diensten. Op de A-diensten is het volle regime van de aanbestedingsregelgeving van toepassing. Ten aanzien van B-diensten heeft de Europese wetgever als uitgangspunt genomen dat deze in principe een nationaal karakter hebben en om die reden voor een zeer belangrijk deel buiten het toepassingsbereik van de aanbestedingsregels vallen. Voor deze categorie diensten geldt een sterk verlicht aanbestedingsregime. Indien in een concreet geval blijkt dat er toch een grensoverschrijdend belang is, dan vervalt het onderscheid en zijn de aanbestedingsregels integraal van toepassing. Zie hieromtrent ook paragraaf 3.2.1.

Onderhavige dienst valt naar ons oordeel in categorie 27, 'Overige diensten' en deze dienst staat op onderdeel B van bijlage 2 van het BAO. Op basis van artikel 1 sub j onder 3 BAO zijn de plaatsingswerkzaamheden aan te merken als bijkomstig. Daarmee kan worden geconcludeerd dat bewegwijzering als een B-dienst gecategoriseerd kan worden. De vraag die vervolgens beantwoord moet worden is of er sprake is van grensoverschrijdend belang. Er is sprake van grensoverschrijdend belang indien de markt zodanig is georganiseerd dat daarin ook internationale spelers meedoen. Het gaat daarbij niet om concrete belangstelling van internationale spelers maar om de vraag of de bewegwijzeringmarkt zodanig is georganiseerd. De beantwoording van die vraag valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Daartoe is nader marktonderzoek nodig. Vanuit de vertegenwoordigers van provincies, gemeenten en waterschappen hebben ons wel signalen bereikt die er op wijzen dat internationale spelers geïnteresseerd zijn in het verkrijgen van opdrachten op het gebied van bewegwijzering in Nederland. Dat zou betekenen dat er sprake is van grensoverschrijdend belang waardoor deze uitzonderingsregel van het aanbestedingsrecht niet kan worden toegepast.

Indien wij er echter van uitgaan dat er geen sprake is van grensoverschrijdend belang, dan komt de vraag aan de orde aan welke regels en voorwaarden voldaan moet worden bij het verstrekken van een bewegwijzeringsopdracht door een provincie, gemeente of waterschap. Op basis van artikel 21 BAO moeten de technische specificaties vermeld conform artikel 23 BAO en moet de gunning van de opdracht gepubliceerd worden binnen 48 dagen na de gunning. Daarnaast zijn op elke opdrachtverstrekking door een aanbestedende dienst de fundamentele beginselen van aanbestedingsrecht van toepassing: objectiviteit, transparantie en non-discriminatie. Het is nog altijd onduidelijk wat dat precies in de praktijk meebrengt. Er wordt van uitgegaan dat de aanbestedende dienst aan potentiële inschrijvers een passende mate van bekendheid garandeert, zodat de opdracht voor concurrentie openstaat en de aanbestedingsprocedure op onpartijdigheid kan worden getoetst. Door dat niet te doen en door de opdracht onderhands te verstrekken, loopt de aanbestedende dienst dus een bepaald risico. Andere marktpartijen kunnen bezwaar maken tegen de onderhandse gunning omdat niet is voldaan aan de fundamentele beginselen. Een rechter zal de procedure marginaal toetsen: kon de aanbestedende dienst deze opdracht redelijkerwijs op deze manier verstrekken? Zoals hiervoor in paragraaf 3.2.1 aangegeven, zullen de wegbeheerders bovendien steeds hun eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid moeten toepassen op dergelijke opdrachten.

Gezien het feit dat er aanwijzingen zijn dat sprake is van grensoverschrijdend belang, bevelen wij een beroep door wegbeheerders op deze uitzonderingsbepalingen niet aan.

3.3.4 *Alleenrecht*

Op basis van artikel 17 BAO zijn de bepalingen van het BAO niet van toepassing op overheidsopdrachten die door een aanbestedende dienst worden gegund aan een andere aanbestedende dienst op basis van een alleenrecht dat deze aanbestedende dienst (= opdrachtnemer) geniet, mits dit alleenrecht verenigbaar is met het EG-Verdrag.

Zowel opdrachtgever als opdrachtnemer moeten derhalve kunnen worden gekwalificeerd als aanbestedende dienst oftewel een publiekrechtelijk instelling. Onder publiekrechtelijke instelling wordt verstaan iedere instelling:

1. Die is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang andere dan die van industriële of commerciële aard.
2. Die rechtspersoonlijkheid bezit, en
3. Waarvan ofwel de activiteiten in hoofdzaak door de Staat, territoriale of andere publiekrechtelijke instellingen worden gefinancierd, ofwel het beheer is onderworpen aan toezicht door deze laatste, ofwel de leden van het bestuursorgaan, het leidinggevend of het toezichthoudend orgaan voor meer dan de helft door de Staat, de territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen zijn aangewezen.

Daarvan kan ook sprake zijn als de wegbeheerders een nieuwe entiteit oprichten (gemeenschappelijke regeling, vennootschap of stichting).

Naast het feit dat de opdrachtnemer een aanbestedende dienst moet zijn, moet aan die opdrachtnemer ook een alleenrecht zijn verstrekt om de bewegwijzering namens opdrachtgever te verzorgen. Een dergelijk alleenrecht kan worden verstrekt door middel van een besluit of een verordening. De vraag of een dergelijk verenigbaar is met het EG-Verdrag is een vraag van mededingingsrechtelijke aard. Het alleenrecht mag niet op gespannen voet staan met de bepalingen inzake het vrije verkeer van diensten en inzake mededinging. Voor wat betreft het karakter van het recht is in artikel 1 sub bbb BAO een 'uitsluitend recht' gedefinieerd als 'een recht dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van een bestuursorgaan aan een onderneming wordt verleend, waarbij voor die onderneming het recht wordt voorbehouden om binnen een bepaald geografisch gebied een dienst te verrichten of een activiteit uit te oefenen'. Door de woorden 'een besluit van een bestuursorgaan' kunnen ook besluiten van lagere overheden een uitsluitend recht behelzen. Vanzelfsprekend kan een overheidsinstantie alleen uitsluitende rechten verlenen indien daartoe een grondslag bestaat, bijvoorbeeld vastgelegd in een wet. De grondslag dient er uit te bestaan dat de overheidsinstantie de taak heeft zorg te dragen voor – zoals in dit geval – de bewegwijzering.

Het Hof van Justitie EG heeft in een oude zaak over een Nederlandse situatie geoordeeld, dat een gemeente in een gemeentelijke verordening mag bepalen dat het uitvoeren van een bepaalde overheidstaak wordt voorbehouden aan een bepaalde rechtspersoon (HvJ EG, 10 november 1998, C-360/96, BFI/ARA). Hiermee creëert de gemeente derhalve het exclusieve recht, dat nodig is om de uitzondering van artikel 17 BAO van toepassing te laten zijn. Hierdoor kan een overheidsopdracht worden verstrekt aan een andere aanbestedende dienst, zonder dat de opdracht aanbesteed hoeft te worden. In het betreffende geval werd de opdracht zelfs aan een private rechtspersoon die was opgericht door een gemeente, verleend zonder dat de opdracht aanbestedingsplichtig werd.

Ook in onderhavig geval gaat het om een overheidstaak, zie hoofdstuk 2. Die overheidstaak kan door particuliere ondernemingen uitgevoerd worden maar de opdrachtgever wenst op de uitvoering van die taak een beslissende invloed te behouden. Het karakter van het uitsluitende recht is daarom ook in overeenstemming met aard en strekking van artikel 17 BAO en de hiervoor genoemde jurisprudentie.

Voor de toepasselijkheid van de uitzondering van artikel 17 BAO is ook vereist, dat het verleende uitsluitend recht verenigbaar is met het EG-verdrag, met name de bepalingen inzake vrij verkeer van diensten, goederen en personen (artikel 43 en 49 EG-verdrag).

Deze voorwaarde is met name bedoeld om te voorkomen dat er van overheidswege dienstverleningsmonopolies worden opgericht die het gehele land of tenminste een groot deel ervan beslaan. Op dit punt zou de mogelijkheid van het verlenen van een alleenrecht spaak kunnen lopen.

Concreet betekent het beroep artikel 17 BAO dat een aanbestedende dienst de opdracht rechtstreeks aan de opdrachtnemer mag verstrekken, zonder toepassing van de regels van het Europese aanbestedingsrecht. In dat geval kan de aanbestedende dienst aan zijn opdrachtnemer voorschrijven welke producten geleverd moeten worden en van welk systeem gebruikt gemaakt moet worden (in het kader van de uniformiteit en de continuïteit). Nu de opdrachtnemer ook kwalificeert als aanbestedende dienst – anders kan geen gebruik gemaakt worden van deze mogelijkheid – moet de opdrachtnemer beoordelen of zij zelf ten aanzien van de door haar aan te schaffen producten, te verrichten werkzaamheden of te verzorgen diensten een aanbestedingsplicht heeft.

De mogelijkheid om gebruik te maken van een alleenrecht ingevolge artikel 17 BAO kent dus in ieder geval twee struikelpunten: ten eerste moet vastgesteld worden dat het verleende uitsluitende recht verenigbaar is met het EG-verdrag en ten tweede moet de opdrachtnemer wellicht alsnog Europees aanbesteden. Als dat zo is, kan het alsnog gebeuren dat niet de voorgeschreven producten geleverd kunnen worden.

Al met al constateren wij dat niet op voorhand duidelijk is of wegbeheerders een alleenrecht kunnen verstrekken aan een andere entiteit. Deze duidelijkheid ontstaat eerst nadat hierover meer jurisprudentie beschikbaar is. In deze juridisch onduidelijke situatie kunnen wij de vestiging van een alleenrecht aan een andere entiteit vooralsnog niet aanraden.

3.3.5 *Inbesteding*

Inbesteding lijkt sterk op de opdrachtverstrekking tussen aanbestedende diensten onderling (zoals hierboven beschreven), met dat verschil dat er geen sprake is van een uitsluitend recht. Ook is het een variant op het zelf met eigen mensen uitvoeren van de opdracht.

Bij inbesteding verstrekt de opdrachtgever een opdracht aan een opdrachtnemer, waarbij (1) de opdrachtgever op de opdrachtnemer toezicht uitoefent zoals op zijn eigen diensten en waarbij (2) deze opdrachtnemer tegelijkertijd het merendeel van zijn werkzaamheden verricht ten behoeve van die opdrachtgever.

Is er sprake van inbesteding, dan is het aanbestedingsrecht niet van toepassing: het gaat dan om een interne aangelegenheid, zoals ook de opdrachtverstrekking aan een interne dienst een interne aangelegenheid is. Inbesteding betreft een uitzondering op de toepasselijkheid van de aanbestedingsregelgeving en moet om die reden eng worden uitgelegd. Degene die zich erop beroept (opdrachtgever) moet kunnen aantonen dat hij zich terecht op deze uitzondering beroept.

Of de opdrachtgever “toezicht uitoefent zoals op haar eigen diensten” moet worden beoordeeld aan de hand van alle relevante wetsbepalingen en omstandigheden. Uit dit onderzoek moet blijken dat de opdrachtnemer onder een zodanig toezicht staat dat de opdrachtgever haar beslissingen kan beïnvloeden. Het moet gaan om een doorslaggevende invloed zowel op de strategische doelstellingen als op de belangrijke beslissingen van deze vennootschap. De eenvoudigste manier om vast te stellen of de opdrachtgever toezicht uitoefent zoals op haar eigen diensten, is om het aandeelhouderschap te beoordelen. In de Europese jurisprudentie is de opvatting daarover heel strikt: alleen in het geval de opdrachtgever 100% van de aandelen houdt, kan hij een dergelijk toezicht uitoefenen. Indien de opdrachtnemer een stichting is en geen aandelen heeft, zullen de statuten uitsluitend moeten geven. Indien bijvoorbeeld het bestuur wordt benoemd door de opdrachtgever kan naar ons oordeel een vergelijkbare mate van toezicht worden aangenomen.

Indien de opdrachtgever bestaat uit een (groot) aantal aanbestedende diensten, dan wordt volgens de jurisprudentie aan het vereiste dat de opdrachtgever toezicht uitoefent zoals op zijn eigen diensten voldaan, indien de aanbestedende diensten gezamenlijk 100% van de aandelen bezitten.

Wanneer sprake is van de situatie dat de opdrachtnemer “*het merendeel van zijn werkzaamheden verricht ten behoeve van die opdrachtgever*” is in de (Europese) jurisprudentie nog niet uitgekristalliseerd. Strikt genomen moet het in ieder geval meer zijn dan 50% maar in de literatuur wordt een hoger percentage bepleit (70 en 80% worden genoemd).

Om gebruik te maken van deze mogelijkheid kan een aanbestedende dienst of kunnen aanbestedende diensten gezamenlijk besluiten een nieuwe entiteit op te richten, waarin zij alle aandelen houdt of waarin zij de volledige zeggenschap heeft. Deze nieuwe entiteit moet minstens 50% van haar werkzaamheden verrichten ten behoeve van die aanbestedende diensten.

De concrete gevolgen voor een aanbesteding zijn vergelijkbaar met die van het alleenrecht, zoals beschreven in de voorgaande paragraaf. Ten aanzien van deze entiteit moet vastgesteld worden of dit een aanbestedende dienst is. Met het oog op de definitie daarvan in het BAO is het zeer aannemelijk dat deze entiteit ook als zodanig kwalificeert en dus verplicht is haar eigen opdrachten aan te besteden met toepassing van de Europese aanbestedingsregels. De nieuwe entiteit kwalificeert hoogstwaarschijnlijk als een aanbestedende dienst en is dus gehouden haar eigen opdrachten met inachtneming van de Europese aanbestedingsregels te verstrekken.

Wegbeheerders kunnen derhalve besluiten om gezamenlijk een nieuwe entiteit op te richten, waarvan zij alle aandelen houden of de volledige zeggenschap hebben. De wegbeheerders kunnen vervolgens aan deze entiteit bewegwijzeringsopdrachten verstrekken en daarbij voorschrijven welke producten geleverd moeten worden en van welk systeem gebruikt gemaakt moet worden (in het kader van de uniformiteit en de continuïteit). De nieuwe entiteit kan deze bewegwijzeringsopdrachten zelf uitvoeren met eigen personeel en middelen, of kan overgaan tot het aanbesteden van de gevraagde diensten, werkzaamheden of leveringen. Met behulp van inbesteding kunnen er voordelen worden behaald op het gebied van uniformiteit en continuïteit doordat alle betrokken wegbeheerders op dezelfde wijze de bewegwijzering laten uitvoeren. Tevens kunnen schaalvoordelen worden bereikt en kunnen de administratieve en aanbestedingsrechtelijke lasten voor kleine wegbeheerders bij de nieuwe entiteit worden neergelegd.

3.3.6 *Uitzonderingsmogelijkheden toegepast op IBN en SBN*

IBN en SBN zijn (nu nog) geen aanbestedende diensten. Dat betekent dat opdrachten van aanbestedende diensten aan IBN *niet* vallen onder de uitzonderingen van artikel 17 en artikel 18 BAO. Het is naar ons oordeel dan ook op dit moment onder de geldende aanbestedingsregelgeving niet toegestaan dat aanbestedende diensten onderhands opdrachten verstrekken aan IBN dan wel SBN. Wij begrijpen overigens dat het wel de bedoeling is dat IBN op enig moment een aanbestedende dienst zou moeten worden, met name door het uittreden van de ANWB. Zodra de financiën, het toezicht of de eigendom wijzigt, moet op basis van de nieuwe feiten en op basis van de dan geldende wet- en regelgeving vastgesteld worden of IBN of SBN alsdan als aanbestedende dienst kwalificeert.

De kwalificatie als aanbestedende dienst is nodig om deze uitzonderingen toe te kunnen passen. Ten aanzien van de vestiging van een alleenrecht aan een andere entiteit, zoals aan SBN, speelt ook nog de onduidelijkheid of dat juridisch is toegestaan, zodat wij een beroep op deze mogelijkheden vooralsnog niet aanraden.

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben wij laten zien dat provincies, gemeenten en waterschappen als overheidsinstellingen onder de definitie van aanbestedende dienst vallen zoals die in de Europese en Nederlandse aanbestedingsregelgeving wordt gehanteerd. Daarmee zijn de regels van het aanbestedingsrecht van toepassing op het verlenen van opdrachten inzake bewegwijzering door provincies, gemeenten en waterschappen. Vanuit dit juridische kader vloeit een aantal voorwaarden voort waaraan provincies, gemeenten en waterschappen zich hebben te houden indien zij opdrachten willen verlenen aan derden.

In de aanbestedingsregelgeving is een aantal uitzonderingen opgenomen van gevallen waarin de plicht tot het aanbesteden van overheidsopdrachten niet of slechts in zeer geringe mate van toepassing is. Uit ons onderzoek blijkt dat een aantal van deze uitzonderingsbepalingen onder omstandigheden van toepassing kunnen zijn op bewegwijzeringsopdrachten die worden verleend door provincies, gemeenten en waterschappen. Er zitten echter aan verschillende uitzonderingsbepalingen de nodige juridische onzekerheden waardoor wij wegbeheerders niet kunnen aanbevelen deze uitzonderingsbepalingen toe te passen. Deze onzekerheden spitsen zich toe op de kwalificatie als B-dienst en op het verstrekken van een alleenrecht aan een andere aanbestedende dienst. Indien daardoor een dienstverleningsmonopolie wordt gecreëerd, stuit dat hoogstwaarschijnlijk op bezwaren van de Europese Commissie. Ten aanzien van IBN en SBN is de onzekerheid gelegen in de benodigde kwalificatie als aanbestedende dienst, waaraan deze entiteiten (vooralsnog) niet voldoen.

Uit het bovenstaande volgt de conclusie dat provincies, gemeenten en waterschappen bewegwijzeringsopdrachten dienen aan te besteden volgens de aanbestedingsregelgeving. Wij menen de wegbeheerders te moeten adviseren om bewegwijzeringsopdrachten – ook die onder de drempelwaarden vallen – niet onderhands te gunnen, maar via een Europese aanbesteding.

In dit hoofdstuk worden verschillende mogelijkheden benoemd waarop provincies, gemeenten en waterschappen op effectieve wijze in samenwerking met elkaar met deze aanbestedingsplicht kunnen omgaan. Zo kunnen zij via een gezamenlijke aanbesteding een raamovereenkomst aan een opdrachtnemer gunnen, waarna de deelnemende wegbeheerders op afroep bewegwijzeringsopdrachten aan deze opdrachtnemer kunnen verstrekken. Ook kan worden overgegaan tot inbesteding, overeenkomstig de juridische voorwaarden die daar voor staan.

De nieuwe entiteit die daarbij wordt opgericht, kan ten behoeve van de deelnemende wegbeheerders bewegwijzeringsopdrachten uitvoeren dan wel overgaan tot het aanbesteden van de gevraagde diensten, werkzaamheden of leveringen. Met behulp van inbesteding kunnen er voordelen worden behaald op het gebied van uniformiteit en continuïteit doordat alle betrokken wegbeheerders op dezelfde wijze de bewegwijzering laten uitvoeren. Tevens kunnen schaalvoordelen worden bereikt en kunnen de administratieve en aanbestedingsrechtelijke lasten voor kleine wegbeheerders bij de nieuwe entiteit worden neergelegd. Deze mogelijkheid bestaat tevens door het oprichten van een aankoopcentrale volgens de juridische voorwaarden die daar voor staan, waarvan de belangrijkste is dat de aankoopcentrale als een aanbestedende dienst is aan te merken.

4 Landelijk beleid

In dit hoofdstuk wordt aangegeven waarop landelijk beleid gericht zou moeten zijn om uniformiteit en continuïteit van bewegwijzering te waarborgen.

Daarmee wordt op hoofdlijnen de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

Op welke wijze met inachtneming van het geldende aanbestedingsrecht in Nederland kan een effectief landelijk dekkend beleid inzake de waarborging van uniformiteit en continuïteit worden gerealiseerd?

De verdere uitwerking vindt plaats in hoofdstuk 6.

4.1 Waarborgen uniformiteit en continuïteit

In het eerste hoofdstuk van deze rapportage hebben wij beschreven dat de overheid bewegwijzering gaandeweg als een overheidstaak is gaan beschouwen. De essentie van deze overheidstaak bestaat uit het waarborgen van de uniformiteit en continuïteit van bewegwijzering zodat de weggebruiker op effectieve, veilige en begrijpelijke wijze de bestemming kan bereiken waarnaar hij op weg is. Uniformiteit houdt in dit kader vooral in dat in het gehele land in soortgelijke situaties op eenzelfde manier wordt verwezen en continuïteit houdt in dat de verwijzing naar een in de bewegwijzering opgenomen bestemming wordt voortgezet totdat het desbetreffende bestemming is bereikt.

Uniformiteit is gewenst maar in onze ogen niet strikt noodzakelijk voor een goed functionerend systeem van bewegwijzering: buiten de landsgrenzen wordt een ander verwijzingsstelsel gehanteerd en dat leidt niet tot verkeersonveilige of andere ongewenste situaties. Continuïteit is wel noodzakelijk voor een goed functionerend systeem van bewegwijzering: zodra de verantwoordelijkheid voor de bewegwijzering wordt overgenomen door een andere wegbeheerder (bijvoorbeeld van provincie naar gemeente) moet de bewegwijzering voortgezet worden zodat de weggebruiker daadwerkelijk zijn eindbestemming kan bereiken.

Om uniformiteit en continuïteit van bewegwijzering in heel Nederland te kunnen waarborgen, is het noodzakelijk dat bewegwijzering voor alle wegbeheerders (rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) op elkaar afgestemd is. Daarmee wordt voorkomen dat de grenzen van de verzorgingsgebieden van de verschillende wegbeheerders er toe leiden dat de uniformiteit en continuïteit van bewegwijzering onderbroken wordt.

Daartoe is het naar ons oordeel van belang dat de wegbeheerders gebruik maken van landelijke, actuele, consistente en uniforme informatie op het gebied van routebomen, wegennetwerken, bewegwijzering en ondersteunende informatiepanelen voor het in stand houden en actualiseren van de bewegwijzering binnen hun verzorgingsgebied. Deze informatie dient voor alle wegbeheerders in Nederland vrij toegankelijk te zijn en als zodanig gebruikt te worden. Het bieden van een actuele, landelijk dekkende gegevensbron voor bewegwijzering veronderstelt tevens dat alle betrokken wegbeheerders die wijzigingen doorvoeren in hun wegennet en knooppunten, deze wijzigingen direct vastleggen in deze gegevensbron.

Zoals in het eerste hoofdstuk is beschreven zijn uniformiteit en continuïteit op dit moment niet automatisch gewaarborgd. De wegbeheerders in Nederland zijn grotendeels decentraal georganiseerd en autonoom in het (laten) uitvoeren van hun taken op het gebied van bewegwijzering. Bovendien zijn er verschillende richtlijnen ontwikkeld met inhoudelijke normeringen over hoe de wegwijzer er uit hoort te zien (afmetingen, belettering, symbolen, kleuren etc.), waar (locatie, situatie) en wanneer (toepassingscriteria) deze geplaatst moet/kan worden. Deze richtlijnen verschillen inhoudelijk van elkaar en zijn derhalve niet geheel uniform, maar worden wel naast elkaar toegepast. Daarmee is de situatie ontstaan waarin overheden de bewegwijzeringstaken op basis van verschillende richtlijnen laten uitvoeren.

Ook de actuele informatie over wegennetwerken is nu nog niet voor alle wegbeheerders toegankelijk. De ANWB heeft een vrijwel landsdekkende databank voor de bewegwijzering die zij voor veel lagere overheden verzorgt, terwijl Tebodin een databank beheert voor de bewegwijzeringswerkzaamheden die zij voor Rijkswaterstaat en de provincies Zuid-Holland en Overijssel uitvoert.

Uniformiteit en continuïteit brengen mee dat alle wegbeheerders hetzelfde systeem van bewegwijzering hanteren en ofwel afspraken maken dat zij dat zullen doen, ofwel dat doen vanuit een aan hen opgelegde instructie vanuit wetgeving.

4.2 Een landsdekkende databank

Voor het realiseren van een effectief landelijk dekkend beleid inzake de waarborging van uniformiteit en continuïteit van bewegwijzering, is het derhalve van belang dat het rijk, provincies, gemeenten en waterschappen afspraken maken over het realiseren van een landsdekkende, consistente en actuele databank met daarin alle informatie over routebomen, wegennetwerken, knooppunten, bewegwijzering en daaraan gerelateerde informatiepanelen. Indien alle wegbeheerders van dezelfde, uniforme, actuele informatie uitgaan bij het ontwerp, realisatie en onderhoud van bewegwijzering, ontstaat naar ons oordeel de noodzakelijke uniformiteit en continuïteit.

Om het mogelijk te maken dat alle wegbeheerders in Nederland vrije toegang hebben tot een landelijke, actuele, consistente en uniforme databank op het gebied van wegnetten, bewegwijzering en daaraan gerelateerde informatiepanelen, is het van belang dat rijk, provincies, gemeenten en waterschappen afspraken maken over tenminste de volgende aspecten:

- het definiëren van een minimale gegevensset bewegwijzering ten behoeve van het uitwisselen tussen wegbeheerders, informatiedienstverleners en dienstverleners voor ontwerp, plaatsing en onderhoud
- het opstellen van een informatiemodel en woordenboek bewegwijzering
- het opstellen van een standaard voor geüniformeerd berichtenverkeer
- duidelijkheid over wie de eigenaren en bronhouders zijn van de samenstellende delen van de minimale gegevensset bewegwijzering
- vastleggen dat de wegbeheerders de minimale gegevensset bewegwijzering binnen een afzienbare periode opbouwen respectievelijk inkopen en ten behoeve van gebruik aan de landelijke databank ter beschikking stellen en dat de wegbeheerders deze gegevens actueel houden.

Daarmee is een realisatietraject te plannen om de databank als generieke voorziening op te bouwen, gevuld te krijgen met de huidige gegevens waardoor het proces van uniforme consistente gegevensverstrekking kan starten. De wijze waarop dit kan plaatsvinden, is beschreven in het volgende hoofdstuk.

4.3 **Één inhoudelijke standaard voor bewegwijzering**

Het hebben van toegang tot een landelijk dekkende databank waarin de minimale gegevensset inzake bewegwijzering is opgenomen biedt nog geen garantie op een inhoudelijke consistent afgebeelde bewegwijzering op de wegwijzers. Standaardisatie van vorm, minimaal af te beelden inhoud, symbolengebruik, kleuren, lijndiktes, letters en opmaak van de wegwijzers is de enige manier om een consistent beeld voor de weggebruiker aan te kunnen bieden.

Tevens dient er bij voorkeur ook consistentie te ontstaan in de toepassingscriteria van de bewegwijzering om zo gelijke situaties te laten ontstaan waar het gaat om welke wegbeheerder, waar, wanneer en in welke volgorde bewegwijzeringsborden dienen te worden geplaatst en dergelijke. Hiermee sluit de bewegwijzering beter aan bij het verwachtingspatroon van de weggebruiker. De standaardisatie van de toepassingscriteria kent in onze ogen overigens een lagere prioriteit dan de opmaak, vorm en inhoud van de wegwijzers. Standaardisatie van toepassingscriteria tast de autonomie van de wegbeheerder in onze visie meer aan en heeft meer gevolgen dan de inhoudelijke standaardisatie op vorm en inhoud van de wegwijzers.

De inhoudelijke standaardisatie op vorm is nu grotendeels vastgelegd in de CROW-richtlijn en slechts in beperkte mate in het RVV en BABW. Het verdient in onze ogen aanbeveling dat de richtlijn van het CROW wordt vastgelegd in wetgeving. Wetgeving geeft in onze ogen de beste waarborg voor het realiseren van uniformiteit doordat daarmee aan alle wegbeheerders wordt opgelegd dat zij dezelfde inhoudelijke standaard gaan hanteren. In wetgeving kunnen tevens continuïteitsbepalingen worden opgenomen waarbij wegbeheerder worden verplicht om met elkaar af te stemmen in het geval zij wijzigingen gaan aanbrengen in de bewegwijzering.

Indien wetgeving niet wordt gerealiseerd dan kan uniformiteit ook worden bewerkstelligd door een convenant met alle wegbeheerders en informatiebeheerders van bewegwijzering af te sluiten. Een convenant waarin afgesproken wordt om de bestaande CROW-richtlijn te vernieuwen en te harmoniseren met de overige gebruikte bewegwijzeringsvarianten zodat alle thans in gebruik zijnde vormen van bewegwijzering daarin qua vorm en inhoud beschreven staan. De huidige afwijkingen van de CROW-richtlijn in de vorm van Redesign en NBA zijn overigens niet dermate groot dat de weggebruiker er grote hinder van ondervindt. Het is echter wel van belang om te voorkomen dat er grotere afwijkingen gaan ontstaan. Daarvoor is het convenant met alle wegbeheerders van belang. In het convenant moet worden afgesproken dat alle wegbeheerders de afgesproken standaard zullen toepassen in het ontwerp en plaatsing van de bewegwijzering. Zodra deze standaardisatie is gerealiseerd kan elke wegbeheerder in zijn aanbesteding die standaardisatie vermelden en uitvragen. Zie ook hetgeen wij hierover opmerken in paragraaf 5.4 en hoofdstuk 6, met name ten aanzien van eigendomsrechten op ontwerpen.

Wij achten het van belang om bij de standaardisatie van toepassingscriteria uit te gaan van vooraf benoemde verscheidenheid waardoor de autonome wegbeheerders hier naar eigen bevoegdheid van zaken kunnen handelen. Dit kan in onze ogen door naast de spelregels voor de wijze van toepassen (wie, waar, wanneer, in welke volgorde), bijvoorbeeld tevens een minimale en maximale uitvoeringssituatie bij het volgen van de toepassingscriteria te beschrijven.

4.4 Conclusies

Continuïteit is noodzakelijk voor een goed functionerend systeem van bewegwijzering. Uniformiteit van bewegwijzering is gewenst, maar heeft een mindere mate van prioriteit. Om continuïteit en uniformiteit van bewegwijzering in heel Nederland te kunnen waarborgen, is het noodzakelijk dat bewegwijzering voor alle wegbeheerders in Nederland op elkaar afgestemd is. Daartoe is het naar ons oordeel van belang dat alle wegbeheerders in Nederland gebruik maken van landelijke, actuele, consistente en uniforme informatie op het gebied van routebomen, wegnettenwerken, bewegwijzering en informatiepanelen en van gestandaardiseerde inhoudelijke bepalingen op het gebied van vorm, inhoud en toepassingscriteria voor de plaatsing van wegwijzers.

Wetgeving geeft in onze ogen de beste waarborg voor het bereiken van de gewenste uniformiteit in vorm en inhoud van wegwijzers en toepassingscriteria van wegwijzers. De (te vernieuwen) CROW-richtlijnen kunnen daartoe in wetgeving worden opgenomen. In de wetgeving kunnen tevens continuïteitsafspraken worden opgenomen. Indien wetgeving niet wordt gerealiseerd, dan kunnen de wegbeheerders door het afsluiten van een convenant ook de beoogde uniformiteit bereiken.

Een landsdekkende databank is naar ons oordeel van belang voor het realiseren van een effectief landelijk dekkend beleid inzake de waarborging van uniformiteit en continuïteit van bewegwijzering. Met een landsdekkende databank krijgen alle wegbeheerders en dienstverleners toegang tot landelijke, actuele, consistente en uniforme informatie op het gebied van routebomen, wegnettenwerken en bewegwijzering. Deze informatie is nodig voor de vereiste afstemming tussen wegbeheerders in het kader van het realiseren van de continuïteit. De informatie is voor wegbeheerder tevens benodigd voor het verstrekken van bewegwijzeringsopdrachten aan opdrachtnemers. In het volgende hoofdstuk gaan wij nader in op het inrichten en beheren van een landsdekkende databank.

5 Mogelijkheden voor realisatie databank

In dit hoofdstuk wordt de volgende vraag beantwoord:

Op welke wijze kunnen de wegbeheerders van Nederland een consistente, actuele en landelijk dekkende databank tot stand brengen en actueel houden?

Feitelijk bestaat deze vraag uit drie componenten:

- a. Wat verstaan we precies onder informatie over wegbewijzing?
- b. Wat moet je doen om een landelijk dekkende databank tot stand te brengen?
- c. Wat moet je doen om die databank actueel te houden (bijhouding & beheer)?

Wij schetsen de mogelijkheden voor het realiseren van de databank bewegwijzing op conceptueel niveau. Bij feitelijke realisatie is het verstandig ook de fysieke mogelijkheden tot hergebruik van bestaande databanken (zoals ANWB/Tebodin) dan wel het aansluiten bij soortgelijke databanken zoals NDW in overweging te nemen.

De landsdekkende databank dient wegbeheerders en dienstverleners vrije en onbelemmerde toegang te bieden om:

- bij het uitvoeren van bewegwijzeringswerkzaamheden actuele gegevens te kunnen benutten van het eigen verzorgingsgebied en aangrenzende verzorgingsgebieden en wijzigingen te kunnen verwerken
- bij het aanbesteden van bewegwijzeringswerkzaamheden actuele gegevens te kunnen verstrekken aan dienstverleners.

5.1 Informatiebehoefte aangaande bewegwijzing

Voor het in kaart brengen van de informatiebehoefte bij gegevens over bewegwijzing signaleren wij drie dominante gebruikersgroepen, te weten de weggebruiker, de wegbeheerder en de informatiedienstverlener. Wij geven hierbij een beeld van de aard van de informatiebehoefte zonder compleet te willen zijn.

5.1.1 Weggebruikers

Bewegwijzering geeft antwoord op de vraag van de weggebruiker “*Waar moet ik naartoe*”, “*Hoe ver is het nog*” en dat op elke relevante locatie/knooppunt van het wegennetwerk waar de weggebruiker zich voorbereid op een richtingskeuze. Dat vraagt, gelet op de verschillende snelheden waarmee weggebruikers zich voortbewegen, om het tijdig verstrekken van voorinformatie én het verstrekken van informatie op knooppunten. Bewegwijzering moet daarbij niet verward worden met bebording. Dat zijn borden die de geldende verkeersregels aanduiden.

Bewegwijzering bestaat uit borden die richting, bestemming en reisafstanden/reistijden en wegsoort aanduiden. Traditioneel zijn dit borden met een vaste inhoud maar wij zien steeds meer dynamische bewegwijzering ontstaan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan borden die reisafstanden/tijden in combinatie met bestemming en gebruikt vervoermiddel aangeven om effectief reis- en parkeergedrag te stimuleren. Deze dynamische (multimodale) bewegwijzering bevat dus eveneens reistijd-, vervoermiddel- en parkeerplaatsinformatie naast de klassieke informatie over bestemming, wegsoort en afstand. We zien steeds meer het begrip mobiliteitsinformatie gehanteerd worden om het geheel af te dekken.



Figuur 1. Voorbeelden bewegwijzering (vanuit de weggebruiker gezien)

Primair gaat het dus om de onderstaande gegevens over bewegwijzering en in de tweede kolom staan de dynamische vormen van bewegwijzering.

Tabel 1. Gegevens bewegwijzering (indicatief gezien vanuit de weggebruiker)

| Klassieke bewegwijzering | Dynamische bewegwijzering |
|--------------------------|--------------------------------------|
| - bestemming | - reistijdindicatie |
| - reisafstand | - rijwegindicatoren (verkeersdrukte) |
| - wegaanduiding | - resterend parkeervolume |
| - richtingsbeeld | - volgende afvaart |
| - pictogrammen | - belemmeringen/Blokkades |
| - bordbeeld (opmaak) | |

Met deze gegevens wordt het proces van navigatie van de weggebruiker, het voeden van het verwachtingspatroon inzake reistijd/afstand alsmede de keuzemogelijkheden voor de te volgen routes en de daarbij behorende karakteristieken gevoed.

Wij zijn er van uitgegaan dat de inhoud van de dynamisch weer te geven informatie gezien moet worden als route/reisinformatie en geen deel uit maakt van de bewegwijzering zoals wij dat thans kennen. Wel moet de bron en aard van de af te beelden dynamische informatie in de databank bewegwijzering opgenomen worden om consistentie bij beheer en plaatsing te kunnen bieden.

5.1.2 Wegbeheerders

Wegbeheerders (en hun dienstverleners) zijn ook gebruikers van gegevens over bewegwijzering. De gegevens worden gebruikt om de bewegwijzering te kunnen aanbrengen en het daaraan voorafgaande ontwerp- en planningsproces van plaatsing en fabricage van de bewegwijzering te kunnen ondersteunen. Ook worden de gegevens gebruikt om bij het herzien van verkeerscirculatie na te kunnen gaan welke wegwijzers veranderd moeten worden. Ook worden gegevens ter ondersteuning van het proces van beheer en onderhoud van de wegwijzers vastgelegd. Dit leidt tot het opnemen van gegevens in de databank ten behoeve van planning, plaatsing en onderhoud zoals in onderstaande tabel opgenomen:

Tabel 2. Gegevens bewegwijzering (indicatief gezien vanuit de wegbeheerder)

| Planvorming | Plaatsen | Onderhouden |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - locatie in (huidig respectievelijk gepland) - nodaal wegennetwerk - tijdvenster plaatsing - coördinatie | <ul style="list-style-type: none"> - locatie X,Y en behorende bij wegdeel, rijstrook, rijrichting, - draagconstructie⁴⁾ - montagegegevens - plaatsingsmoment(en) | <ul style="list-style-type: none"> - datum plaatsing - gehanteerde richtlijn(en) - inspectiedatum - onderhoudsstatus - schadebeeld - vervangingsdatum |

⁴⁾ Aan de draagconstructie zullen naar verwachting ook andere verkeersinformatiecomponenten zoals DRIP's, camera's e.d. bevestigd zijn.



Figuur 2. Voorbeelden gegevens bewegwijzering (oogpunt wegbeheerder)

5.1.3 Informatiedienstverleners

Naast de weggebruiker zijn ook dienstverleners die verrijkte informatieproducten maken geïnteresseerd in deze informatie. Navigatiesystemen laten tegenwoordig al vooraanduidingen zien van bewegwijzering zodat de herkenning van het routepatroon voor de weggebruiker groter wordt. Navigatiesystemen zijn geladen met routenetwerken die een snelle, korte, mooie of makkelijk/optimale route uitstippelen. Een route over de (feitelijke) beschikbare primaire, secundaire en tertiaire netwerken, waarbij factoren als veerdiensten, tol, actuele belemmeringen, geplande werkzaamheden en op termijn kosten samenhangende met kilometerheffing een rol spelen. De informatiedienstverleners willen daartoe de actuele gegevens over zowel de wegnetwerken als de bijbehorende bebording en bewegwijzering, maar ook de dynamische gegevens over belemmeringen en werkzaamheden ontvangen van de wegbeheerders. Het Europese ROSATTE programma probeert dit proces van informatieverstrekking op Europees niveau te structureren. Wij zien met name in België dat bewegwijzering daar ook in meegenomen wordt.

5.2 Continue, actueel, landsdekkend én toegankelijk

Het bieden van een actuele landsdekkende gegevensbron voor bewegwijzering veronderstelt dat alle wegbeheerders die veranderingen doorvoeren in knooppunten, die wijzigingen direct doorvoeren. Daarbij dient ten behoeve van adequaat gegevensbeheer de was/wordt situatie vastgelegd te worden. Tevens moeten weg-, route- en bewegwijzeringsgegevens op selecties van tijd, locatie, gebied en route naast raadpleging op identificatiecode opvraagbaar zijn.

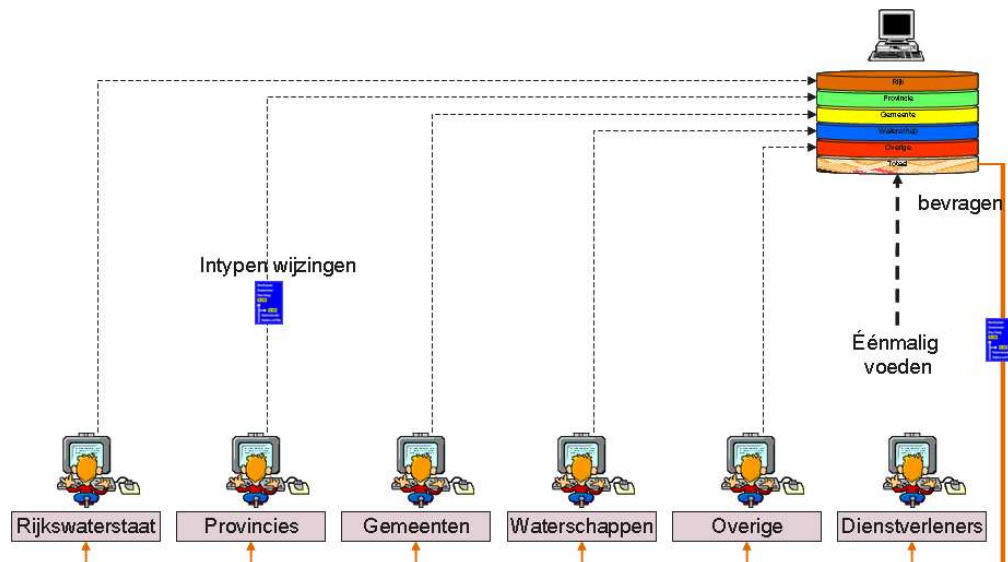
Er zijn meerdere manieren om een dergelijke landsdekkende databank tot stand te brengen:

- via één fysieke landelijke databank zonder lokale databanken
- via één landelijk verwijsloket dat een netwerk van lokale databanken ontsluit
- via één fysieke databank die periodiek gevoed wordt vanuit een netwerk van lokale databanken.

We zetten deze drie gangbare varianten op een rij om de voor- en nadelen tegen de achtergrond van realisatie maar ook gebruik en beheer te kunnen duiden. De vergelijkingstabel is in paragraaf 5.5 opgenomen.

5.2.1 Variant A: één landelijke databank

Een oplossing is één grote databank die door iedere wegbeheerder en diens dienstverleners gevoed wordt en van waaruit elke afnemer kan putten. Een dergelijke databank dient beveiligd te zijn tegen uitval en er zal een terugvalvoorziening geregeld moeten worden vanwege de kwetsbaarheid van één opslaglocatie. In deze situatie vervallen lokale databanken. De centrale databank kan naar keuze initieel geladen worden vanuit de lokale databanken. Centrale programmaf functionaliteit maakt het mogelijk één of meerdere wijzigingen vast te leggen en raadplegingen uit te voeren. Gebruikers benutten de centrale functionele voorzieningen. Een voorbeeld hiervan is de Riscokaart en Riscoregister zoals door IPO en RIVM aangeboden worden.



Figuur 3. Centrale landelijke databank

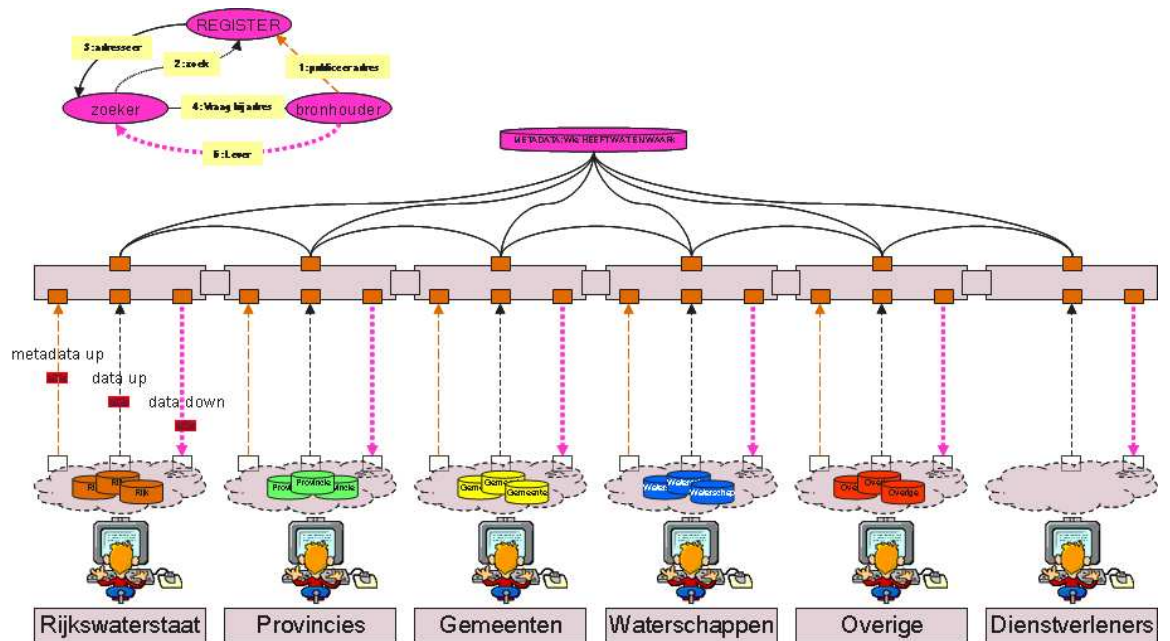
5.2.2 *Variant B: netwerk van databanken met landelijk loket*

Een tweede oplossing gaat uit van één landelijk dekkend verwijsloket dat weet waar gegevens te halen zijn. Dit verwijsloket kan ook echt als transactieportaal (leverloket) voor gegevensverstrekking functioneren. In die situatie haalt het de gegevens bij de bron op, regelt eventuele verrekening van gegevens en verstrekt deze aan de vragende partij. Een magere variant verstrekt uitsluitend de verwijsgegevens van de bronnen. In de praktijk zien wij dat deze magere variant vanuit eindgebruikersoptiek laag gewaardeerd wordt. Deze beschermt vooral de eigen loketpositie van de gegevensleverancier.

Geüniformeerd berichtenverkeer gebaseerd op webservices en SOA⁵⁾ architectuur vormt de basis voor de werking van het verwijs- en leverloket. Een dergelijk SOA-benadering maakt het mogelijk een netwerk van databanken als één virtueel landelijk dekkende databank te realiseren. In deze situatie is elke lokale databank met de minimale set gegevens gevuld. Elke lokale databank moet een uniforme webservice hebben die het bevragen mogelijk maakt.

Wanneer een bevrager gegevens van verschillende lokale databanken nodig heeft, omdat in dat gebied er meerdere beheerders actief zijn, regelt het loket de meervoudige bevraging. Het voordeel van deze oplossing is dat lokaal uiteenlopende programmatuur en gegevensopslag mogelijk is omdat uniforme betekenisvolle gegevenslevering via de uniforme webservice geregeld is. Wat wel nodig is, is dat er een minimale gegevensset bewegwijzering benoemd moet worden, webservices gespecificeerd moeten worden en een informatie-model en begrippenboek bewegwijzering en een verplichting tot aansluiten en verplichting tot gegevensleverantie moet zijn. Deze oplossing is bijvoorbeeld gekozen bij het Nationaal Geo-loket PDOK Publieke Dienstverlening op de Kaart dat gebaseerd is op het NGR Nationaal Geo (verwijs) Register. Dit loket levert ruimtelijke gegevens van de rijksoverheid.

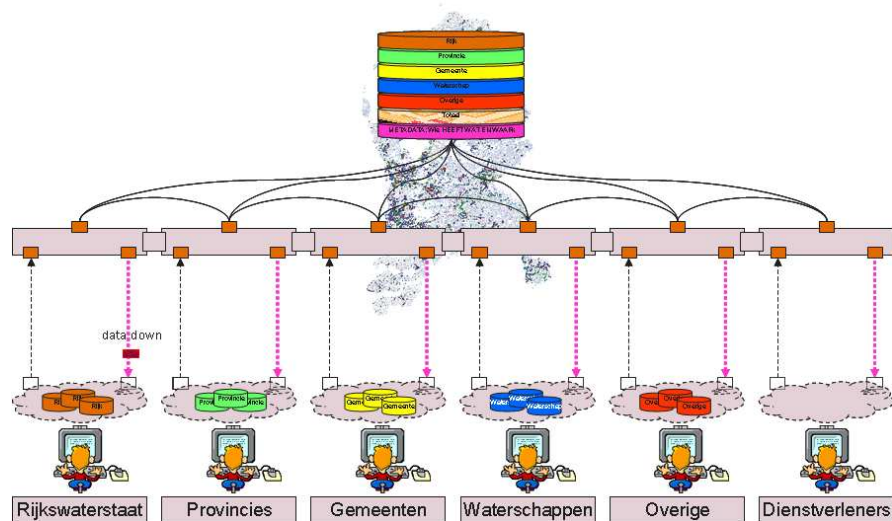
⁵⁾ SOA Service Oriented Architecture.



Figuur 4. Netwerk van lokale databanken met landelijk (verwijs)loket

5.2.3 Variant C: netwerk databanken met landelijke voorziening

Een derde vorm is een combinatie van een netwerk van lokale databanken én een landelijke voorziening (LV). Daarbij wordt de landelijke voorziening periodiek gevoed vanuit de lokale databanken. De lokale koppelingen blijven overeind en bevraging kan ook op de lokale databank plaatsvinden. Dit model kent in principe alleen opwaarts voeden vanuit lokaal naar landelijk niveau. Zo kan dataverlies in de landelijk databank ook eenvoudig hersteld worden door opnieuw te laden. Deze vorm komt voor bij bijvoorbeeld de basisregistraties GBA (personen), BAG (adressen) e.d. De landelijke voorziening bevat feitelijk alle gegevens van de periodiek binnen geladen lokale registraties.



Figuur 5. Netwerk van lokale databanken met landelijke voorziening

5.3 Actuele gegevens

Actuele gegevens kunnen verkregen worden door een verplichting door te voeren op het verstrekken van wijzigingen binnen een vaste korte periode aan de (virtuele) landelijke databank. Op naleving van deze verplichting dient dan eveneens toezicht bijvoorbeeld in de vorm van data-audits toegepast te worden. Naast actualiteit vormen juistheid en volledigheid van gegevens belangrijke kwaliteitscriteria voor de gepercipieerde betrouwbaarheid van de gegevens uit de landelijke databank. In alle drie de hiervoor geschetste databankvormen is dat toepasbaar. In de varianten A en B zullen gegevens die centraal of lokaal verwerkt zijn, direct en zonder verdere handelingen beschikbaar zijn. In variant C zal de actualiteit bepaald worden door de te hanteren verversingsfrequentie (in de regel 24 uur) De actualiteit wordt daarnaast uiteraard bepaald door de tijd die verstrijkt tussen wat in de werkelijkheid gebeurt en het moment van vastleggen daarvan en staat los van de keuze voor een databankvorm.

5.4 Mogelijkheden voor exploitatie en beheer databank

De landelijke databank zal na realisatie ook geëxploiteerd en beheerd moeten worden. Er zijn naar verwachting in Nederland meerdere overheidsinstanties en commerciële dienstverleners die deze taak op zich willen nemen. Er kan dus naar keuze gebruik gemaakt worden van inbesteden dan wel uitbesteden van de bouw en beheer/exploitatie van de databank, een en ander overeenkomstig de spelregels voor aanbesteden. Zie voor een inhoudelijke beschrijving van die mogelijkheden de hoofdstukken 3 en 6.

Wij adviseren een (publiekrechtelijk) organisatie voor exploitatie en beheer namens alle publiekrechtelijke wegbeheerders op te richten die:

- de landsdekkende beschikbaarheid van gegevens over bewegwijzering garandeert
- leverafspraken heeft en onderhoudt met de wegbeheerders en toeziet op tijdige en correcte levering
- wijzigingen in de informatie en uitwisselstandaarden en functionaliteit van bijbehorende programmatuur doorvoert en documenteert
- gebruikers- en implementatieondersteuning voor de databank biedt
- eventuele (abonnements)-tarieven voor gegevenslevering int. registreert en indien relevant afdraagt
- toeziet op juiste toepassing van de standaarden op het gebied van vastlegging van gegevens over bewegwijzering (dus niet de inhoudelijke standaarden⁶).

Het is goed denkbaar dat deze (publiekrechtelijke) organisatie gebruikt maakt van de diensten van een commerciële partij om de operationele dienstverlening inzake gegevensverstrekking en beheer van de databank te kunnen garanderen. De exploitatie binnen de (publiekrechtelijke) organisatie bestaat er onder meer uit dat de kosten die zij moet betalen aan de commerciële dienstverlener versleuteld worden doorgelegd naar alle publiekrechtelijke wegbeheerders. Vergelijkbaar met de wijze waarop bijvoorbeeld de exploitatie van de GBA is georganiseerd.

Het verdient in onze ogen aanbeveling om het eigendom van de gegevens over bewegwijzering in handen van de publiekrechtelijke wegbeheerders te hebben dan wel te krijgen. Ook het eigendom over gegevens van de ontwerpen van de bewegwijzering behoort daartoe. Alternatief voor het verkrijgen van eigendom kan een langdurende ongelimiteerde gebruikslicentie vormen waarmee op termijn het eigendom verkregen wordt en de waarde van de investering in vergaren en bijhouden wordt vereffend. Dit om ongewenste tarief- en/of bindingspolitiek bij het beschikbaar maken van gegevens te voorkomen. Een opdrachtgevende wegbeheerder moet die gegevens bij een aanbesteding ter beschikking kunnen stellen aan de opdrachtnemer.

5.5 Vergelijk realisatievormen landsdekkende databank

In de onderstaande tabel hebben we de karakteristieken en voor- en nadelen van de drie eerder besproken uitvoeringsvormen voor de landsdekkende databank weergegeven. Deze staan los van mogelijkheden om bestaande databanken te benutten.

⁶) Een gecertificeerde partij zou tevens de controle op de juiste vormgeving en gehanteerde toepassingscriteria kunnen uitvoeren, gebruik makende van de vastgelegde gegevens, en al dan niet een keurmerk kunnen afgeven.

Tabel 3. Karakteristieken – voor- en nadelen

| Aspecten | Centrale databank | Netwerk + loket | Netwerk + LV |
|-----------------------------------|--|--------------------------------------|-----------------------------------|
| Realisatie | Gezamenlijk | Autonoom realiseerbaar | Gezamenlijk |
| Eenvoud migratie | Stapsgewijs vullen | Stapsgewijs aansluiten | Stapsgewijs aansluiten + vullen |
| Exploitatie | Samenwerkingsverband van wegbeheerders | | |
| Databank Beheer | Centraal | Lokaal | Lokaal + Centraal |
| Gegevens beheer | Centraal | Lokaal | Lokaal |
| Flexibiliteit | Gemiddeld | Hoog | Gemiddeld |
| Onderhoudbaarheid | Goed | Goed + ontkoppeld | Goed + ontkoppeld |
| Kwaliteitsborging data | Eenvoudig uitvoerbaar | Lastiger Uitvoerbaar | Eenvoudig uitvoerbaar |
| Techniek | Beproefd Behoudend | Beproefd Modern | Beproefd Modern |
| Kosten realisatie ⁷⁾ | Gemiddeld | Goedkoop tot duur afh van uitvoering | Duurst |
| Kosten beheer ⁸⁾ | Schaalvoordeel | Lokaal + loket | Lokaal + LV |
| Uitbreidbaarheid | Alleen centraal | eenvoudig | LV alleen centraal |
| Verscheidenheid data af te dekken | Slecht | Goed | Goed |
| Beheersbaar | Goed | Redelijk | Redelijk |
| Benodigd | Minimale specs + migratie gereedschap | Minimale specs + berichtenverkeer | Minimale specs + berichtenverkeer |

⁷⁾ Alleen een aanvullende businesscase benadering kan uitsluitsel geven over de echte kostenomvang van realisatie.

⁸⁾ Alleen een aanvullende businesscase benadering kan uitsluitsel geven op de echte kostenomvang van beheer.

5.6 Conclusies

Een landelijke databank kan zowel worden vormgegeven als één fysieke databank dan wel als een netwerk van databanken met één uniform verwijsloket dat gegevens uniform ontsluit. Welke vorm het meest geschikt is, is afhankelijk van een reeks van factoren, waaronder kosten, realisatiegemak, migratie-eenvoud e.d. Met name de vraag of aangesloten wordt bij de NDW of dat voortgeborduurd wordt op de ANWB databank is hierin van belang. Een landelijke databank bevat zowel gegevens over de wegwijzers, de daarin opgenomen bestemmingen als gegevens over de bewegwijzeringsplannen en allerhande onderhoudsgegevens.

Het beheren en exploiteren van de databank bewegwijzering vraagt in onze ogen om een (publiekrechtelijke) organisatie-entiteit die er voor zorgt dat gegevens over bewegwijzering altijd voor iedere wegbeheerder en dienstverlener tegen gelijke condities beschikbaar zijn. Hiermee wordt een belangrijke voorwaarde voor vrijheid bij aanbesteden gerealiseerd.

De mogelijkheden voor het realiseren van de landsdekkende actuele en consistente databank bewegwijzering zijn op conceptueel niveau beschreven. Bij feitelijke realisatie is het verstandig ook de fysieke mogelijkheden tot hergebruik van bestaande databanken (zoals ANWB/Tebodin) dan wel het aansluiten bij soortgelijke databanken zoals NDW in overweging te nemen.

6 Effectief beleid

In dit hoofdstuk worden de conclusies van hoofdstuk 4 verder uitgewerkt in mogelijkheden voor effectief beleid. Daarmee wordt een verdere invulling gegeven aan de vierde onderzoeksvraag:

Op welke wijze met inachtneming van het geldende aanbestedingsrecht in Nederland kan een effectief landelijk dekkend beleid inzake de waarborging van uniformiteit en continuïteit worden gerealiseerd? Daarbij wordt speciaal aandacht gevraagd voor de kleine wegbeheerder.

6.1 Afspraken maken

Voor het realiseren van een effectief landelijk dekkend beleid inzake de waarborging van uniformiteit en continuïteit van bewegwijzering, is het van belang dat het rijk, provincies, gemeenten en waterschappen afspraken maken. Deze afspraken richten zich enerzijds op een inhoudelijke standaardisatie van bebording (type tekens, kleurgebruik etc.) en toepassingscriteria teneinde de uniformiteit van bewegwijzering te garanderen. Anderzijds zouden de afspraken zich moeten richten op het realiseren van een landsdekkende, consistente en actuele databank met daarin alle informatie over routebomen, wegennetwerken, knooppunten, bewegwijzering en daaraan gerelateerde informatiepanelen, teneinde de continuïteit te waarborgen. Indien alle wegbeheerders van dezelfde, uniforme, actuele informatie uitgaan bij het ontwerp, realisatie en onderhoud van bewegwijzering, ontstaat naar ons oordeel de noodzakelijke uniformiteit en continuïteit.

6.2 Gegevenseigendom

Van essentieel belang is dat wegbeheerders vrijelijk kunnen beschikken over de uniforme actuele bewegwijzeringsinformatie. Zoals hierboven beschreven ligt het belang in het waarborgen van de continuïteit en uniformiteit. Het belang ligt bovendien in het feit dat het kunnen beschikken over de informatie noodzakelijk is voor het houden van aanbestedingen en het gunnen van bewegwijzeringsopdrachten. Opdrachtgevers moeten deze bewegwijzeringsinformatie immers ter beschikking kunnen stellen aan potentiële opdrachtnemer. Indien deze informatie niet beschikbaar is, dan kunnen opdrachtgevers de scope van hun bewegwijzeringsopdrachten niet formuleren en kunnen opdrachtnemers niet adequaat hun prijs bepalen voor het uitvoeren van bewegwijzeringsopdrachten.

In de huidige situatie kunnen veel wegbeheerders niet vrijelijk beschikken over de noodzakelijke bewegwijzingsinformatie omdat zij geen eigenaar zijn of geen rechten hebben de gegevens uit te wisselen met andere wegbeheerders.

Wetgeving op het gebied van intellectueel eigendom zoals auteursrecht en databankenrecht geven uitsluitend over de rechten van eigenaren van gegevens. De huidige dienstverleners die gegevensverzamelingen over bewegwijzering hebben vastgelegd zijn in de regel als maker ook eigenaar van deze gegevens, tenzij bij de opdrachtverlening bedongen is dat het eigendom van de gegevens bij oplevering overgaat op de opdrachtgever. In situaties waarin de gegevensverzameling feitelijk een essentieel bedrijfsmiddel is van de dienstverlener, zal deze gebruiksrechten aan de opdrachtgever verstrekken en het eigendom in de regel zelf behouden. In een dergelijke situatie kan op korte termijn vrijwel alleen over gegaan worden tot het volledig of gedeeltelijk uitkopen van de gegevenseigenaar. Op langere termijn kan bij elke opdrachtverstrekking het gegevenseigendom bedongen worden, iets wat tegen de achtergrond van succesvolle bedrijfsvoering bij de dienstverlener naar verwachting betaald zal moeten worden. Hetzelfde geldt voor het ontwerp van de wegwijzers. Het is dus aan te bevelen om in alle gevallen bij opdrachtverlening in het kader van bewegwijzering het eigendom van de gegevens te bedingen en waar mogelijk ook het eigendom op het ontwerp, of op zijn minst het recht om het ontwerp te mogen gebruiken en om het in dat kader ter beschikking te stellen van derden.

6.3 Samenwerken loont

Het als één overheid naar buiten treden naar de dienstverleners op het gebied van bewegwijzering heeft voordelen. De maatschappelijke verantwoordelijkheid tot het bieden van éénduidige en consistente bewegwijzering, kan alleen geboden worden wanneer én gegevens onbelemmerd beschikbaar zijn én bewegwijzering inhoudelijk gestandaardiseerd wordt vormgegeven. Echter niet alleen ontstaat op termijn zo de vereiste uniformiteit en continuïteit, maar ook kan de belemmerende situatie waarbij de wegbeheerder geen eigendom heeft over de gegevens van bewegwijzering zo sneller verdwijnen.

Dat betekent dat wij alle wegbeheerders aanbevelen om samen onderstaande stappen te nemen:

- vormgeven van een landsdekkende databank voor gegevens over wegwijzers
- vormgeven van standaarden op het gebied van gegevensregistratie en uitwisseling
- vormgeven van inhoudelijke standaardisatie van de vormgeving en inhoud van wegwijzers

- vormgeven van een toepassingskader voor de bewegwijzering bij wegbeheerders
- vormgeven van een (publiekrechtelijk) samenwerkingsverband om deze ontwikkelingen te regisseren, het opdrachtgeverschap voor bovenstaande punten en de tactische regie op de exploitatie van de databank te kunnen bieden.

Het verdient aanbeveling direct volgend op de besluitvorming over bovenstaande een projectstartdocument (PvA/PID) op te stellen dat beschrijft wat en hoe de bovenstaande zaken aangepakt kunnen gaan worden en welke kosten, inspanningen en doorlooptijd daarmee gemoeid zullen zijn.

6.4 Kleine wegbeheerders

Met name voor kleine wegbeheerders is het van belang dat zij op eenvoudige en effectieve wijze kunnen voldoen aan hun overheidstaak van het waarborgen van uniformiteit en continuïteit van bewegwijzering en dat zij zonder al te veel inspanning bewegwijzeringsopdrachten kunnen gunnen aan opdrachtnemers. Zoals in de vorige paragrafen aangegeven is het daartoe juist ook voor kleine wegbeheerders van belang om samen met de andere wegbeheerders in Nederland afspraken te maken over standaardisatie, geveenseigendom, een landelijk dekkende databank en een samenwerkingsverband om deze ontwikkelingen te regisseren. Onze aanbevelingen op dit gebied komen dan ook tegemoet aan de belangen van de kleine wegbeheerders.

Voor kleine wegbeheerders biedt het gebruik kunnen maken van een gezamenlijk (landelijke) raamovereenkomst voor de inkoop van bewegwijzeringsdiensten grote voordelen. Zoals hiervoor in paragraaf 3.2.1 aangegeven, bestaan er voor de kleine wegbeheerders grote juridische onduidelijkheden over de wijze waarop zij bewegwijzeringsopdrachten in de markt behoren te zetten. Het gebruik kunnen maken van een gezamenlijke landelijke raamovereenkomst zoals beschreven in paragraaf 3.2.3 zorgt er dan voor dat kleine wegbeheerders toch relatief eenvoudig hun bewegwijzeringsopdrachten kunnen gunnen. Ook kunnen zij daardoor gebruik maken van de te verwachten schaalvoordelen die het gebruik van een mantelovereenkomst met zich meebrengt.

Ook met behulp van inbesteding zoals beschreven in paragraaf 3.3.5 kunnen er voordelen worden behaald voor kleine wegbeheerders op het gebied van uniformiteit en continuïteit doordat alle betrokken wegbeheerders op dezelfde wijze de bewegwijzering laten uitvoeren. Tevens kunnen schaalvoordelen worden bereikt en kunnen de administratieve en aanbestedingsrechtelijke lasten voor kleine wegbeheerders bij de nieuwe entiteit worden neergelegd. Deze voordelen kunnen eveneens worden bereikt bij het oprichten van een aankoopcentrale volgens de juridische voorwaarden die daar voor staan.

6.5 PPS constructie

Bij het denken over de publiekrechtelijke organisatie, die namens de wegbeheerders verdere standaardisatie en realisatie/exploitatie van de landsdekkende databank verzorgt, kwam ook de mogelijkheid van een PPS (publiek private samenwerking) constructie ter sprake. U heeft ons gevraagd daar enig inzicht in te bieden.

De gedachte aan een PPS werd gevoed door het feit dat bij aanbesteden er een gelijke uitgangssituatie voor alle inschrijvende dienstverleners dient te bestaan en het gelijktrekken van het gegevensbezit inzake bewegwijzering door overdracht van het geveenseigendom naar de wegbeheerders geregeld moet worden. De PPS constructie bevordert namelijk het lange termijn denken bij zowel opdrachtgever als opdrachtnemer. Ook biedt ze in de regel mogelijkheden om de grote investeringen te vereffenen over een langere periode. Ook worden de risico's samen gedeeld. Nadeel is dat de financieringskosten wel een kostenverhogend effect kunnen hebben. Een PPS constructie ontstaat meestal na een via concurrentiegerichte dialoog verlopen aanbesteding.

In de voorliggende situatie kan een PPS constructie worden opgetuigd waarin alle betrokkenen middelen inbrengen om gedurende een lange periode een nieuwe situatie gezamenlijk te exploiteren en te gebruiken. Na afloop van de periode valt het bezit (ontwerpen, intellectuele eigendomsrechten, data etc.) toe aan de opdrachtgevende overheid. Deze constructie impliceert dat de dienstverleners in de werkingsperiode van de exploitatie hun ingebrachte waarde en investeringen terugverdiend hebben. Een businesscase moet aantonen dat er voor alle partijen een valide verdien- en betaalmodeel aan ten grondslag ligt. De PPS zou hier de realisatie en beheer en exploitatie van de landelijke databank bewegwijzering bijvoorbeeld voor een periode van tien jaar kunnen omvatten. Dat maakt de PPS-constructie ook aantrekkelijk voor ook andere partijen dan de huidige opdrachtnemers (ANWB en Tebodin) omdat ze de kosten van het nieuw opbouwen van datasets kunnen versleutelen over een lange werkingsduur. De waarde van ingebrachte bedrijfsmiddelen is voor gegevensbezittende dienstverleners zo ook te vereffenen.

Alle dienstverleners kunnen gegevens bij dit landelijk schakelpunt (databank) verkrijgen tegen de daar geldende tarieven. Het is zaak daar deze verkooptarieven te baseren op de kostprijzen die bepaald worden tegen de achtergrond van de werkingsperiode van de PPS. De maatschappelijke onderneming, zoals deze binnenkort als rechtsvorm wordt geïntroduceerd, is hierbij naar ons oordeel het overwegen voor de PPS waard.

Let wel, het feitelijk plaatsen en onderhouden van wegwijzers maakt dus geen deel uit van de PPS. Daarvoor kunnen de wegbeheerders aannemers contracteren zoals beschreven in hoofdstuk 3.

6.6 Conclusies

In dit hoofdstuk geven wij aan dat voor het realiseren van een effectief landelijk beleid inzake de waarborging van uniformiteit en continuïteit van bewegwijzering het noodzakelijk is dat alle wegbeheerders van dezelfde, uniforme, actuele en consistente informatie uitgaan bij ontwerp, realisatie en onderhoud van bewegwijzering. Om dat te bereiken zullen de wegbeheerders afspraken moeten maken over standaardisatie en het realiseren en onderhouden van een landsdekkende databank. Het samenwerken tussen de wegbeheerders op terreinen als databank, gegevensregistratie, vormgeven standaardisatie en toepassingskader en het vormgeven van een (publiekrechtelijk) samenwerkingsverband om deze ontwikkelingen te regisseren, brengt voordelen met zich mee voor alle wegbeheerders. Met name ook kleine wegbeheerders kunnen van deze samenwerking profiteren.

Het is essentieel dat de wegbeheerders vrijelijk kunnen beschikken over de bewegwijzeringsinformatie. Er zal in onze ogen een situatie moeten worden bewerkstelligd waarin het eigendom van bewegwijzeringsinformatie bij de wegbeheerders ligt.

In dit hoofdstuk zijn voorts nog suggesties gegeven voor aanbestedingsmogelijkheden voor kleine wegbeheerders waardoor zij zonder al te veel inspanning bewegwijzeringsopdrachten kunnen gunnen aan opdrachtnemers en is een suggestie gedaan voor het benutten van een PPS constructie bij aanbesteding.

7 Aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken is antwoord gegeven op de vijf onderzoeksvragen. In deze hoofdstukken zijn verschillende aanbevelingen gedaan ten aanzien van de wijze waarop een effectief landelijk beleid kan worden gevoerd inzake de waarborging van uniformiteit en continuïteit van bewegwijzering en de wijze waarop bewegwijzeringsopdrachten kunnen worden verstrekt aan opdrachtnemers. In dit hoofdstuk zetten wij onze aanbevelingen per onderzoeksvraag op een rij.

7.1 Aanbevelingen bij onderzoeksvraag 1

Is bewegwijzering van oudsher een overheidstaak?

Beleid realiseren

De overheid in Nederland is bewegwijzering gaandeweg als haar taak gaan beschouwen. Deze taak bestaat in essentie uit het waarborgen van uniformiteit en continuïteit van bewegwijzering. Uit ons onderzoek blijkt dat de uniformiteit en de continuïteit van bewegwijzering momenteel niet automatisch gewaarborgd zijn. Wij adviseren IPO, VNG en UvW om gezamenlijk, en waar mogelijk ook samen met de Rijksoverheid, beleid te realiseren waarmee de uniformiteit en continuïteit van bewegwijzering kan worden gewaarborgd.

7.2 Aanbevelingen bij de onderzoeksvragen 2 en 3

- Wat zijn de eisen die aan het realiseren van opdrachten inzake bewegwijzering gesteld worden door het geldende aanbestedingsrecht?

- Onder welke voorwaarden binnen het geldende aanbestedingsrecht bestaat de mogelijkheid om af te zien van aanbesteding van bewegwijzering en over te gaan tot de toekenning van een alleenrecht inzake de verzorging van bewegwijzering?

Aanbestedingsplicht

Provincies, gemeenten, waterschappen en rijksoverheid vallen onder de definitie van aanbestedende dienst zoals die in artikel 1 van het BAO is gegeven. Dit impliceert dat de regels van het Europese en Nederlandse aanbestedingsrecht van toepassing zijn op het verlenen van opdrachten inzake bewegwijzering door deze overheidsinstellingen. Wij bevelen de wegbeheerders aan om bewegwijzeringsopdrachten – ook die onder de drempelwaarden vallen – niet onderhands te gunnen, maar via een Europese aanbesteding.

Beroep op uitzonderingsbepalingen

In de aanbestedingsregelgeving is een aantal uitzonderingen opgenomen van gevallen waarin de plicht tot het aanbesteden van overheidsopdrachten niet of slechts in zeer geringe mate van toepassing is. Er zitten echter aan verschillende uitzonderingsbepalingen de nodige juridische onzekerheden waardoor wij wegbeheerders niet kunnen aanbevelen deze uitzonderingsbepalingen toe te passen.

SBN en IBN stichtingen

Het is naar ons oordeel op dit moment onder de geldende aanbestedingsregelgeving niet toegestaan dat aanbestedende diensten onderhands opdrachten verstrekken aan IBN dan wel SBN nu deze entiteiten niet zijn te beschouwen als aanbestedende dienst. Wij begrijpen overigens dat het wel de bedoeling is dat IBN op enig moment een aanbestedende dienst zou moeten worden, met name door het uitreden van de ANWB. Zodra de financiën, het toezicht of de eigendom wijzigt moet op basis van de nieuwe feiten en op basis van de dan geldende wet- en regelgeving vastgesteld worden of IBN of SBN alsdan als aanbestedende dienst kwalificeert. De kwalificatie als aanbestedende dienst is nodig om op basis van een aankoopcentrale of het vestigen van een alleenrecht de opdracht rechtstreeks en zonder aanbesteding aan een van deze partijen te verstrekken. Ten aanzien van de vestiging van een alleenrecht aan een andere entiteit, zoals aan SBN, speelt ook nog de onduidelijkheid of dat juridisch is toegestaan in verband met het eventueel creëren van een dienstverleningsmonopolie, zodat wij een beroep op deze mogelijkheden vooralsnog niet aanraden.

Effectief aanbesteden

Er zijn verschillende mogelijkheden waarop provincies, gemeenten en waterschappen op effectieve wijze in samenwerking met elkaar met de aanbestedingsplicht kunnen omgaan. Zo kunnen zij via een gezamenlijke aanbesteding een raamovereenkomst aan een opdrachtnemer gunnen, waarna de deelnemende wegbeheerders op afroep bewegwijzeringsopdrachten aan deze opdrachtnemer kunnen verstrekken. Ook kan worden overgegaan tot inbesteding, overeenkomstig de juridische voorwaarden die daar voor staan. De nieuwe entiteit die daarbij wordt opgericht, kan ten behoeve van de deelnemende wegbeheerders bewegwijzeringsopdrachten uitvoeren dan wel overgaan tot het aanbesteden van de gevraagde diensten, werkzaamheden of leveringen. Met behulp van inbesteding kunnen er voordelen worden behaald op het gebied van uniformiteit en continuïteit doordat alle betrokken wegbeheerders op dezelfde wijze de bewegwijzering laten uitvoeren. Tevens kunnen schaalvoordelen worden bereikt en kunnen de administratieve en aanbestedingsrechtelijke lasten voor kleine wegbeheerders bij de nieuwe entiteit worden neergelegd. Deze mogelijkheid bestaat tevens door het oprichten van een aankoopcentrale volgens de juridische voorwaarden die daar voor staan.

7.3 Aanbevelingen bij onderzoeksvraag 4

Op welke wijze met inachtneming van het geldende aanbestedingsrecht in Nederland kan een effectief landelijk dekkend beleid inzake de waarborging van uniformiteit en continuïteit worden gerealiseerd? Daarbij wordt speciaal aandacht gevraagd voor de kleine wegbeheerder.

Afstemming met behulp van vrij toegankelijke informatie

Om uniformiteit en continuïteit van bewegwijzering in heel Nederland te kunnen waarborgen, is het noodzakelijk dat bewegwijzering voor alle wegbeheerders (rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) op elkaar afgestemd is. Voor het realiseren van een effectief landelijk dekkend beleid inzake de waarborging van uniformiteit en continuïteit van bewegwijzering, is het van belang dat het rijk, provincies, gemeenten en waterschappen afspraken maken over het realiseren van een landsdekkende, consistente en actuele databank met daarin alle informatie over routebomen, wegnetten, knooppunten, bewegwijzering en daaraan gerelateerde informatiepanelen. Deze databank dient voor alle wegbeheerders in Nederland vrij toegankelijk te zijn. Indien alle wegbeheerders van dezelfde, uniforme, actuele informatie uitgaan bij de planvorming, het ontwerp, de realisatie en het onderhoud van bewegwijzering, ontstaat naar ons oordeel de noodzakelijke uniformiteit en continuïteit.

Het bieden van een actuele, landelijk dekkende gegevensbron voor bewegwijzering veronderstelt tevens dat alle betrokken wegbeheerders die wijzigingen doorvoeren in hun wegnetten en knooppunten, deze wijzigingen direct vastleggen in deze gegevensbron.

Gegevensregistratie en uitwisseling

Om het mogelijk te maken dat alle wegbeheerders in Nederland vrije toegang hebben tot een landelijke, actuele, consistente en uniforme databank op het gebied van wegnetten, bewegwijzering en daaraan gerelateerde informatiepanelen, is het van belang dat rijk, provincies, gemeenten en waterschappen afspraken maken over tenminste de volgende aspecten:

- het definiëren van een minimale gegevensset bewegwijzering ten behoeve van het uitwisselen tussen wegbeheerders, informatiedienstverleners en dienstverleners voor ontwerp, plaatsing en onderhoud
- het opstellen van een informatiemodel en woordenboek bewegwijzering
- het opstellen van een standaard voor geüniformeerd berichtenverkeer
- duidelijkheid over wie de eigenaren en bronhouders zijn van de samenstellende delen van de minimale gegevensset bewegwijzering
- vastleggen dat de wegbeheerders de minimale gegevensset bewegwijzering binnen een afzienbare periode opbouwen respectievelijk inkopen en ten behoeve van gebruik aan de landelijke databank ter beschikking te stellen en dat de wegbeheerders deze gegevens actueel houden.

Eigendom bewegwijzeringsgegevens

Het verdient in onze ogen aanbeveling om het eigendom van de gegevens over bewegwijzering in handen van de publiekrechtelijke wegbeheerders te hebben dan wel te krijgen. Ook het eigendom over gegevens van de ontwerpen van de bewegwijzering behoort daartoe. Het is dus aan te bevelen om in alle gevallen bij opdracht verlening in het kader van bewegwijzering het eigendom van de gegevens te bedingen en waar mogelijk ook het eigendom op het ontwerp. Alternatief voor het verkrijgen van eigendom kan een langdurende ongelimiteerde gebruikslicentie vormen waarmee op termijn het eigendom verkregen wordt en de waarde van de investering in vergaren en bijhouden wordt verveend.

Één inhoudelijke standaard

Standaardisatie van vorm, minimaal af te beelden inhoud, symbolengebruik, kleuren, lijndiktes, letters en opmaak van de wegwijzers is de enige manier om een consistent beeld voor de weggebruiker aan te kunnen bieden. Wetgeving geeft in onze ogen de beste waarborg voor het bereiken van de gewenste uniformiteit in vorm en inhoud van wegwijzers en toepassingscriteria van wegwijzers. De (te vernieuwen) CROW-richtlijnen kunnen daartoe in wetgeving worden opgenomen. In de wetgeving kunnen tevens continuïteitsafspraken worden opgenomen. Indien wetgeving niet wordt gerealiseerd, dan is het afsluiten van een convenant met alle wegbeheerders en informatiebeheerders van bewegwijzering nog een mogelijkheid. Een convenant waarin afgesproken wordt om de CROW-richtlijn te vernieuwen en te harmoniseren met de overige gebruikte bewegwijzeringsvarianten zodat alle thans in gebruik zijnde vormen van bewegwijzering daarin qua vorm en inhoud beschreven staan. De huidige afwijkingen van de CROW-richtlijn in de vorm van Redesign en NBA zijn overigens niet dermate groot dat de weggebruiker er grote hinder van ondervindt. Het is echter wel van belang om te voorkomen dat er grotere afwijkingen gaan ontstaan. Daarvoor is het convenant met alle wegbeheerders van belang. In het convenant moet worden afgesproken dat alle wegbeheerders de afgesproken standaard zullen toepassen in het ontwerp en plaatsing van de bewegwijzering. Overigens kan de benodigde standaardisatie uiteraard ook plaatsvinden door wetgeving.

Toepassingskader

Tevens dient er bij voorkeur ook consistentie te ontstaan in de toepassingscriteria van de bewegwijzering om zo gelijke situaties te laten ontstaan waar het gaat om welke wegbeheerder, waar, wanneer en in welke volgorde bewegwijzeringsborden dienen te worden geplaatst en dergelijke. Hiermee sluit de bewegwijzering beter aan bij het verwachtingspatroon van de weggebruiker.

Wij achten het van belang om bij de standaardisatie van toepassingscriteria uit te gaan van vooraf benoemde verscheidenheid waardoor de autonome wegbeheerders hier naar eigen bevind van zaken kunnen handelen. Dit kan in onze ogen door naast de spelregels voor de wijze van toepassen (waar, wanneer, in welke volgorde bewegwijzering), bijvoorbeeld tevens een minimale en maximale uitvoeringssituatie bij het volgen van de toepassingscriteria te beschrijven.

Samenwerking tussen alle wegbeheerders

Wij adviseren de wegbeheerders in Nederland om samen onderstaande stappen nemen:

- vormgeven van een landsdekkende databank voor gegevens over wegwijzers
- vormgeven van standaarden op het gebied van gegevensregistratie en uitwisseling
- vormgeven van inhoudelijke standaardisatie van de vormgeving en inhoud van wegwijzers
- vormgeven van een toepassingskader voor de bewegwijzering bij wegbeheerders
- vormgeven van een (publiekrechtelijk) samenwerkingsverband om deze ontwikkelingen te coördineren en regisseren, het opdrachtgeverschap voor bovenstaande punten en de tactische regie op de exploitatie van de databank te kunnen bieden.

Kleine wegbeheerders

Met name voor kleine wegbeheerders is het van belang dat zij op eenvoudige en effectieve wijze kunnen voldoen aan hun overheidstaak van het waarborgen van uniformiteit en continuïteit van bewegwijzering en dat zij zonder al te veel inspanning bewegwijzeringsopdrachten kunnen gunnen aan opdrachtnemers. Daartoe is het juist ook voor kleine wegbeheerders van belang om samen met de andere wegbeheerders in Nederland afspraken te maken over standaardisatie, geveenseigendom, een landelijk dekkende databank en een samenwerkingsverband om deze ontwikkelingen te regisseren. Onze aanbevelingen op dit gebied komen dan ook tegemoet aan de belangen van de kleine wegbeheerders.

Het gebruik kunnen maken van een gezamenlijke (landelijke) raamovereenkomst zorgt er voor dat kleine wegbeheerders relatief eenvoudig bewegwijzeringsopdrachten kunnen gunnen. Ook kunnen zij daardoor gebruik maken van de te verwachten schaalvoordelen die het gebruik van een landelijke raamovereenkomst met zich meebrengt. Ook met behulp van inbesteding zoals beschreven in paragraaf 3.3.5 kunnen er voordelen worden behaald voor kleine wegbeheerders op het gebied van uniformiteit en continuïteit doordat alle betrokken wegbeheerders op dezelfde wijze de bewegwijzering laten uitvoeren.

Tevens kunnen schaalvoordelen worden bereikt en kunnen de administratieve en aanbestedingsrechtelijke lasten voor kleine wegbeheerders bij de nieuwe entiteit worden neergelegd. Deze voordelen ontstaan tevens bij het oprichten van een aankoopcentrale met inachtneming van de juridische voorwaarden die daar voor staan.

PPS constructie

Het benutten van een PPS constructie bij aanbesteden kan mogelijk een goede manier zijn om gedurende een lange periode de nieuwe situatie rondom bewegwijzering te regelen. De PPS constructie bevordert het lange termijn denken bij zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers en biedt in de regel mogelijkheden om grote investeringen te vereffenen over een langere periode. Ook worden risico's samen gedeeld. Nadeel is dat de financieringskosten van de PPS een kostenverhogend effect kunnen hebben. Een businesscase moet aantonen dat er voor alle partijen een valide verdien- en betaalmodeel aan ten grondslag ligt.

Projectstartdocument

Het verdient aanbeveling direct volgend op de besluitvorming ten aanzien van het beleid inzake bewegwijzering een projectstartdocument (PvA/PID) op te stellen dat beschrijft wat en hoe de invoering van het beleid aangepakt kan gaan worden en welke kosten, inspanningen en doorlooptijd daarmee gemoeid zullen zijn.

7.4 Aanbevelingen bij onderzoeksvraag 5

Op welke wijze kunnen de wegbeheerders van Nederland een consistente, actuele en landelijk dekkende databank tot stand brengen en actueel houden?

Meerdere uitvoeringsvarianten mogelijk

Een landelijke databank kan zowel worden vormgegeven als één fysieke databank dan wel als een netwerk van databanken met één uniform verwijzingsloket dat gegevens uniform ontsluit. Welke vorm het meest geschikt is, is afhankelijk van een reeks van factoren, waaronder kosten, realisatiegemak, migratie-eenvoud e.d. Met name de vraag of aangesloten wordt bij de NDW of dat voortgeborduurd wordt op de ANWB databank is hierin van belang. Een landelijke databank bevat zowel gegevens over de wegwijzers, de daarin opgenomen bestemmingen als gegevens over de bewegwijzeringsplannen en allerhande onderhoudsgegevens.

Twynstra Gudde

Actuele gegevens

Actuele gegevens kunnen verkregen worden door een verplichting door te voeren op het verstrekken van wijzigingen binnen een vaste korte periode aan de (virtuele) landelijke databank. Op naleving van deze verplichting dient dan eveneens toezicht bijvoorbeeld in de vorm van data-audits toegepast te worden. Ten behoeve van adequaat gegevensbeheer dient bij wijzigingen de was/wordt situatie vastgelegd te worden. Tevens moeten weg-, route- en bewegwijzingsgegevens op selecties van tijd, locatie, gebied en route naast raadpleging op identificatiecode opvraagbaar zijn.

Samenwerkingsverband

Wij adviseren een (publiekrechtelijk) organisatie voor exploitatie en beheer van de databank namens alle publiekrechtelijke wegbeheerders op te richten die:

- de landsdekkende beschikbaarheid van gegevens over bewegwijzering garandeert
- leverafspraken heeft en onderhoudt met de wegbeheerders en toeziet op tijdige en correcte levering
- wijzigingen in de informatie en uitwisselstandaarden en functionaliteit van bijbehorende programmatuur doorvoert en documenteert
- gebruikers- en implementatieondersteuning voor de databank biedt
- eventuele (abonnements)-tarieven voor gegevenslevering int. registreert en indien relevant afdraagt
- toeziet op juiste toepassing van de standaarden op het gebied van vastlegging van gegevens over bewegwijzering (dus niet de inhoudelijke standaarden).

Het samenwerkingsverband kan tevens een belangrijke rol spelen in het vormgeven van de inhoudelijke standaardisatie, het toepassingskader en de standaardisatie van gegevensregistratie en uitwisseling.

Twynstra Gudde

Bijlagen

Lijst van ontvangen en geraadpleegde literatuur en documenten

Ontvangen documenten:

De onderstaande documenten zijn ontvangen van de ANWB en van de heer R. Borhem van de gemeente Amsterdam

- Notitie d.d. 22 oktober 2007 van mrs B. van der Bend en B. Korthals Altes van De Brauw Blackstone Westbroek aan de ANWB, inzake herstructurering bewegwijzering
- Advies d.d. 19 juni 2008 van mr. J.H.C.A. Muller van Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn advocaten en notarissen aan het IPO, met betrekking tot advies inkoop bewegwijzering
- Notitie d.d. 7 juli 2008 met concept reactie van mrs B. van der Bend en B. Korthals Altes van De Brauw Blackstone Westbroek, naar aanleiding van het bovenvermelde advies van J.H.C.A. Muller
- Advies d.d. 23 juli 2008 van mr. J.H.C.A. Muller van Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn advocaten en notarissen aan het IPO, met betrekking tot advies inkoop bewegwijzering
- Notitie d.d. 11 februari 2009 van mrs B. van der Bend en B. Korthals Altes van De Brauw Blackstone Westbroek, waarin de structuur van SBN en IBN nader wordt toegelicht ten behoeve van een door Ernst & Young Accountants te verrichten onderzoek
- Notitie d.d. 19 februari 2009 van G. Woerkom en W. van der Laan van de ANWB over de positie van de ANWB in de raden van toezicht van de stichtingen Stichting Bewegwijzering Nederland (SBN) en de stichting Inkoopbureau bewegwijzering Nederland (IBN)
- Gewijzigde statuten van SBN van 20 augustus 2009
- Gewijzigde statuten van IBN van 20 augustus 2009
- Rapport d.d. 2 september 2009 van Ernst & Young Accountants, waarin de bevindingen zijn opgenomen van een onderzoek naar de naleving van de voorwaarden inzake de uitzonderingsbepalingen Wet BAO.

Geraadpleegde literatuur en documenten:

- Document d.d. 15 oktober 2008 van de Dienst IVV van de gemeente Amsterdam voor de Raadscommissie voor Verkeer, Vervoer en Infrastructuur, waarin een toelichting wordt gegeven op het besluit van het college van B&W van Amsterdam van 19 augustus 2008 tot het toekennen van een alleenrecht aan SBN
- Aanbestedingsrecht, handboek van het Europese en het Nederlandse Aanbestedingsrecht, E.H. Pijnacker Hordijk e.a., Den Haag 2009

Twynstra Gudde

- Documenten op het gebied van CROW richtlijnen, Redesign en Nieuwe Bewegwijzering Nederland
- De websites van de ANWB, CROW en Wegenwiki
- Europese en Nederlandse wet- en regelgeving op het gebied van aanbestedingsrecht en alle relevante jurisprudentie.

Lijst van geïnterviewde personen

- de heer B. Schenk van Rijkswaterstaat DVS
- de heer R. Borhem van gemeente Amsterdam en tevens voorzitter platform-bewegwijzering van het CROW
- de heer Boenders van het CROW
- de heer Jansen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- met een afgevaardigde van de ANWB en een afgevaardigde van SBN is een gesprek gehouden.

Begeleidingscommissie Bewegwijzerings- onderzoek

Projectmanagement:

- de heer A. van Velden van provincie Zuid-Holland (projectleider)
- de heer S. Lodema van provincie Zuid-Holland (projectsecretaris).

Vertegenwoordigers van het Interprovinciaal Overleg (IPO):

- de heer R. Metselaar van de provincie Zuid-Holland
- de heer D. van Houwelingen van provincie Zeeland
- de heer F. Drenth van provincie Noord-Holland.

Vertegenwoordigers Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG):

- de heer R. Borhem van gemeente Amsterdam
- de heer C. Prins van gemeente Breda.

Vertegenwoordiger Unie van Waterschappen (UvW):

- de heer W. Abels van Unie van Waterschappen.