

Arwin van Buuren en Geert Roovers

# Het creëren van meerwaarde bij publieke werken



De Oosterscheldekering (foto: Rijkswaterstaat, Bart van Eyck)

Het beheer van publieke werken zoals dijken, wegen, leidingnetwerken verandert. De publieke asset managers zoeken in toenemende mate naar de mogelijkheden voor multifunctioneel gebruik. Door bewust om te gaan met de stijlkeuze nemen kansen voor het maken van succesvolle combinaties toe. Dit betekent dat managers inzicht moeten hebben in zowel de eigen organisatie als de omgeving en daarbij de publieke meerwaarde in het oog dienen te houden.

Publieke *asset managers* – zoals Rijkswaterstaat, waterschappen, gemeenten en provincies – beheren tal van objecten in de openbare ruimte. Daarbij is de variëteit aan publieke assets enorm. Wegen en waterwerken, leidingen en netwerken, maar ook gebouwen en gronden zijn aan te merken als publieke assets. In toenemende mate wordt er gezocht naar mogelijkheden om deze assets breder in te zetten dan alleen voor hun eigenlijke of primaire functie. Bijvoorbeeld door windmolens of zonnepanelen op een dijk aan te brengen, of door afvalwaterzuiveringsinstallaties om te bouwen tot grondstoffabrieken. Medegebruik of meerwaardecreatie met behulp van publieke assets kan voortkomen uit de publieke wens om de kosten voor de asset manager te verlagen of om maatschappelijke doelen te realiseren. Ook private partijen zien kansen om met publieke assets andere functies te realiseren en vragen om mogelijkheden voor medegebruik.

Deze ontwikkeling gaat niet zonder slag of stoot. Niet elke asset manager staat open voor initiatieven van buiten. En niet elke asset manager is bereid na te denken over een bredere taakin-vulling. Barrières kunnen institutioneel of juridisch zijn, of gerelateerd aan organisatiecultuur of de routines van een organisatie. In dit artikel beschrijven we vier stijlen van

asset management die wij in de praktijk tegenkomen en die alle vier onder bepaalde omstandigheden hun waarde hebben. We gaan in op de drijfveren die ertoe leiden dat de beheerders van publieke assets een bepaalde stijl hanteren en we zetten uiteen onder welke condities een specifieke stijl effectief kan zijn. Tot slot gaan we in op de vraag hoe de afweging voor een specifieke stijl van beheer meer situatiespecifiek gemaakt kan worden, in plaats van vooral op basis van de voorkeuren en cultuur van de beheerder.

## Het begrip asset management

In het ruimtelijk domein neemt de toepassing van professioneel asset management toe. De basis voor deze toename ligt in een omslag bij het omgaan met infrastructuur: de omslag van investeren in nieuwe infrastructuur naar het managen van het gebruik, onderhoud en vervanging van bestaande infrastructuur (Herder en Wijnia, 2009, Roovers en Van Buuren, 2014). Herder en Wijnia (2009) definiëren asset management als “getting the best value out of assets”. Asset management focust op de gehele levenscyclus van assets en plaatst investeringen in de assets in het perspectief van hun levenscyclus en bijbehorende onderhoudskosten. Asset management beschouwt de prestaties van assets in de context van hun risico's en de kosten.

Infrastructurele assets ontwikkelen zich door de tijd heen: ze worden periodiek aangepast aan nieuwe omstandigheden en inzichten. Het asset management moet proberen de functionaliteit van de assets aan te passen aan deze steeds veranderende voorkeuren, en moet er voor zorgen dat bij investeringsbesluiten zoveel mogelijk flexibiliteit wordt ingebouwd (zie onder meer Dewulf e.a., 2010, Michele en Daniela, 2011, en Herder en Wijnia, 2012). Hierdoor zijn latere aanpassingen aan nieuwe ontwikkelingen mogelijk. Wij spreken hierbij van de omslag van “time to invest” naar “time to evolve”: in plaats van grote investeringen in nieuwe werken zijn asset managers steeds meer bezig met het continu aanpassen van bestaande infrastructuur aan nieuwe eisen en wensen uit de omgeving. Omdat beschikbare budgetten afnemen, overheden steeds transparanter moeten opereren en publiek verantwoording moeten afleggen, wordt asset management steeds belangrijker (zie Roovers & Van Buuren, 2014).

Een voorbeeld van de nieuwe manier van omgaan met assets zien we bij Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat ziet de vervanging van zijn waterkunstwerken als een van zijn grootste opgaven in de komende decennia (Bernardini e.a., 2014). Daarbij kijkt Rijkswaterstaat naar het slim en flexibel aanpassen van zijn infrastructuur in het licht van verwachte veranderingen in klimaat en scheepvaart. Bijvoorbeeld wordt gekeken naar de vervanging van de stuwen in de Maas. In plaats van rücksichtslos te investeren in nieuwe stuwen, stelt Rijkswaterstaat zichzelf vragen als “Zijn alle zeven stuwen nog steeds nodig?”, “Welke wensen leven er in de omgeving en hoe kunnen onze stuwen daar een rol in spelen?” en “Zijn er andere en nieuwere

manieren om de bevaarbaarheid te garanderen?” (Bernardini e.a., 2014).

## Stijlen van asset management

Kortom worden publieke asset managers in toenemende mate uitgedaagd om flexibel om te gaan met het beheer van hun assets, om nieuwe financieringsmogelijkheden te zoeken en om in te spelen op veranderende maatschappelijke wensen. De vraag is hoe asset managers daarop inspelen. Omarmen ze dergelijke initiatieven? Houden ze de boot af en focussen zij zich allen op hun kerntaak? Proberen ze zelf meerwaarde te creëren, door creatief te zoeken naar functiecombinaties? Of gaan ze eerst het gesprek met hun omgeving aan? Om inzicht te krijgen in deze vragen, keken we naar mogelijke stijlen van asset managers, en ontwikkelden we een typologie. De typologie kent vier stijlen, elk effectief in een andere situatie. De stijl is daarbij afhankelijk van enerzijds de werkwijze of strategie van de asset manager (*‘open explorerend’* naar andere wensen, stakeholders en gebruik’ of *‘gesloten, exploiterend, gericht op eigen organisatie’*) en anderzijds van zijn taakopvatting (*‘monofunctioneel: smal en gesloten’* of *‘multifunctioneel: breed en open’*). De vier hieruit volgende stijlen helpen de asset manager om zijn doelen effectief te bereiken. De vier stijlen hebben elk onder bepaalde omstandigheden hun waarde (tabel 1).

*Beherend asset management:* in deze stijl kiest de asset manager nadrukkelijk om zich te focussen op zijn kerntaak en deze zoveel mogelijk op eigen kracht en naar eigen inzicht uit te voeren. De eigen taakdefinitie is daarbij leidend, maar ook de eigen opvatting over hoe deze taak het beste zou moeten worden gerealiseerd. Veel

Tabel 1 Vier stijlen van asset management

		TAAKOPVATTING	
		Smal en gesloten	Breed en open
STRATEGIE	Exploiterend	Beherend asset management	Integrerend asset management
	Explorerend	Accommoderend asset management	Ontwikkeld asset management

waterbeheerders hanteren deze stijl als het gaat om hun waterkeringen die tegen zo laag mogelijke kosten exclusief voor hoogwaterbescherming worden aangewend.

*Integrerend asset management:* ook hier kiest de asset manager ervoor om het heft zoveel mogelijk in eigen hand te nemen maar zoekt hij wel naar vormen van integratie en multifunctionaliteit. Een voorbeeld van deze stijl zijn de waterschappen die overgaan op het realiseren van energiefabrieken, of een vaarwegbeheerder die waterkrachtturbines in zijn sluizen inbouwt.

*Accommoderend asset management:* bij deze stijl focust de asset manager zich op zijn kerntaak maar biedt hij andere partijen (burgers of bedrijven) de gelegenheid om daar waarde mee te creëren door andere functies toe te voegen. Dit zien wij bijvoorbeeld bij Rijkswaterstaat die andere partijen in de gelegenheid stellen de Afsluitdijk te gebruiken voor innovatieve energieproductie (blue energy, getijdenenergie).

*Ontwikkeld asset management:* in de ontwikkelende stijl zoekt de asset manager met open vizier naar mogelijkheden om met zijn assets, samen met anderen, maatschappelijke meerwaarde te creëren. Daarbij staat de eigen taakdefinitie niet bij voorbaat vast. Een voorbeeld hiervan zien we bij Rijkswaterstaat, die zich voor de Brouwersdam open stelt voor nieuwe

functies en initiatieven vanuit de markt om samen te komen tot verbetering van de waterkwaliteit van de Grevelingen, in combinatie met een getijdencentrale en gebiedsontwikkeling.

## De stijlen in de praktijk

De verschillende stijlen van asset management zijn goed zichtbaar in de praktijk. Zo wordt een sterk beherende managementstijl bijvoorbeeld toegepast bij organisaties die een sterke druk ervaren om tegen de laagst mogelijke kosten hun wettelijke taak uit te voeren. Door het beheer verder te optimaliseren en risico's zoveel mogelijk uit te sluiten, proberen zij het hoofd boven water te houden. Druk op budgetten en publieke verantwoording daarover kunnen deze stijl versterken.

Een meer integrerende managementstijl wordt niet zelden ingegeven doordat organisaties kansen zien voor meer doelmatigheid door vormen van ketenintegratie. Dit kan ook een uiting zijn van druk tot efficiency en bezuinigen, waarbij het inzicht rijst dat een integrerende aanpak hiertoe betere kansen biedt dan een beherende stijl. We zien dit bijvoorbeeld bij waterschappen die energiefabrieken ontwikkelen. Ook kan een meer integrerende stijl ontstaan als asset managers te maken krijgen met een omgeving die vraagt om andere functies. We komen dit bijvoorbeeld tegen bij concepten als ruimte voor de rivier en vooroevers, waarin waterveiligheid gecom-

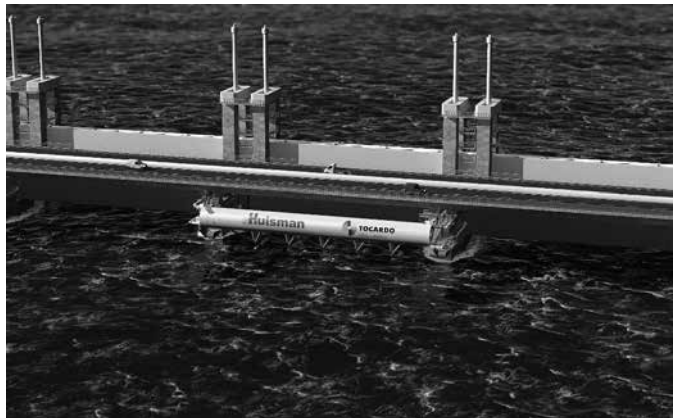


De Afsluitdijk (foto: Rijkswaterstaat, Jan Muijs)

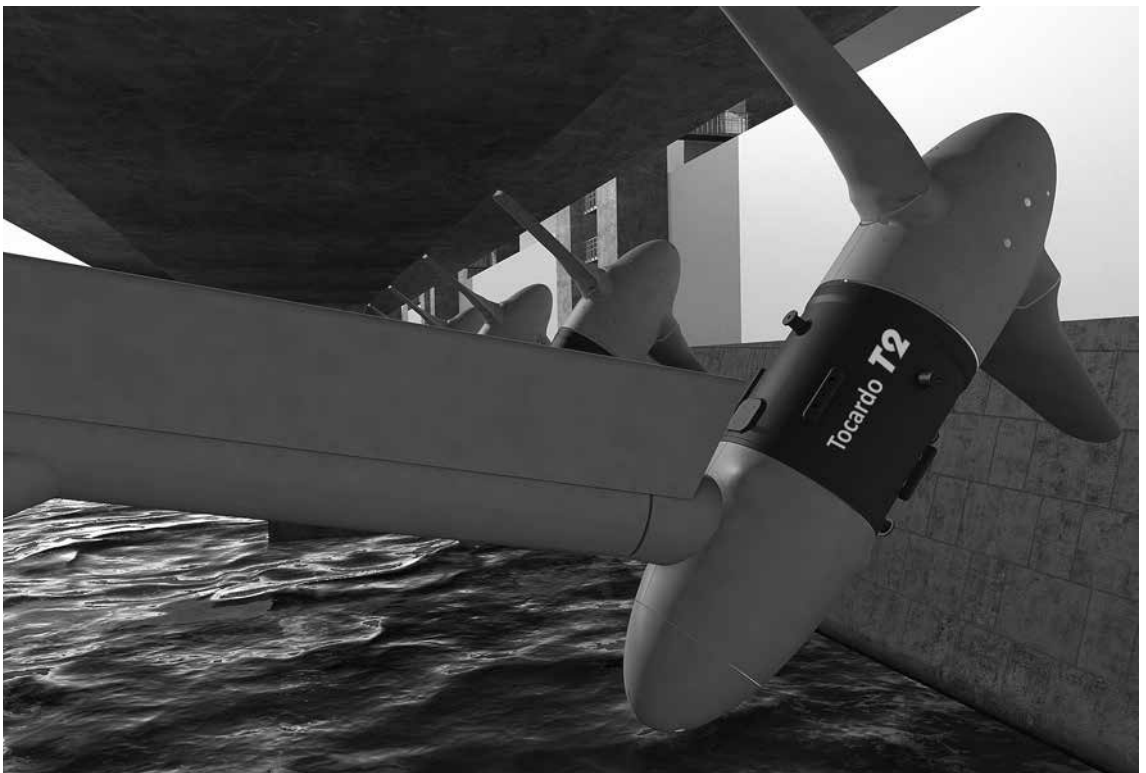
bineerd wordt met ruimtelijke kwaliteit.

Bij een accommoderende stijl ervaren asset managers vergelijkbare prikkels, maar worden zij door politiek-bestuurlijke en institutionele factoren gehinderd om hier zelf actief op in te spelen. Daarom ontwikkelen zij een meer faciliterende stijl, waarbij andere partijen het initiatief nemen en de asset manager dit mogelijk maakt. Dit zien we momenteel terug bij ontwikkelingen waarin Rijkswaterstaat zelf zijn basistaken invult, meerwaarde laat creëren door anderen, en daarnaast gefinancierd worden door anderen. Ook kan in deze stijl het meenemen van beleidsdoelen van anderen helpen de besluitvorming rondom assets te versnellen. In diverse rivierprojecten zagen wij dit doordat de veiligheidsdoelstelling van Rijkswaterstaat werd gekoppeld aan een doelstelling voor ruimtelijke kwaliteit. Hiermee werden de projecten ook aantrekkelijk voor provincies en gemeenten. Een ontwikkelende stijl zien we bij beheer-

ders die de ruimte hebben om op zoek te gaan naar nieuwe functies en bijpassende combinaties om hun assets meervoudig in te zetten. We zien dit bijvoorbeeld bij het management van maatschappelijk vastgoed op lokaal niveau, maar ook bij het eerder genoemde voorbeeld van de Brouwersdam.



Getijdeturbinen die zullen worden geplaatst in de Oosterscheldekering (bron: Tocardo)



## Stijlen succesvol toepassen

Het zoeken naar de persoonlijke-, organisatie- en omgevingsvoorwaarden, of condities, waaronder de verschillende stijlen van asset management in de praktijk effectief zijn, draagt bij aan een effectief asset management en het realiseren van meerwaarde door de asset manager. Om een bepaalde stijl succesvol toe te passen is het noodzakelijk dat de juiste condities hiervoor aanwezig zijn. Een bruikbaar onderscheid kan gemaakt worden tussen vier conditieclusters: persoonlijke condities (lukt het?), organisatorische condities (kan het?), institutionele condities (mag het?) en omgevingscondities (past het?). Om een bepaalde stijl toe te kunnen passen zijn bepaalde competenties van personen en organisaties noodzakelijk. Verschillen in competenties binnen organisaties kunnen daarbij voor extra spanningen en hindernissen zorgen. Bijvoorbeeld als een bestuurlijke keuze of een ontwikkelende afdeling afgeremd wordt door de meer behorende afdelingen die zich met vergunningen en handhaving bezig houden. Ook institutionele condities zoals regelgeving kunnen de ruimte die een asset manager nodig heeft om mee te gaan in een zoektocht naar meekoppelende functies sterk beperken. En tot slot is ook de vraag van belang wat de omgeving vraagt van een beheerder. De legitimiteit van een strikt behorende stijl, kan op veel weerstand stuiten als de omgeving ook aandacht wil voor aspecten als duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid, en andere.

De voorbeelden laten in ieder geval één ding zien: de condities en de stijl van de asset manager moeten passend zijn. Niet alleen omdat anders de effectiviteit van de asset manager in het geding kan komen,

en daarmee het bereiken van zijn doelstellingen. Maar ook omdat een mismatch de reputatie van de asset manager kan schaden en hierdoor uiteindelijk het behoud van vitale assets die goed om kunnen gaan met hun veranderende omgeving in het gedrang kan komen.

## Situationele keuzes

De toenemende complexiteit en veranderende eisen vanuit de omgeving maken het slim en flexibel omgaan met assets noodzakelijk. De transitie van investeren naar evolueren vraagt daarom ook om een transitie van de asset managers en de wijze waarop zij opereren. Enerzijds een transitie waarbij het asset management nog slimmer wordt ingericht. Dat kan door de efficiency ervan verder te vergroten. Teruglopende budgetten en groeiende opgaven vragen om tot het uiterste te gaan in het inspelen op levensduurbevorderende ingrepen. In het nieuwe hoogwaterbeschermingsprogramma van Rijk en waterschappen bijvoorbeeld ligt dan ook alle nadruk op sneller, beter en goedkoper.

Anderzijds zien we vooral ook signalen die vragen om een transitie waarin de asset manager niet automatisch gefocust is op zijn eigen assets en de huidige functie die deze vervult, maar waarin de asset manager kan schakelen tussen een meer gesloten houding en een meer open onderzoekende houding. Dit om kansen te zien, wensen te onderzoeken en verbindingen met anderen aan te gaan als de opgave daarom vraagt. Juist door het zoeken naar meerwaarde van publieke assets kan de asset manager zijn assets gereed maken voor de toekomst en investeren in zijn eigen license to operate.

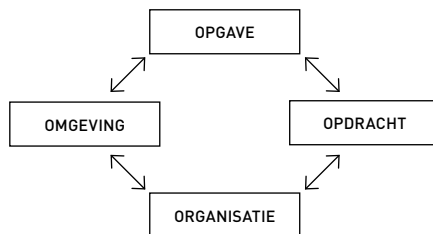
Daarbij komen we op een belangrijk beeld. Veel asset managers zijn (nog) niet in staat

om te variëren in de stijl die zij hanteren. Het is belangrijk om na te denken over mogelijkheden om de stijlkeuze meer situationeel en minder institutioneel te laten bepalen. Daarbij is de aard van de opgave – die gedefinieerd wordt in interactie met de omgeving – leidend. En niet datgene wat vooraf vastgelegd en afgesproken is.

### Noodzakelijke competenties

De toenemende complexiteit en veranderende eisen vanuit de omgeving van asset managers maken het slim en flexibel omgaan met assets noodzakelijk. Enerzijds om efficiënt te zijn, anderzijds om maatschappelijke meerwaarde te creëren. Asset managers kunnen idealiter situationeel kiezen welke stijl zij hanteren. Enerzijds wordt de stijlkeuze veelal beperkt door de organisatorische kenmerken en traditie van de asset manager. Daarnaast beperkt de veelal bestuurlijke opdracht die de asset manager meekrijgt de stijlkeuze verder. Anderzijds vragen de kenmerken van de fysieke opgave en de veranderlijke eisen uit de maatschappelijke omgeving om maatwerk en speelruimte (figuur 1).

Figuur 1 Naar situationele stijlkeuzen in asset management



Gegeven de omslag in het ruimtelijke domein naar een “time to evolve”, en de toenemende maatschappelijke druk op asset managers om effectiever te zijn en

maatschappelijke meerwaarde te creëren, zal het bewust gebruiken van en het schakelen tussen stijlen voor asset managers steeds belangrijker worden. Dit levert een uitdaging op voor organisaties in het ruimtelijke domein: het weten te ontwikkelen van de noodzakelijke competenties om bewust te zijn van de stijlen, de stijlen te kunnen hanteren en daartussen te kunnen schakelen. Maar ook het geven van ruimte voor maatwerk binnen de opdracht die de asset eigenaar aan de beheerder meegeeft. Zeker gegeven de sterke culturele en institutionele drivers van organisaties in het ruimtelijke domein zal dit een grote opgave zijn.

---

Arwin van Buuren (vanbuuren@fsw.eur.nl) werkt aan de Erasmus Universiteit. Geert Roovers (geert.roovers@antea-agroup.com) werkt bij Ingerieur en adviesbureau Antea.

### Literatuur

- Bernardini, P., S. van Vuren, W. van der Wiel, M. Wolters, G. Roovers, M. Tosserams [2014] ‘Integrative framework for long term reinvestment planning for the replacement of hydraulic structures’, *PIANC World Congress*, San Francisco
- Dewulf, G., Hartmann, A. and Schraven, D. [2010] ‘Denk vooruit maar plan met mate’, *Hubholland Magazine: Infrastructurele Netwerken in Europa*, jg. 3, nr. 1, p. 16-17
- Herder and Wijnia [2012] ‘A systems view on infrastructure asset management’, Van der Lei, T., Herder, P., Wijnia, Y. (Eds.), *Asset Management; The state of the art in Europe from a life cycle perspective*, Springer
- Michele, D.S. en Daniela, L. [2011] “Decision-support tools for municipal infrastructure maintenance management,” *Procedia Computer Science*, jg. 3, p. 36–41
- Roovers, G.J. & Buuren, M.W. van [2014] Van investeren naar evolueren. Wat eigentijds asset management betekent voor de organisatie van het waterbeheer. *Water Governance*, jg. 4, nr. 1, p. 27-33.