

Een product van King staat nooit alleen...

Uitwisseling van ervaringen in de grote projecten in Nederland, is de basis van de activiteiten van het programma Kennis in het groot (King). Samen met de projecten en anderen (deskundigen uit de praktijk of wetenschap) bekijkt King of de uitvoering van grote infrastructurele projecten verbeterd kan worden.

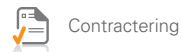
Via uitwisseling van gedachten en gezamenlijk nadenken in de 10 domeinen van King worden hierin stappen gezet.

In de producten van King, zoals in dit boekje, worden deze discussies en resultaten vastgelegd. Producten van King hebben tot doel te stimuleren, de discussie verder te brengen en zo het projectmanagement van grote projecten te verbeteren.



www.kennisinhetgroot.nl

In de wereld van de grote infrastructurele projecten is het sluiten van contracten geen standaardwerk. Niet alleen omdat er tientallen, soms honderden miljoenen euro's mee zijn gemoeid, maar ook omdat opdrachtgever en opdrachtnemer vele jaren met elkaar te maken hebben, is een extra zorgvuldige benadering vereist. Rijkswaterstaat en ProRail zijn daarom kort na de eeuwwisseling overgegaan op een nieuwe werkwijze, waarbij het bedrijfsleven al in een vroegtijdig stadium bij de aanbesteding wordt betrokken: nog voordat de definitieve selectie is gemaakt, wordt de markt gevraagd om met creatieve voorstellen te komen. Hoewel de resultaten van deze aanpak veelbelovend zijn, verloopt nog niet alles optimaal. Zo wees de praktijk uit dat het belangrijk is dat de opdrachtgever exact aangeeft wat hij eigenlijk wil, kunnen marktpartijen niet altijd de verleiding weerstaan om toch voor de veiligste weg te kiezen en moet ook de betekenis van de 'nazorg' voor afvallende partijen niet worden onderschat. Deze publicatie is tot stand gekomen na analyse van een flink aantal evaluaties van contracteringsprocessen in de afgelopen jaren met zowel opdrachtgevers als met marktpartijen. De bevindingen en conclusies resulteren in tal van aanbevelingen waar alle betrokkenen hun voordeel mee kunnen en moeten doen.



Contractering



Goed contracteren als basis voor succes



Contractering



ISBN 978-94-6049-006-4



9 789460 490064 >



Kennis in het groot.

leven van innovatie

Inhoud

Voorwoord	Analyseren, evalueren, maar bovenal leren	5
Inleiding	Goed contracteren als basis voor succes	6
Hoofdstuk 1	Contractstrategie: op weg naar de juiste keuze	14
Hoofdstuk 2	Het contracteringsproces: een teamsport	22
Hoofdstuk 3	Eisen en voorwaarden: vrijheid in gebondenheid	32
Hoofdstuk 4	Criteria, weging, beoordeling: veel voor weinig	40
Hoofdstuk 5	Het resultaat	44
Hoofdstuk 6	De lessen	50



Analyseren, evalueren, maar bovenal leren

Design & Construct (D&C) contracten lijken in Nederland bij het aanbesteden van infrastructurele projecten standaard te zijn geworden. Tegelijkertijd kunnen we concluderen dat we er nog lang niet zijn. De sector is weliswaar volop in transitie, maar werkwijzen die al vele tientallen jaren zijn ingesleten, wijzigen niet van de ene op de andere dag.

Daar is nu eenmaal niet alleen veel tijd voor nodig, ook het opdoen van ervaring met nieuwe werkwijzen hoort daarbij. En die ervaringen moeten met alle betrokkenen in de sector worden gedeeld. Wat goed ging moeten we in volgende projecten herhalen en wat fout ging, moeten we met elkaar bespreken zodat we ons kunnen verbeteren. Kortom, door analyseren en evalueren kunnen wij als sector leren en zo gezamenlijk de transitie verder op weg helpen. Niet voor niets is dit ook een van de belangrijkste doelstellingen van King, het samenwerkingsprogramma van Rijkswaterstaat en ProRail.

Deze publicatie gaat over de wijze van contracteren bij grote infraprojecten van Rijkswaterstaat en ProRail, en is bedoeld voor iedereen die professioneel bij infracontracten betrokken is. De evaluaties zijn door PSIBouw verricht in nauwe samenwerking met Rijkswaterstaat en vele marktpartijen. Belangrijke evaluaties met lessen die dan ook zeker niet verloren mogen gaan. Daarom hebben wij ze nu met elkaar verbindt en onderdeel gemaakt van het vliegwiel voor kennis dat King is.

Het resultaat is een product dat de opgedane ervaring met geïntegreerde contracten helder uiteenzet. En uit de veelheid aan ervaringen zijn de nodige lessen te trekken. Lessen waar we iets mee kunnen en ook iets mee moeten: zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer. Want als het gaat om nieuwe contractvormen is er inmiddels al veel bereikt, maar kunnen we tegelijkertijd ook nog heel veel leren. Kortom, ik wens u met deze uitgave dan ook veel leerplezier!

Jaap Geluk
Programmadirecteur King

Inleiding

Tot aan het begin van deze eeuw zag de wereld van de infrastructuur er eigenlijk redelijk overzichtelijk uit. Opdrachtgevers die een weg, spoor of brug wilden laten bouwen, schreven tot in het kleinste detail in traditionele bestekken (later RAW) voor hoe de opdrachtnemers deze werken moesten gaan uitvoeren. De marktpartijen sloegen aan het rekenen en deden een aanbieding. De partij die als laagste had ingeschreven kreeg het project.

Een proces zoals de sector dat sinds mensenheugenis kent. Overzichtelijk, maar wel een werkwijze waar kanttekeningen bij te plaatsen zijn. Zo sluit het bijvoorbeeld vernieuwing voor een belangrijk deel uit. Immers, als de opdrachtgever niet om innovatieve oplossingen vraagt, dan zal hij deze ook niet snel krijgen. Een treffend voorbeeld hiervan vormt het schouwen van het spoor. Nog geen tien jaar geleden werd dit door aannemers met het blote oog gedaan. Meter voor meter spoor werden nauwlettend met het oog bestudeerd. Eveneens met de hand werden aantekeningen gemaakt wanneer er aan de rails iets mankeerde. Pas toen ProRail aankondigde definitief af te willen van deze ouderwetse (en natuurlijk ook dure) wijze van schouwen, kwamen er vanuit de markt innovatieve oplossingen. Inmiddels rijden er treinen over de rails die volgepropt zijn met apparatuur en daarmee de kleinste oneffenheden inzichtelijk maken.

Na de eeuwwisseling hebben Rijkswaterstaat en in het verlengde daarvan ook ProRail het roer flink omgegooid door het principe van 'De markt, tenzij...' te introduceren. De overheidsopdrachtgevers wilden niet langer alle technische know-how zelf in huis hebben en richtten zich in toenemende mate op hun kerntaak als professioneel opdrachtgevers en regisseurs bij de realisatie van projecten. De bouwsector werd daarmee uitgedaagd om zelf met oplossingen te komen. De markt maakte kennis met functionele eisen en moest aan de hand daarvan zelf de meest economische voordelige oplossingen bepalen. Een mijlpaal waarna de sector op weg is gegaan naar een nieuwe ordening waarin publieke en private stakeholders op een gelijkwaardige basis aan projecten werken. Centraal in deze nieuwe werkwijze staat samenwerking met inzicht voor elkaars belangen en respect voor elkaars rollen. En daar horen ook nieuwe contractvormen bij. Contracten die ruimte bieden om best-for-project keuzes te maken.



Het is duidelijk dat deze nieuwe ordening niet van vandaag op morgen gerealiseerd is. Alle partijen, zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers, zijn bezig om zich de nieuwe wijze van werken eigen te maken. En dat is een proces waarbij vaak twee stappen voorwaarts worden gezet om vervolgens noodgedwongen weer één stap achteruit te moeten maken. Aan de slag gaan met geïntegreerde contracten is uiteraard een eerste vereiste. Vervolgens gaat het om ervaringen met elkaar te delen zodat we er als sector van kunnen leren. Dat is ook één van de belangrijkste doelstellingen van Kennis in het groot (King), het samenwerkingsprogramma van Rijkswaterstaat en ProRail. In deze publicatie zetten we de opgedane ervaringen met geïntegreerde contractvormen van zeven grote infrastructuurprojecten op een rij. Daarbij is dankbaar gebruik gemaakt van de evaluatierapporten die door PSIBouw zijn opgesteld. Gedurende de periode 2006-2008 heeft PSIBouw grote infrastructuurprojecten geëvalueerd. Hoewel sommige aanbestedingen al weer even geleden zijn, blijkt dat vele leerpunten nog steeds actueel zijn. Deze evaluaties hebben veel inzicht geven in onderdelen die goed gaan en onderdelen die kunnen verbeteren. Door deze evaluaties nu met elkaar te verbinden, ontstaat er een nog breder zicht op wat er nodig is om de transitie naar die nieuwe ordening een stap verder te brengen.

Leeswijzer

Gekozen is om in deze publicatie het proces van het contract te volgen. Dat is niet alleen duidelijk voor iedereen die professioneel bij contracteren betrokken is, het maakt het onderwerp namelijk ook overzichtelijk voor diegenen die er middels deze publicatie voor het eerst kennis mee maken. Aan het einde van ieder hoofdstuk zijn de belangrijkste lessen opgenomen. Er wordt begonnen met de contractstrategie en welke keuzes van belang zijn om een bepaalde contractvorm te kiezen. In hoofdstuk 2 komt het contracteringsproces aan de orde. Hoe belangrijk is bijvoorbeeld een concurrentiegericht dialoog? Wat vergen deze contracten van de mensen die er mee moeten werken, en hoe om te gaan met de verkregen informatie? Het zijn onder andere deze vragen die hier aan bod komen. De eisen en voorwaarden zijn de onderwerpen in hoofdstuk 3 en in hoofdstuk 4 staan criteria, weging en beoordeling centraal. Dit is in het proces wellicht wel het belangrijkste moment in de contractfase. Immers, in deze fase moet de

opdrachtnemer gaan beslissen welke inschrijving het beste is. En wanneer kwaliteit in die keuze de voornaamste factor is, hoe gaat hij die kwaliteit dan vervolgens beoordelen? In hoofdstuk 5 staat het resultaat van het proces centraal en in hoofdstuk 6 worden de lessen die we uit de zeven onderzochte projecten kunnen trekken op een rij gezet.

Reageren

Hoewel deze publicatie met veel zorg is samengesteld zijn wij als King er ons tegelijkertijd van bewust, dat dit slechts een momentopname is en dat bepaalde items hier en daar misschien zelfs wat aan de oppervlakte blijven hangen. Sommige items hebben zich wellicht ook al doorontwikkeld. Ook geeft het boekje alleen de belangrijkste en meer generieke leerpunten weer, terwijl de onderliggende evaluaties veel meer specifieke leerpunten bevatten. Het is goed om elkaar daarover op de hoogte te houden. Juist omdat we samen een stap verder moeten komen, zijn hiervoor aan het einde van deze publicatie contactgegevens opgenomen.

De projecten

In deze publicatie staan de contractervaringen met grote infrastructuurprojecten centraal. Hierbij gaat het om A2/A67 Randweg Eindhoven/Knooppunt Ekkersrijt, Westrandweg Amsterdam, A4 Burgerveen-Leiden, Deelcontracten A2 Amsterdam-Utrecht, CombiPlan Nijverdal, Tweede Coentunnel, Haringvliet en Volkerak sluiscomplexen, HSL-Zuid, Betuweroute traject Sliedrecht-Gorinchem en de Sluis- en Stuwcomplexen Nederrijn en Lek.

A2/A67 Randweg Eindhoven/Knooppunt Ekkersrijt

Als contractvorm is gekozen voor een RAW+. Het project behelst de verbreding van de rijksweg A2 aansluiting A67 van twee naar vier banen, waarbij het doorgaande verkeer gescheiden wordt van het lokale en regionale verkeer. Onderdeel van het project is het vernieuwen en verbreden van kunstwerken. Doorgaande rijbanen gaan in de nieuwe situatie ter hoogte van de drie knooppunten Batadorp, De Hogt en Leenderheide overige verkeersstromen conflictvrij kruisen. Naast het reconstrueren van de bestaande 17 kilometer lange Randweg, worden bovendien op een groot aantal plaatsen nieuwe, hogere geluidsschermen aangebracht. Het project Ekkersrijt sluit in het

noorden aan op het project A2/A67 Randweg Eindhoven en behelst de capaciteitsvergroting van dit knooppunt.

Als belangrijkste randvoorwaarde voor beide projecten, waarvan de uitvoering nog loopt tot 2011 (begonnen in 2006) geldt dat de verkeersdoorstroming gedurende de gehele realisatieperiode gegarandeerd is en dat de verkeershinder zoveel mogelijk beperkt moet worden.

Westrandweg Amsterdam

De contractvorm voor dit project is Design & Construct (D & C). De Westrandweg is een nieuw te ontwerpen en aan te leggen autosnelweg met 2x2 rijstroken van ongeveer 10 kilometer lengte, inclusief de aansluiting op het knooppunt Raasdorp (A5-A9), de aansluiting op de A10-west bij de Coentunnel en een tweetal aansluitingen op het onderliggende wegennet. Het doel van de Westrandweg is om het doorgaande verkeer op de A10-west en de A4 tussen knooppunt Nieuwe Meer te ontlasten en de ontsluiting van het westelijk havengebied van Amsterdam te verbeteren. De Westrandweg wordt grotendeels verhoogd uitgevoerd en moet in 2012 klaar zijn. De nieuwe weg vormt overigens samen met de aanleg van de Tweede Coentunnel de oplossing om de verkeersproblematiek rond Amsterdam op te lossen.

A4 Burgerveen-Leiden

Het gaat hierbij om een Design & Construct-contract met een Concurrentie Gerichte Dialoog (CGD). Het project behelst de verbreding van de A4 vanaf Burgerveen tot aan Leiden van 2x2 naar 2x3 rijstroken inclusief de realisering van een aantal kunstwerken zoals de nieuw te bouwen aquaducten bij het Ringvaartaquaduct (het noordelijke deel van het traject) en bij de Oude Rijn ter vervanging van de brug (in het zuidelijke deel). De werkzaamheden kampen al jaren met vertraging. Een deel is al in uitvoering maar vooral het zuidelijke deel van de A4, het stuk tussen Leiderdorp en Leiden, ligt door procedureperikelen al geruime tijd stil. Minister Eurlings heeft er nu haast achter gezet en er een spoedaanpak-project van gemaakt. Wanneer de Eerste Kamer hiermee instemt, wordt nog in 2009 met de verbreding van het zuidelijk deel van de A4 begonnen. De werkzaamheden gaan zo'n vier tot vijf jaar duren.

Deelcontracten A2 Amsterdam-Utrecht

De A2 tussen het Amsterdamse Holendrecht en het Utrechtse Oudenrijn wordt in een heel rap tempo van 2x2 naar 2x5 rijbanen gebracht. Rijks-waterstaat, Bouwend Nederland, ONRI en PSIBouw hebben hiervoor een convenant afgesloten. Doel van dit convenant is om enerzijds processen in en om het project te verbeteren en anderzijds de opgedane kennis en ervaring voor andere projecten beschikbaar te stellen.

De verbreding van de A2 naar 2x5 rijstroken moet al in 2010 een feit zijn. Dat is dan vijf jaar sneller dan volgens het oude plan. Het traject is in vier delen geknipt met ieder z'n eigen contractvorm: A2 Noord, traject Holendrecht-Maarssen is een Design & Construct, traject Haarrijn-Spoorlijn is een RAW-contract, Tunneldeel Oudenrijn – Haarrijn, Design & Construct en de aansluiting Hooggelegen een alliantie.

CombiPlan Nijverdal

Voor dit project is gekozen voor een Design & Construct-contract met een Concurrentie Gerichte Dialoog. Het gaat hier om het verleggen van de spoorlijn Zwolle-Almelo en de N35 uit het centrum van Nijverdal. Een deel van de nieuwe spoorlijn en rijksweg worden vervolgens in een gecombineerde tunnel voor de spoor- en weginfrastructuur aangelegd. Door deze maatregelen wordt het centrum van Nijverdal niet alleen veiliger maar vooral ook een stuk leefbaarder. Naast de aanleg van de tunnel maken ook het nemen van geluidsmaatregelen, het aanbrengen van tunneltechnische installaties en het aansluiten van het nieuwe spoor en de weg op de bestaande infrastructuur onderdeel uit van het project. Rond 2012 moeten de werkzaamheden klaar zijn.

Tweede Coentunnel

Voor de aanleg van de Tweede Coentunnel is een Design Build Finance and Maintenance (DBFM)-contract met Concurrentie Gerichte Dialoog gekozen. De Tweede Coentunnel onder het Noordzeekanaal komt pal naast de bestaande Coentunnel. Deze verbindt de A8 met de A10. De twee tunnels krijgen samen acht rijstroken, waarvan er twee zijn in te zetten als wisselstrook. Een wisselstrook is een tijdelijke rijstrook die in één van de richtingen kan worden ingezet (afhankelijk van de drukte). De aanleg van de

Tweede Coentunnel is samen met de Westrandweg dé manier om de doorstroming aan de noordzijde van Amsterdam weer op gang te brengen. Evenals de Westrandweg moet de tunnel in 2012 klaar zijn.



Haringvliet- en Volkerak sluiscomplexen

Als contractvorm voor deze projecten is gekozen voor een Design & Construct and Maintenance-contract (DCM) met een Concurrentie Gerichte Dialoog. Beide complexen maken onderdeel uit van de Deltawerken. Het Volkerak sluisencomplex is in 1969 in gebruik genomen en het Haringvliet sluiscomplex volgde twee jaar later in 1971. Bij beide complexen is gebleken dat veel van de installatiedelen zich aan het einde van de technische levensduur bevinden. Dit betekent een verminderde bedrijfszekerheid met op termijn sprake van een veiligheidsrisico. Het project bestaat dan ook uit het volledig slopen, opnieuw ontwerpen, realiseren, integreren en onderhouden van de elektrotechnische installaties, en beperkte aanpassingen aan de werktuigbouwkundige systemen.

HSL-Zuid

Voor de aanleg van de snelle spoorlijn van Amsterdam via Schiphol en Rotterdam naar de Belgische grens is gekozen voor de contractvorm Design Build Finance en Maintenance (DBFM). De HSL-Zuid is in veel opzichte een bijzonder project. Niet alleen qua uitvoering maar vooral ook qua grootte. Zo is er 100 kilometer nieuw spoor aangelegd en zijn er maar liefst 170 kunstwerken variërend van tunnels, open tunnelbakken tot viaducten en fly-overs gerealiseerd. Daarnaast is er een bundeling met, en verbreding van de A4 en A16 uitgevoerd. De HSL is inmiddels in gebruik genomen waardoor treinstellen met 300 kilometer per uur over het spoor zullen rijden.

Betuweroute tracé Sliedrecht-Gorinchem

Als contract voor het tracégedeelte Sliedrecht-Gorinchem is de Alliantievorm gekozen. Voor de realisering van dit 22 kilometer lange onderdeel van de Betuweroute is de Waardse Alliantie opgericht. Binnen deze alliantie werkten ProRail nauw samen met de aannemerscombinatie (HBSC) aan de realisatie van de Betuweroute. Ontwerp en uitvoering waren in deze samenwerkingsvorm in vergaande mate geïntegreerd en vielen onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de alliantiepartners. Na een bouwperiode van 10 jaar werd de Betuweroute, de 160 kilometer lange spoorlijn tussen Rotterdam (de Maasvlakte) en Zevenaar (Duitsland), in juni 2007 in gebruik genomen.

Renovatie Sluis- en Stuwcomplexen Nederrijn en Lek

De renovatie van de Sluis- en Stuwcomplexen (SSC) is als Design Construct and Maintenance contract in de markt gezet. Al in de jaren negentig was er bij de Dienstkring Rijn en Lek behoefte om de Sluis- en Stuwcomplexen te renoveren. Er is immers sprake van achterstallig onderhoud, de complexen voldoen qua uitstraling niet meer aan de eisen van deze tijd en dienen daarom ook gerenoveerd te worden. Tijdens de start van het project, de voorfase van de aanbesteding, bestond er intern echter veel discussie over nut en noodzaak van het project. Uiteindelijk draaide de aanbesteding uit op een fiasco. De procedure is in november 2008 geëindigd met het ongeldig verklaren van de aanbiedingen van de twee deelnemers aan de onderhandelingsprocedure.

Hoofdstuk 1

Contractstrategie: op weg naar de juiste keuze



Inleiding

Bij het tot stand komen van projecten is het contract een belangrijk document. Tussen initiatie en realisatie heeft er een proces plaats, dat we het contracteringsproces noemen. Dit proces vindt zijn uiteindelijke resultaat in het ondertekende contract, maar start met het bedenken van de contractstrategie. In de contractstrategie wordt de beslissing genomen over het type en aantal contracten dat nodig is om een bepaald werk gerealiseerd te krijgen. Feitelijk wordt in deze fase de basis voor de uitvoering van het uiteindelijke project gelegd. Het gekozen contract is immers maatgevend voor de wijze waarop de markt de aanbidding gaat doen. Tevens vormt het de basis van de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het beleid van RWS, verwoord als “de markt tenzij..”, heeft in de afgelopen jaren geleid tot veel contractvormen met meer ontwerp- en procesverantwoordelijkheid voor marktpartijen. Doel hiervan is enerzijds de markt te prikkelen om met innovatieve oplossingen te komen. Anderzijds moeten de marktpartijen deze vrijheid dan wel krijgen. De vraag is natuurlijk of dit bij alle geëvalueerde contracteringsprocessen is gelukt. Zo was bijvoorbeeld RWS met het contract voor de A2/A67 Randweg Eindhoven en knooppunt Ekkersrijt van mening een innovatief contract te hebben ontwikkeld. De inschrijvers daarentegen noemden over het algemeen het innovatieve karakter maar zeer beperkt. Er waren volgens hen immers maar weinig vrijheidsgraden.

Kiezen van het juiste moment

Los van de keuze van de juiste contractvorm, maar zeker niet minder belangrijk, is het kiezen van het juiste moment van de marktbenadering. In de praktijk blijkt immers het tegelijk op de markt brengen van meerdere grote infraprojecten niet handig. De markt raakt er overspannen van en kan de vraag simpelweg niet aan. Kortom, dit betekent dat er goed moet worden gekeken naar het moment van de marktbenadering en dat er een onderlinge fasering noodzakelijk is om de concurrentie te behouden.

Het formuleren van de vraag

De uitvraag, daar draait het hier om. Voor het bepalen van de contractstrategie moet de opdrachtgever vooral helder op het netvlies hebben welke vraag hij aan de markt wil gaan stellen, maar bovenal wat hij ook écht belangrijk vindt. Dat er een spoor, weg, brug of wegverbreding moet worden uitgevoerd is meestal natuurlijk wel duidelijk. Maar wat vindt de opdrachtgever bij de realisatie nou écht belangrijk? Dit kan zijn dat het project bijvoorbeeld in een bepaald tijdbestek moet worden uitgevoerd. Of dat tijdens de uitvoering er zo min mogelijk hinder voor de directe omgeving mag zijn. Het kan ook om het budget gaan. Het budget is beperkt, dus de markt moet met een zo laag mogelijke of passende aanbieder komen. Maar ook kunnen kwaliteit of landschappelijke inpassing aspecten zijn die de opdrachtgever belangrijk vindt en die dus helder in de vraag naar voren moeten komen.

In de praktijk blijkt dit echter niet altijd te gebeuren. Een voorbeeld daarvan vormt het Combiplan Nijverdal. Voor de uitvoering van het verleggen van de Rijksweg 35 en de nieuwe weg samen met de ondertunneling van de spoorlijn Almelo-Zwolle, is gekozen voor een Design & Construct-contract (D&C) (ontwerpen en uitvoeren). Daar is door het projectteam op basis van twee argumenten voor gekozen. Ten eerste omdat het nu eenmaal beleid van Rijkswaterstaat is om innovatieve contracten toe te passen, met andere woorden: 'het moet'. En ten tweede omdat het project ook een D&C-contract toelaat, dus 'het kan'.

Bij de renovatie van de Haringvliet- en Volkeraksluiscomplexen is gekozen voor een Design Construct Maintenance (DCM) (ontwerp, uitvoeren en onderhoud). Als aanbestedingsprocedure is daarbij gekozen voor een Concurrentie Gerichte Dialoog (CGD) vanwege de complexiteit van het project. Rijkswaterstaat (RWS) stond met de contractuele integratie van de twee sluiscomplexen voor ogen, dat dit voordelen zou bieden op het gebied van synergie, planning, inkoop, vermindering van transactiekosten (kosten voor het maken van de aanbieder) bij zowel de dienst zelf als ook bij de markt en tenslotte minder inspanningen bij de contractbeheersing tijdens de uitvoering. En ook voor het project A2 tussen Utrecht en

Amsterdam is door RWS uitgesproken dat enerzijds een snelle rijbaanverdobbeling met anderzijds een zo beperkt mogelijk hinder voor verkeer en omwonenden erg belangrijk werd gevonden. Voor dit laatste project is zelfs additioneel een convenant gesloten om deze ambities nog eens extra te benadrukken.

Een treffend voorbeeld van onduidelijkheid over de vraag aan de markt vormt het project Sluis- en Stuwcomplexen Nederrijn en Lek. De complexen waren in slechte staat, dat was het uitgangspunt. Maar wat was hier nu de essentie? Was het rommelig of was het een esthetisch probleem? Of zat het vooral in de techniek en de betrouwbaarheid? De vraag over nut en noodzaak spelen in de voorbereiding een dusdanig grote rol met als gevolg dat de vraag aan de markt nimmer echt helder wordt.

Het contractenbuffet

In deze publicatie zal duidelijk worden dat er ook veel goed gaat bij het maken en sluiten van contracten. Anderzijds is er een blijvende behoefte aan verbetering. Rijkswaterstaat heeft dit intern georganiseerd via een zogenoemd contracten buffet. Door interne centrale specialisten worden aan de uitvoerende diensten standaarden en basisteksten aangereikt die in de contracten worden gebruikt die aan de markt worden aangeboden. Vooral vanuit de markt is er een sterke behoefte aan standaardisatie van contracten. Meer eenvormigheid in contracten betekent ook dat het maken van de aanbiedingen eenvoudiger en duidelijker wordt. En dat drukt vervolgens de kosten voor het tot stand komen van de aanbiedingen. Deze transactiekosten kunnen zeer hoog oplopen en zijn soms zelfs voor bouwbedrijven een serieuze bedrijfseconomische last.

De marktconsultatie

Marktconsultatie is dé manier om input te krijgen voor de contractstrategie. Daarbij is het zaak om al in een vroegtijdig stadium met marktpartijen rond de tafel te gaan zitten. Dit hoeft overigens niet direct een heel formeel karakter te hebben. Zo kunnen ook in een informele setting marktpartijen worden gepolst over hoe zij tegen het project aankijken. Voor de opdrachtgever is een marktconsultatie ook een goed hulpmiddel om het ervarings-

en kennisniveau van de markt te toetsen en daarop te anticiperen. Zo zijn recentelijk enkele groot opgezette consultaties in de vorm van kleine congressen georganiseerd. Overigens rijst daarbij de vraag, in hoeverre de inbrengen van de markt bij dergelijke consultaties nog invloed kan hebben op het project en de wijze van contracteren.

Zo constateerde Rijkswaterstaat aan de hand van de marktconsultatie voor het project van de Haringvliet en Volkeraksluizen dat de branche op onder meer het gebied van Systems Engineering (SE) in een leercurve zat. Op basis daarvan besloot Rijkswaterstaat de concurrentiegerichtte dialoog toe te passen, zodat intensief met de marktpartijen kon worden gesproken en waarbij het volgen van een cursus Systems Engineering deel uitmaakte van de selectiefase. De periode rondom deze marktconsultatie en de kick-off aan het begin van de selectiefase, hebben marktpartijen gebruikt om specifieke samenwerkingspartners te vinden. Het gevolg van deze interactie is geweest, dat de aanbesteding van de Haringvliet- en Volkeraksluizen voor de markt tot vernieuwende samenwerkingsvormen heeft geleid, zoals een combinatie tussen een installatiebedrijf en een ingenieursbureau, of het in de selectiefase vastleggen van exclusieve partners.

Bij de Tweede Coentunnel is door RWS daarentegen met gemengde gevoelens naar de consultatieronden gekeken. In deze fase mochten de deelnemers zelf de agenda van de besprekingen bepalen. Reden hiervoor was dat RWS wilde dat de marktpartijen achteraf niet zouden kunnen zeggen dat ze over bepaalde aspecten niets of te weinig hebben kunnen vragen. Het nadeel was echter dat er (te) weinig spelregels waren met als gevolg, dat deelnemers werkelijk alles konden vragen. Hierdoor werden er heel veel vragen gesteld over de administratieve kaders zoals de geschillenregeling, de vergoedingsfilosofie en de voorwaarden over aansprakelijkheden, ontbindingsvoorwaarden en overmachtsituaties. Met andere woorden: meer vragen over de randvoorwaarden van het project dan over de inhoud van het project. Achteraf is RWS van mening dat de deelnemers hiermee te veel ruimte geboden is.

Over het algemeen kan worden gesteld dat marktconsultaties de grootste waarde hebben bij uitdagende vraagstukken. Ook moet er zekerheid zijn over het doorgaan van het project.

Marktconsultatie vereist helderheid

Vooraf Rijkswaterstaat zet in toenemende mate het instrument van marktconsultatie in. Op deze vaak goed voorbereide en groots opgezette bijeenkomsten laat een belangrijke dwarsdoorsnede van aannemend en adviserend Nederland zich regelmatig zien. Veel van deze partijen leven daarbij in de verwachting dat er binnen het project dat wordt gepresenteerd nog voldoende mogelijkheden zijn om expertise vanuit de markt te integreren en daarmee het project te verbeteren of te verrijken. In een aantal projecten is dat ook het geval. Maar vaak hebben gepresenteerde projecten vanuit de omgeving, historie of andere context al vele dwangpunten in fysieke of procesmatige zin, waardoor er nog maar weinig vrijheidsgraden overblijven. Het gevaar is echter wel dat marktpartijen energie steken in zaken die eigenlijk al vast staan en dat de opdrachtgever verwachtingen wekt die er niet zijn. Gevolg hiervan is dat, wanneer bij consultaties waar projecten worden gepresenteerd waar wel veel vrijheidsgraden zijn, de markt deze niet meer ziet of niet meer serieus neemt. En hierdoor worden er dus maatschappelijk kansen gemist. Het is dus van belang dat de opdrachtgever inzicht geeft over de vrijheidsgraden binnen het project en de verwachtingen die hij daarbij van de markt heeft. De bedrijven, de opdrachtgever en dus de projecten zijn het meest gebaat bij helderheid en transparantie op dit punt.

Terugkijken op de uitgestippelde contractstrategie

Het proces rond de contractstrategie is enerverend. Zoals gezegd, wordt hierin de basis gelegd voor de uiteindelijke wijze van samenwerking. Opvallend is overigens, dat uit de verschillende evaluaties is gebleken dat er nog wel eens een verschil in beleving zit tussen opdrachtgever en marktpartijen. Zo denkt de opdrachtgever een zeer innovatief contract te hebben ontwikkeld, terwijl dit volgens de marktpartijen wel meevalt. Bij de

contractering van Westrandweg bijvoorbeeld, zat volgens de opdrachtgever veel vrijheid voor de opdrachtnemer in de combinatie van ontwerp en uitvoering, de fasering en de uitvoeringstechnieken. Ook had de opdrachtnemer de ruimte om vormgevingsvarianten in te vullen. De overige onderdelen heeft de opdrachtgever niet aan de marktpartij over willen laten. Simpelweg omdat er al vormgevingsvisies lagen waarover met diverse instanties al afspraken waren gemaakt. Wijziging van deze afspraken zou het proces van de vergunningverlening kunnen vertragen. Bij de inschrijvers heerste echter toch teleurstelling over de geringe mate van vrijheid. Zij hebben de contractvorm dan ook niet als een zuivere Design & Construct ervaren, maar meer als Engineering & Construct. Tegelijkertijd was er ook begrip voor de door RWS uitgestippelde strategie. Vroeger had RWS het allemaal zelf in de hand en nu heeft ze soms wat moeite om de zaken zoals creativiteit uit handen te geven, aldus de inschrijvers in een reactie.

Een en ander geeft wel aan, dat er vanaf het begin helderheid moet zijn over de aard van het contract en wat er in dat kader van marktpartijen wordt verwacht. Dit is belangrijk om teleurstelling en mogelijke irritatie bij beide partijen te voorkomen.

De lessen

Op basis van de geëvalueerde projecten kunnen we als het gaat om contractstrategie de volgende lessen trekken:

- Stem de contractvorm af op de aard van het project, de wens van de opdrachtgever (projectdoelstellingen) en het kennis- en ervaringsniveau van de markt.
- Regie is noodzakelijk. Teveel mega projecten tegelijk kan de markt niet aan.
- Stem per project de contractstrategie af met de markt door middel van een marktconsultatie en doe dit in een vroegtijdig stadium.
- Helderheid over vrijheidsgraden van de opdrachtnemer is noodzakelijk om teleurstelling en irritaties te voorkomen.



Hoofdstuk 2

Het contracteringsproces: een teamsport



Inleiding

In het contracteringsproces wordt het aanbestedingstraject in de steigers gezet. De aanbestedingsprocedures sluiten hierbij aan op de gekozen contractvormen. Uit de praktijk blijkt dat bij contractvormen met meer (ontwerp)vrijheid vaker wordt gekozen voor de Concurrentie Gerichte Dialoog (CGD). Hier is feitelijk ook voor het eerst sprake van een interactie tussen de opdrachtgever en marktpartijen. Het blijkt dat zo'n intensieve dialoog tussen opdrachtgever en inschrijvers een positieve invloed heeft op de kwaliteit van de aanbiedingen. Tegelijkertijd is er soms te weinig ruimte voor een intensieve dialoog. Dan is er bijvoorbeeld door de opdrachtgever al te veel van te voren vastgesteld waardoor het speelveld van de aanbidders een stuk kleiner is geworden.

Niet voor niets heeft dit hoofdstuk als titel 'het contracteringsproces: een teamsport'. Dit heeft namelijk een dubbele betekenis. Uit de geëvalueerde projecten blijkt immers, dat in deze fase veel samenwerkingsverbanden oftewel teams worden geformeerd. Zowel aan opdrachtgeverszijde als aan de kant van de deelnemende partijen. En voor deze laatste groep is er ook nog sprake van een onderlinge teamsport die aan het einde van de rit uiteindelijk maar één winnaar kent. Want hoe prettig en informeel opdrachtgever en inschrijvers met elkaar en onderling omgaan, het blijft een zakelijke transactie waarbij partij A als opdrachtgever een project wil laten uitvoeren en partij B dit graag wil uitvoeren om daar geld mee te genereren en zo zijn continuïteit te kunnen waarborgen.

De concurrentiegerichte dialoog

Zoals in de inleiding gesteld, wordt bij de contractvormen met meer (ontwerp)vrijheid vaker gekozen voor de Concurrentie Gerichte Dialoog (CGD). In deze fase vraagt de opdrachtgever openbaar aan marktpartijen zich voor deze procedure aan te melden. Na een selectieronde wordt in afzonderlijke sessies met de marktpartijen gezocht naar de beste oplossingen voor het project. Pas na de dialogen volgt de officiële uitvraag. Voor de opdrachtgever is een CGD ook een procedure om te kijken wat partijen nu echt 'triggert'.

Over het algemeen wordt door zowel de opdrachtgever als de deelnemende partijen deze dialoogronde als zeer prettig ervaren. Echter, soms schiet dit op sommige aspecten ook door. Zo zijn er in de dialoogfase bij de aanbesteding van de Tweede Coentunnel in totaal negentien dialoogproducten uitgevraagd. Naar de mening van de deelnemers een veel te groot aantal. Ook zijn bij het nut van een aantal dialoogproducten de nodige vraagtekens gezet. Het dialoogproduct 'overlegstructuren' is daar volgens alle deelnemers een treffend voorbeeld van. RWS heeft dit grote aantal vragen tijdens de dialoogronde gesteld om na het sluiten van het contract een vliegende start te kunnen maken en de gegadigden direct het bestaande systeem te kunnen laten beheren en onderhouden. Achteraf concluderen verschillende partijen dat het wellicht beter was geweest om tijdens de dialoogfase alleen een beheer- en onderhoudsplan te bespreken en de overige zaken alleen met de overgebleven kandidaat uit te werken voorafgaande aan het sluiten van het contract.

Bij Combiplan Nijverdal is dit punt ondervangen door voor de drie dialoogrondes een agenda te formuleren. Deze is vervolgens ook opgenomen in het inschrijvings- en beoordelingsdocument. De opzet van de agenda was zodanig bepaald, dat de inschrijvers zich al in een vroegtijdig stadium in de technische managementprocessen moesten verdiepen om vervolgens op basis hiervan het ontwerpproces in te gaan. Het gevolg van deze opzet is dat de inschrijvers vanaf het eerste begin bezig zijn geweest met de inrichting van de technische managementprocessen. Overigens was deze wijze van werken strijdig met hun eigen gebruikelijke werkprocessen in een aanbestedingsfase. Ook waren de verwachtingen van de strekking van de dialoog in eerste instantie niet helemaal duidelijk. Zo had men in de dialoog meer vrijheden verwacht en bijvoorbeeld de mogelijkheid om te komen tot een individuele vraagspecificatie waarbij het mogelijk zou zijn om per partij af te wijken van gestelde eisen en voorwaarden. Kortom, de inschrijvers hadden dan ook liever meer mogelijkheden gehad om de agenda aan te kunnen passen.

Bij de dialoogrondes zijn de toon en de sfeer van belang. Zo blijkt uit de evaluaties dat in eerste instantie door alle partijen een wat formele houding wordt aangenomen. Dit komt in bijna alle gevallen door de onwennigheid van de partijen en de verwachtingen die er bij de deelnemers leven. In de

praktijk blijkt dat een wat informelere omgangsvorm uiteindelijk bij alle partijen de voorkeur heeft. Dit geldt overigens ook voor juridisch sterk ingestoken procedures.

Een beter contract bevordert het proces

Een goed voorbeeld van de interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is de Concurrentie Gerichte Dialoog in het contracteringsproces van de Haringvliet- en Volkeraksluizen. Zo bevorderde het contact de samenwerking aanzienlijk door de verschillende individuele interactiemomenten, zoals de individuele dialoogrondes en de informele rondgang bij gegadigden. Het heeft volgens de deelnemers dan ook een aantoonbare kwaliteitsimpuls aan de aanbiedingen gegeven.

De juiste mensen op de juiste plek

De 'mensfactor' moet in deze belangrijke fase niet worden onderschat. Zowel bij de opdrachtgevers als de marktpartijen moeten mensen aan tafel zitten die niet alleen mandaat hebben, maar de voorliggende contractvormen ook omarmen. Met andere woorden: iemand die weinig op heeft om zelf met oplossingen te komen, kan zich beter richten op de standaardcontractvormen. Er is geen universele profielschets beschikbaar waar de teamleden aan moeten voldoen, maar flexibel zijn en inlevingsvermogen hebben in de vragen van de opdrachtgever zouden daar in elk geval een plek moeten krijgen. Dat geldt natuurlijk ook voor het team van de opdrachtgever. Overigens is bij het vormen van de teams voor de Waardse Alliantie een poging gedaan om de competenties te formuleren waar de sleutelfiguren binnen de alliantie onder andere in elk geval aan moesten voldoen:

- De wil tot teambuilding is belangrijker dan zelf scoren.
- Om kunnen gaan met onzekerheid. Werken in een alliantie brengt immers met zich mee dat niet voor iedere vraag een antwoord klaar ligt.
- Om kunnen gaan met confrontaties. Vooral in het begin en tijdens zogenoemde 'hete momenten' kunnen confrontaties leiden tot het uiteenvallen van de samenwerking. Sleutelfiguren moeten ook in deze vaak lastige situaties op kunnen treden met het gezamenlijke alliantiebelang als uitgangspunt.

Zoals gesteld gaat het bij deze grote infrastructuurprojecten om langjarige samenwerkingen waarvoor in deze eerste fase de basis wordt gelegd. Waar het om gaat, is dat er zorgvuldig wordt gewerkt aan condities die samenwerkingen succesvol kunnen maken. Bijvoorbeeld voorwaarden scheppen zodat er vertrouwen kan ontstaan. Vertrouwen en vooral interpersoonlijk vertrouwen moet echter groeien en dat kost tijd. Maar dit is wel essentieel voor het maken van gezonde zakelijke afspraken en bijpassende werkhouding.

Vertrouwen moet groeien

Samenwerken en vertrouwen zijn een tweetal belangrijke aspecten die bij de HSL-Zuid een grote rol hebben gespeeld. Al in een heel vroeg stadium werd het namelijk iedereen wel duidelijk dat hier geen sprake was van een simpele samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Beide partijen hebben nu eenmaal met veel meer belanghebbenden te maken. In een zo vroeg mogelijk stadium draagvlak creëren en belanghebbenden meenemen in de denkrichtingen van de betrokken partijen is belangrijk om te werken aan een goede samenwerking. Ook het zich verdiepen in de (organisatie) structuur van de partner hoort daarbij. Het werken aan vertrouwen kost tijd. Dat is bij de HSL-Zuid heel basaal begonnen met het meerdere keren nakomen van de afspraken die betrokkenen met elkaar maakten. Maar ook een klik tussen verschillende personen is belangrijk. Andere aspecten die hebben bijgedragen aan een groeiend vertrouwen zijn transparantie (dus geen verborgen agenda) en het formuleren van een gemeenschappelijk doel.

Tegelijkertijd blijkt uit de evaluaties een verband te bestaan tussen projecten met contractvormen die als vernieuwend op de markt zijn gebracht en projecten waar in de voorbereidingsfase de vorm noodgedwongen (omdat het nu eenmaal moet) gewijzigd is. Deelnemers aan pilotprojecten zoals bijvoorbeeld de HSL-Zuid maar ook bij de A4 en de Waardse Alliantie die met een vernieuwingsopdracht op pad zijn gestuurd, blijken het binnen die onzekere omgeving prima naar hun zin te hebben. Er wordt door iedereen hard aan alle mogelijke innovatie gewerkt. Een groot verschil met de

projecten die deze nieuwe aanpak in oorsprong niet in zich hadden. Daar wordt door de deelnemers veel meer geklaagd over de strategiewijziging van de opdrachtgever en het gebrek aan kennis en ondersteuning.

Weg met de baas/knechtverhouding

Bij het in de steigers zetten van de Waardse Alliantie was het bij alle betrokkenen duidelijk dat dit project van iedereen een cultuurverandering zou vergen. Om de alliantie te laten slagen moest bijvoorbeeld de gebruikelijke baas/knechtverhouding plaatsmaken voor een cultuur van samenwerken. Om dat te stimuleren, is er onder andere een houthakweekend georganiseerd en zijn er in de contracteringsperiode gezamenlijke werkgroepen geformeerd en brainstormsessies voor de optimalisering van het ontwerp gehouden. Om de teamspirit ook in de latere uitvoering zo goed mogelijk vast te houden, werden onder andere alle medewerkers van de alliantie over de behaalde resultaten op de hoogte gehouden. “Het samen delen van positieve resultaten werkt namelijk enorm motiverend,” aldus één van de betrokkenen in de evaluatie van de Waardse Alliantie.



Samenwerking beoordelen

Bij de CGD voor de A2 Alliantie Hooggelegen heeft men dat op een innovatieve wijze ingevuld. Aangezien de aanbesteding moest leiden tot de vorming van een alliantieachtige samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer was duidelijk, dat het vinden van de juiste partner in de zin van samenwerkingscompetenties van het grootste belang was. Zowel het aanbestedende team van de opdrachtgever als de medewerkers van marktpartijen hebben zich via een spelsimulatie LINK op deze aanbesteding kunnen voorbereiden. Vervolgens was een samenwerkingsassessment onderdeel van de procedure. En het resultaat daarvan is uiteindelijk ook meegewogen bij de beoordeling van de aanbiedingen. Hoewel er nog veel aan deze aanpak te verbeteren valt, illustreert dit wel het belang dat bij sommige projecten wordt gehecht aan een goede samenwerking en hoe dat een plek kan krijgen tijdens de aanbesteding. Alle partijen hebben dit dan ook als effectief beschouwd en zijn tevreden over de manier van beoordelen en de objectiviteit ervan. In de huidige projectorganisatie voor A2 Hooggelegen krijgen de resultaten uit dit assessment, ook op individueel niveau, een vervolg. Een enkele inschrijver heeft in de evaluatie voorgesteld om dit assessment later in het proces te plaatsen en zo een beter beeld te kunnen creëren van de gezamenlijkheid en de beschikbaarheid van de personen aan aannemerszijde.

Informatie noodzakelijk voor een goede bieding

Alles draait in deze fase om informatie. De betrokken marktpartijen moeten allemaal over dezelfde informatiestromen beschikken. De wijze van informatieverstrekking wisselt in de praktijk sterk. Zo is er in veel gevallen een gezamenlijke kick-off meeting of een plenaire bijeenkomst waarbij vragen kunnen worden gesteld. Alle aanwezigen krijgen vervolgens ter plekke of in een later stadium per e-mail antwoord op deze vragen.

Het zijn vooral de marktpartijen die kritisch zijn over de afhandeling van de vragen. Bij de A2 Haarrijn-Spoorlijn bestond bijvoorbeeld de mogelijkheid om per e-mail voorafgaand aan de enige plenaire inlichtingenbijeenkomst

vragen te stellen. Hoewel het bij dit project ging om een relatief traditioneel RAW-contract werden tijdens deze bijeenkomst volgens de inschrijvers maar weinig concrete antwoorden gegeven. Bij de contractering van de Westrandweg stopte één inschrijver zelfs met het indienen van vragen omdat de antwoorden tot weinig nieuwe informatie leidden. Er werd immers vaak met slechts een 'ja' of een 'nee' geantwoord. Een andere inschrijver vond dat de vragen dusdanig gedetailleerd waren, dat RWS niet anders kon dan ze met ja of nee beantwoorden. Tegelijkertijd ontstond bij het stellen van vragen per e-mail een bijna strategisch gedrag. Vragen werden namelijk dusdanig geformuleerd dat ideeën niet werden prijsgegeven.

Informatiecentrum

Gedurende de aanbestedingsperiode voor het project A2/A67 Randweg Eindhoven en Knooppunt Ekkersrijt heeft de opdrachtgever een Project Informatieruimte (PIR) beschikbaar gesteld, waarin inschrijvers informatie konden inzien die betrekking had op het project. Deze PIR werd door de inschrijvers over het algemeen wel gewaardeerd. Echter, in de loop van de procedure is, op verzoek van de inschrijvers, steeds meer informatie door de opdrachtgever digitaal beschikbaar gesteld.

Belangrijk is ook de informatieverstrekking richting de afvallers. Dit laat in de praktijk nogal eens te wensen over. Napraten, het liefst in een informele setting, over het door de afvaller doorlopen traject is niet alleen heilzaam (vaak heeft men heel veel tijd, energie en geld gestoken in het maken van de aanbieding) maar ook leerzaam. Bij inschrijvers bestaat dan ook de behoefte aan feedback op de geleverde producten. Hier zou dan ook meer aandacht voor moeten zijn.

'Helaas, u was wat te duur'

Inschrijvers die bij de aanbestedingsprocedure Westrandweg waren afgevallen werden hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld. Daarin werd hen medegedeeld dat zij het vanwege een te hoge prijs niet waren geworden. Op geen enkele wijze werd door de opdrachtgever ingegaan op de ingediende ontwerpen. Dit werd door de inschrijvers als zeer onwenselijk aangemerkt. Zeker gezien het feit dat door hen enorme inspanningen waren geleverd.

Wel of geen tussenevaluatie

Een tussenevaluatie tijdens de aanbestedingsprocedure blijkt de samenwerking te versterken. Waar staan we in het proces en hoe gaan we verder, kan het uitgangspunt van een tussenevaluatie zijn. Wanneer er partijen afvallen, bijvoorbeeld van vijf naar drie en uiteindelijk van drie naar één, zijn dit bijna logische momenten om een dergelijke tussenevaluatie te houden. Zo is bijvoorbeeld de tussenevaluatie door de inschrijvers bij het project Haringvliet- en Volkeraksluizen als zeer positief ervaren. Vooral omdat het hoger management van zowel RWS als de gegadigden op dat moment bij het project betrokken raakten, is deze tussenevaluatie van toegevoegde waarde geweest. Daarnaast heeft de tussenevaluatie bijgedragen aan het verkrijgen van draagvlak bij alle partijen voor het aanpassen van de EMVI-criteria, en het herdefiniëren van de aansprakelijkheidsclausules.

De lessen

Op basis van de geëvalueerde projecten kunnen we als het gaat om het contracteringsproces de volgende lessen trekken:

- In de contracteringsprocessen van complexe projecten moet ruimte zijn voor meer en betere interactie tussen opdrachtgever en inschrijvers. Dit verkleint immers het risico van slechte aanbiedingen voor beide partijen.
- Een flexibele procedure voor het stellen en beantwoorden van vragen moet worden overwogen.
- Bij grote projecten zijn minimaal twee inlichtingenbijeenkomsten wenselijk omdat het soms toch gemakkelijker blijkt om mondeling duidelijkheid te krijgen.

- Al in de voorbereiding moet worden gewerkt aan een hechte samenwerking en een onderling vertrouwen.
- Afvallers moeten uitvoerig en onderbouwd worden geïnformeerd waarom zij zijn afgevallen.



Hoofdstuk3

Eisen en voorwaarden: vrijheid in gebondenheid



Inleiding

Centraal uitgangspunt van geïntegreerde contractvormen is dat het inschrijvers vrijheid en de mogelijkheid tot inbreng geeft op terreinen als ontwerp en uitvoering. In de praktijk blijkt de opdrachtgever marktpartijen juist op die vlakken al keuzevarianten voor te schrijven. Ruimte voor wijzigingen daarop, laat staan innovatieve oplossingen, zijn niet of nauwelijks aanwezig. De vrijheid blijkt vooral in de detailengineering en uitvoeringslogistiek te liggen.

Geïntegreerde contractvormen, als Design & Construct, brengen een enorme papierwinkel met zich mee. En naast deze papierwinkel zijn er voor de inschrijvers met het doorlopen van de aanbestedingsprocedure hoge kosten gemoeid. Zeker wanneer er gedetailleerde uitwerkingen worden gevraagd. En als uiteindelijk gekozen gaat worden voor de economisch meest voordelige inschrijving is volgens veel marktpartijen een kosten-calcuatie tot ver achter de komma noodzakelijk. Want in een sector waar 2,5 procent winstmarge zo'n beetje de norm is, kan een al te luchtige raming het verschil maken tot een verliesgevend of winstgevend project.

De noodzaak van een duidelijk contract

De contractvorm en wat er door de opdrachtgever van de inschrijver wordt verwacht moeten helder zijn. Dit lijkt op een open deur, maar uit de evaluaties van de verschillende projecten blijkt dat daarover in de praktijk nogal eens onduidelijkheid bestaat. Ook de structuur van het contract wordt niet in alle gevallen door marktpartijen als goed aangemerkt of er zijn aanmerkingen op de inhoud. Zo ontstond er bijvoorbeeld bij de A2/A67 Randweg Eindhoven en knooppunt Ekkersrijt de nodige onduidelijkheid over de uitleg van de bestekvoorwaarden ten aanzien van de verantwoordelijkheden voor het verkrijgen van de vergunningen. Zoals in hoofdstuk 1 reeds is aangestipt, kan dit leiden tot irritaties maar vooral ook tot het maken van verkeerde keuzes.

Een punt van aandacht zijn de in de inleiding aangehaalde kosten van de procedures. Er wordt door de opdrachtgever nogal wat van de inschrijvers verwacht en de vergoeding die hier tegenover staat, staat vaak in schril contrast met de werkelijke kosten. Een treffend voorbeeld hiervan zijn de

transactiekosten bij het project van de Tweede Coentunnel. Eén inschrijver heeft aangegeven in totaal € 8 miljoen euro aan kosten te hebben gemaakt. RWS had voor het gehele traject € 4 miljoen berekend en daar een vergoeding van € 2 miljoen tegenover gezet (dus vijftig procent van de beraamde kosten). Later in het proces is de vergoeding met € 750.000 verhoogd. Overigens is in dit voorbeeld onduidelijk of de hogere kosten een gevolg zijn van een verkeerde inschatting van RWS of dat het simpelweg komt door het feit dat de inschrijvers extra inspanningen hebben verricht om goed te scoren.

Dit laatste is trouwens niet geheel ondenkbaar. Juist in een D&C-contract ligt bij de marktpartijen de uitdaging op basis van een ontwerp met een beperkt detailniveau een aanbieding te doen tegen een concurrerende prijs. Het is belangrijk dat het moment waarop deze aanbieding moet worden gedaan laat in de procedure wordt gevraagd. Zie ook hoofdstuk 5.

De vrijheid van geïntegreerde contracten

Geïntegreerde contracten bieden een opdrachtgever de mogelijkheid inschrijvers meer vrijheid te geven. In principe wordt er een functionele vraag neergelegd waarvoor de marktpartijen met een oplossing moeten komen. Deze, ongetwijfeld versimpeling van de doelstelling van dergelijke contracten gaat in de praktijk echter niet of in elk geval onvoldoende op.

Veel partijen van de geëvalueerde projecten vonden die vrijheid namelijk maar tegenvallen. Zo lagen bijvoorbeeld de vrijheidsgraden in het contract voor het Combiplan Nijverdal voornamelijk in de bouwlogistiek, in het constructief ontwerp en in de vormgeving. Niet voor niets overheerste bij veel inschrijvers het gevoel van teleurstelling. Omdat het hier ging om een Design&Construct-contract hadden zij verwacht veel meer een oplossing voor een probleem te mogen ontwikkelen, waarbij de functionele eisen op een hoog abstractieniveau zouden worden gesteld. Verbazing was er bij de inschrijvers voor het project A2/A67 bij Eindhoven over de keuze van de opdrachtgever, om een aantal niet meer actuele technische systemen toe te willen passen op het gebied van verlichting en dynamisch verkeersmanagement (DVM). Alternatieven hierop waren niet mogelijk. En ook bij de contractering van de Westrandweg waren het alignment (met marges) en

vormgevingsvisies door RWS als uitgangspunt meegegeven en lagen ze daarmee vast. Inschrijvers konden kiezen uit drie vormgevingsvisies waardoor de vrijheden voornamelijk lagen in de fundatie, wapening en de uitvoeringstechniek.

De prijs is het bewijs

Het gevolg van het stellen van eisen door de opdrachtgever is dat partijen zich dus alleen nog maar kunnen onderscheiden op prijs. Dit wordt door de opdrachtgever niet in alle gevallen onderschreven. Zo heeft RWS in de evaluatie van Combiplan Nijverdal aangegeven dat er toch de nodige speelruimte was. Als bewijs benadrukte de opdrachtgever dat er uiteindelijk vijf inhoudelijk sterk- verschillende aanbiedingen zijn ingediend.

Toch is gebleken dat kwaliteitscriteria vaak niet onderscheidend genoeg zijn waardoor uiteindelijk de prijs een dominante plek in de beoordeling krijgt. En dit laatste brengt weer met zich mee, dat partijen een project tot ver achter de komma blijven doorcalculeren (wat extra kosten met zich meebrengt) om zo laag mogelijk in te schrijven, maar daarmee tegelijk ook weer een groot risico moeten nemen.

Om dit te veranderen kan een opdrachtgever vooraf een taakstellend budget vaststellen. Waarbij duidelijk wordt aangegeven welke aspecten belangrijk worden gevonden zoals tijd, weinig hinder voor de omgeving en een landschappelijke inpassing. Markt, laat maar zien wat je daarvoor kunt doen. Meer hierover in hoofdstuk 4.

Wie is daar verantwoordelijk voor?

Wie is verantwoordelijk voor het aanvragen van de vergunningen? Welke partij gaat met omgevingspartijen rond de tafel? Is dat de opdrachtgever of de opdrachtnemer? Heldere antwoorden op deze vragen zijn vooral voor de inschrijver van belang. Want als hij ook verantwoordelijk is voor het aanvragen van de vergunningen, zal het duidelijk zijn dat dit tijd kan kosten en hem eventuele vertragingen aangerekend zullen worden. Bij het Combiplan Nijverdal hebben de inschrijvers aangegeven het risico van het mogelijk niet verkrijgen van de benodigde vergunningen niet goed te

kunnen beheersen. De opdrachtgever benadrukte dat dit tot een vertraging van maximaal 35 weken zou leiden en dat de aannemer als enige in het proces ruimte heeft om eventuele vertragingen later in te lopen. Dus leek het logisch die verantwoordelijkheid bij de marktpartij neer te leggen. Maar ook bij de A2/A67 Randweg Eindhoven Knooppunt Ekkersrijt bestond de nodige onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden voor het verkrijgen van vergunningen.

Hoe om te gaan met de risico's

In het verlengde daarvan past het item hoe om te gaan met de risico's. Een precair onderwerp want geen van beide partijen wenst hier alleen voor op te draaien. Duidelijkheid hierover lijkt het sleutelwoord. Risicomanagement wordt namelijk door alle partijen gezien als een belangrijke basis voor een goede contractuele samenwerking. Het delen en standaardiseren van risico-dossiers, openheid, flexibiliteit en het veelvuldig bespreken van dossiers wordt dan ook als nuttig en nodig gezien. In dit kader is dan ook de wens geuit om gezamenlijk de ontwikkeling van kennis en ervaring rondom risicomanagement te organiseren.

Gevoel van eenzijdige risicoverdeling

Veel inschrijvers bij de geëvalueerde projecten hebben het gevoel dat de risico's vaak wel erg gemakkelijk bij hen worden neergelegd. Zo vonden de inschrijvers bij het project Westrandweg de risicoverdeling niet correct. Op veel onzekerheden (oa procedures) konden zij niet of nauwelijks invloed uitoefenen. Volgens hen moet bij het opstellen van de contractdocumenten rekening worden gehouden met het juist neerleggen van de risico's. Vaak is de suggestie gedaan om dit gezamenlijk te doen. Een onevenwichtige verdeling van de risico's heeft volgens inschrijvers veel invloed op de aanbestedingsprijs en het contracteringsproces.

Systems Engineering

Een belangrijk percentage (70%) bij het maken van een aanbieding is standaardwerk en een beperkt deel (30%) is projectspecifiek. Met andere woorden, wanneer het merendeel van de contractwerkzaamheden gestandaardiseerd kunnen worden, kunnen energie, tijd en aandacht vooral op projectspecifieke zaken worden gericht. Deze standaardisatie richt zich niet alleen op risicomanagement maar ook op bijvoorbeeld Systems Engineering (SE). Vooral de invoering van Systems Engineering in projecten verdient meer aandacht. Belangrijke discussiepunten daarbij vormen het detailniveau van SE en de mate van het voorschrijven van SE. Zo hebben bijvoorbeeld de gegadigden voor het project Haringvliet- en Volkeraksluizen dit laatste als erg dwingend ervaren.

Bij de Sluis- en Stuwcomplexen Nederrijn en Lek maakte een marktconsultatie duidelijk dat de 24 aanwezige marktpartijen op dat moment niet of nauwelijks zijn ingericht op het werken volgens Systems Engineering. Marktpartijen zien hier weliswaar wel een toegevoegde waarde in maar hebben tegelijkertijd nauwelijks ideeën over hoe dit binnen het Sluis- en Stuwcomplexen-project kan worden vormgegeven. De opdrachtgever stelt naar aanleiding hiervan dan ook nuchter vast dat het alleen maar stellen van SE-eisen niet tot een goed resultaat zal leiden.

Systems Engineering

Systems Engineering (SE) is een methodiek waarbij het project, beschreven in projectspecificaties en functionele eisen, systematisch wordt afgepeld-, decompositie-, tot onderliggende eisen en gekoppeld aan oplossingen en producten, om vervolgens weer te worden samengevoegd-, compositie-, tot het eindproduct. Dat eindproduct is dan in volledige overeenstemming met de oorspronkelijke specificaties en eisen. Het is belangrijk dat het kennisniveau over deze methodiek bij zowel opdrachtgever als opdrachtnemer op voldoende maar vooral ook op gelijk niveau is. Vaak is de suggestie gedaan om cursussen over SE gezamenlijk door opdrachtgever en markt te laten volgen. Dat laatste geldt overigens ook voor bijvoorbeeld risicomanagement.

Het toevoegen van beheer en onderhoud aan contracten

Het toevoegen van beheer en onderhoud aan contracten kan een goede optimalisatie zijn. Echter, dan moet de bestaande situatie wel goed beschreven zijn. Met andere woorden, de inschrijver mag later niet voor verrassingen komen te staan, als blijkt dat de bestaande toestand slechter is dan gedacht of is voorgespiegeld. Ook moet de opdrachtgever duidelijk zijn in wat hij onder onderhoud verstaat. Een treffend voorbeeld van enige onduidelijkheid daarover is het project Combiplan Nijverdal waar het gaat om een DCM-contract. De eisen die aan het onderhoud werden gesteld kwamen feitelijk neer op een tot drie jaar verlengde garantie. De inschrijvers hebben in de ontwerpkeuzes dan ook geen rekening gehouden met lifecyclekosten. Om deze kosten wel in de ontwerpkeuze mee te nemen, was naar hun mening een onderhoudsperiode van meer dan tien tot vijftien jaar noodzakelijk. Voor de opdrachtgever waren de doelen van de onderhoudstermijn (3 jaar) het zekerstellen van de functionaliteit van de tunneltechnische installaties, en dus het verhelpen van kinderziekten en een geleidelijke overdracht naar de beheerders.

De lessen

Op basis van de geëvalueerde projecten kunnen we als het gaat om het stellen van eisen en voorwaarden de volgende lessen trekken:

- Wees duidelijk over elkaars verantwoordelijkheden.
- Leg vast hoe om er met risico's wordt omgegaan en streef daarbij naar een eerlijke verdeling.
- Laat de papierwinkel niet al te groot worden.
- Probeer kosten in de hand te houden.
- Kijk goed naar selectiecriteria en selecteer op kwaliteit en niet alleen op geld.
- Invoering Systems Engineering verdient meer aandacht.
- Onderhoud in contracten verdient meer aandacht.



Hoofdstuk 4

Criteria, weging, beoordeling: veel voor weinig



Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader in gegaan op de gunning. Er is in het aanbestedingsproces inmiddels al heel wat achter de rug. Er is een marktconsultatie gehouden, inlichtingenbijeenkomsten en in sommige projecten is er een concurrentie gerichte dialoog doorlopen en er zijn vele vragen gesteld en beantwoord. Vervolgens zijn de inschrijvers gaan tekenen, schrijven én vooral ook gaan rekenen. Dan komt het moment van indiening en voor de opdrachtgever het moment van beoordeling. Een lastig moment. Zowel markt als overheidsopdrachtgevers zien het gunnen op basis van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) (een mix van prijs en kwaliteitscriteria) als een positieve ontwikkeling. Echter, in de praktijk blijkt het nog zeer lastig te zijn om kwaliteit op een goede manier te waarderen.

Waar gaan we op beoordelen?

De Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) draait om een drietal facetten:

1. Het definiëren van criteria
2. Het inrichten van een scoremechanisme
3. Het opzetten en uitvoeren van een beoordelingsproces

De eerste twee facetten worden in het gestandaardiseerde EMVI-model vormgegeven. Voor het opzetten en uitvoeren van het beoordelingsproces zijn richtlijnen en handreikingen voor handen. Het EMVI-model onderscheidt verder drie verschillende soorten gunningscriteria: het prijscriterium, het prestatiecriterium en het kwaliteitscriterium.

De overheid streeft door het toepassen van EMVI-criteria naar een optimale waarde- en prijsverhouding. Inzet daarbij is dat vooral ook kwaliteit flink moet meewegen in de uiteindelijke beoordeling. Maar dit verschilt per project. Zo heeft bijvoorbeeld de beoordeling van de aanbiedingen bij de A2/A67 Randweg Eindhoven plaatsgevonden aan de hand van de criteria prijs- en uitvoeringstijd. En bij de beoordeling van de aanbiedingen voor de Westrandweg was weer de laagste prijs voor de meeste scope leidend.

Op welke wijze wordt kwaliteit gewaardeerd?

In de praktijk blijkt het toch nog erg lastig te zijn om kwaliteit op een goede manier te waarderen. Vaak blijft het een subjectief gegeven. Om kwaliteit te wegen wordt de beoordeling wel eens uitgevoerd door een aparte jury of commissie. Het inzetten van zogenoemde expert-teams die op een juiste wijze een terugkoppeling geven blijkt in de praktijk redelijk goed te werken.

Dit laatste is bijvoorbeeld ook gebeurd bij de beoordeling van het Combiplan Nijverdal. Hiervoor werden de aanbiedingen beoordeeld door twee onafhankelijke teams die overigens niet op de hoogte waren van de aanbestedingsprijs. De resultaten van de beoordelingsteams zijn in zogenaamde confrontatiesessies met elkaar vergeleken en hebben tot de definitieve EMVI-beoordeling geleid. Om kwaliteit in de uiteindelijke beoordeling een belangrijkere plek te geven, is bij de aanbesteding van de Haringvliet- en Volkeraksluizen de zwaarte van het EMVI-criterium naar boven bijgesteld.

Hoe borg je innovatie

In veel contracteringsprocessen, waarin wordt gevraagd om een ontwerp in te dienen, is de beoordeling van het ontwerp geen gunningscriterium. Zo beschrijft het programma van eisen het minimale kwaliteitsniveau waaraan het ontwerp moet voldoen. Kortom, het heeft voor de inschrijver in dat geval geen zin om aan zijn aanbidding kwaliteit in de vorm van bijvoorbeeld duurzaamheid, een langere levensduur of een hogere functionaliteit als beschikbaarheid of betrouwbaarheid toe te voegen. Het levert hem namelijk geen hogere beoordeling op. Tegelijkertijd schuilt hierin voor de opdrachtgever wel het risico de kans te missen om innovatieve oplossingen met een betere prijs- waardeverhouding te kiezen. Om meer innovatie in projecten te borgen, is het van belang dat het kwaliteitscriterium een hogere waardering krijgt en de rol van de laagste prijs wordt terug gedrongen.

Ruimte voor (past)performance in de beoordeling

Bedrijven die regelmatig overheidsopdrachten uitvoeren zouden graag worden beoordeeld op hun eerdere prestaties. Deze eerdere prestaties in de vorm van Past Performance is een recente ontwikkeling waar voorzichtig mee wordt geëxperimenteerd. Ook hier is het lastig om criteria aan te

leggen en dreigt een conflict met het non-discriminatie beginsel uit de Europese regelgeving. Alle partijen die het werk zouden kunnen maken, moeten in beginsel de gelegenheid krijgen een aanbieding te doen. Met name kleinere (MKB) bedrijven en nieuwe spelers op de markt zijn niet positief over deze ontwikkeling.

Gunningprocedure, bureaucratisch of juist niet

Eind december 2005 is het Aanbestedingsreglement Werken (ARW) 2005 van kracht geworden. Hierin zijn de regels rond de (Europese) aanbestedingsprocedures vastgelegd. Uitgangspunt van het ARW 2005 is dat het aanbesteders meer ruimte biedt om te werken aan innoverende contractvormen. Uit de evaluatie van de verschillende infrastructuurprojecten blijkt de procedure echter soms wat bureaucratisch over te komen. Zo zou bijvoorbeeld bij minuscule fouten in het inschrijfbiljet de aanbidding ongeldig zijn. Dit is volgens de deelnemende partijen zondermeer een teken van doorgesloten bureaucratiesing en formalisering. Bij het A2 traject Haarrijn-Spoorlijn was de aanbestedingsbijeekomst de eerste conform de nieuwe systematiek van ARW 2005. Deze bijeekomst werd zonder de inschrijvers gehouden. Zij kregen de overigens niet ondertekende uitslag twee dagen later per fax toegezonden. Pas een week later belandde het uiteindelijke proces verbaal bij de inschrijvers. Deze werkwijze werd door hen dan ook niet gewaardeerd en ook als weinig transparant ervaren. In een reactie erkende de opdrachtgever dat, hoewel er voor de eerste keer volgens de ARW 2005 was gewerkt, het proces rondom de gunning en de beoordeling van de stukken beter had gekund.

De lessen

Op basis van de geëvalueerde projecten kunnen we als het gaat om criteria, weging en beoordeling de volgende lessen trekken:

- Zorg voor een directe afstemming van selectie- en gunningscriteria op de projectdoelen.
- Kwaliteitsbeoordeling moet een hogere waardering krijgen in EMVI-criteria.
- Wees helder in (past)performance beoordeling.
- Pas op voor al te veel bureaucratie rond de gunningprocedure.

Hoofdstuk 5

Het resultaat



Inleiding

Het bereikte resultaat. Dat staat in dit hoofdstuk centraal. En sluit dat resultaat aan bij de verwachtingen die opdrachtgevers en opdrachtnemers hebben bij geïntegreerde contractvormen? Een conclusie op voorhand: ondanks dat kwaliteit in veel aanbestedingen als EMVI-criteria is opgenomen, blijkt de prijs veelal doorslaggevend te zijn geweest.

De laagste prijs

Bij A2/A67 Randweg Eindhoven en Knooppunt Ekkersrijt is met zeer scherpe prijzen ingeschreven, tot zelfs 30 procent onder de raming van de opdrachtgever. En ook bij de Westrandweg lag de feitelijke aanbieding ver onder de RWS-raming. Verder moet worden geconstateerd dat er weinig is geïnnoveerd of spectaculaire voorstellen zijn doorgelopen. Dit kan betekenen dat inschrijvers vooral de focus hebben liggen op het doen van een scherpe inschrijving. Zo merkte één van de inschrijvers bij de Westrandweg op, dat in een moeilijke markt alle contracten zogenoemde vechcontracten zijn geworden. Het prijsniveau ligt volgens inschrijvers soms tientallen procenten onder de kostprijs omdat dan in ieder geval de vaste kosten gedekt kunnen worden.

Te groot prijsverschil

Bij de beoordeling van de biedingen voor het project Haringvliet-Volkeraksluizen is uiteindelijk ook de prijs de doorslaggevende factor geweest en niet de kwaliteit. Overigens was dit wel tegenstrijdig met de verwachtingen die bij de inschrijvers voorafgaand aan de aanbesteding waren gewekt. Als reden hiervoor heeft RWS aangegeven dat het prijsverschil tussen de biedingen te groot was om het kwaliteitsverschil in de aanbiedingen te rechtvaardigen.

Het in de hand houden van de transactiekosten

Transactiekosten zijn de kosten die vooral de marktpartijen maken om tot een goede aanbieding te komen. Bij grote projecten gaat het vaak om tonnen en soms zelfs om miljoenen euro's. In hoofdstuk 3 is al vastgesteld

dat dergelijke transactiekosten buitensporig kunnen oplopen. Zonder uitzondering worden deze kosten door de marktpartijen dan ook als (veel) te hoog bestempeld. Maar ook maatschappelijk gezien lijkt dit een onverantwoorde ontwikkeling. Meerdere bedrijven maken enorme kosten voor een project dat ze waarschijnlijk niet gaan uitvoeren. En deze kosten moeten de bedrijven op de een of andere manier elders weer terugverdienen.

De belangrijkste reden waarom transactiekosten op kunnen lopen zijn verschillend per type contract:

- Bij RAW+ contracten stijgen de kosten door veel uitzoek- en engineeringwerk.
- Bij D&C door onduidelijkheid over het verwachte uitwerkingsniveau.
- En bij dialogen door het intensieve proces.

Uiteraard nemen de transactiekosten toe naarmate het uitwerkingsniveau van de aanbiedingen gedetailleerder wordt. Dit komt, zo blijkt uit de evaluaties, enerzijds door de vraagstelling van de opdrachtgever, maar anderzijds ook omdat inschrijvers niet goed in staat blijken te zijn om ontwerpen op hoofdlijnen te ramen. Ook is men bang dat de aangeboden prijs later zal worden gebruikt als afrekeninstrument wanneer details toch anders blijken te zijn. En dus kiest men liever voor het tot in detail uitwerken van het ontwerp om dit vervolgens traditioneel te calculeren. Voor opdrachtgevers kan het daarom raadzaam zijn om bij aanbestedingen, waarbij veel inspanning van de markt wordt gevraagd, een zogenoemde meertrapsprocedure te gebruiken. Een dergelijke getrapte procedure kan de transactiekosten aanzienlijk beperken.

Bedrijven zouden op hun beurt meer moeten investeren in ramingmethoden en –vaardigheden (probabilistisch ramen in plaats van deterministisch calculeren) en in risicomanagement. Dit verlaagt de transactiekosten en verhoogt de scoringskans van inschrijvingen.

Communiceren blijft belangrijk

Een goede communicatie tussen opdrachtgevers en inschrijvers is gedurende het gehele aanbestedingstraject van belang. Zoals in hoofdstuk 2

reeds aangehaald, gaat het daarbij in eerste instantie om het geven van voldoende informatie door de opdrachtgever. Gestelde vragen moeten adequaat worden beantwoord. Deze vorm van communicatie kan op onderdelen nog wel verbeteren. Waar ook aandacht naar uit moet gaan zijn de afvallers in het traject. Uit de evaluatie blijkt dat inschrijvers soms slechts summier op de hoogte worden gebracht als zij het niet zijn geworden. En in dat contact is nauwelijks aandacht voor de geleverde prestaties, laat staan een inhoudelijke dialoog waarom de partij het niet is geworden. Dit wordt door alle inschrijvers als een groot gemis ervaren. Te meer daar in toekomstige aanbestedingen voordeel mee kan worden behaald.

Nazorg om pijn te verzachten

Een goede evaluatie van het contracteringsproces met de afvallers is ook belangrijk om de sector voor de nieuwe werkwijze enthousiast te houden en blijvend te leren. Want hoewel er toch veel aandacht is geweest richting de afvallers in de aanbesteding van ondermeer de Haringvliet-Volkeraksluizen, heeft het uiteindelijke resultaat van de gunning bij een aantal een averechts effect gekregen. Deze partijen hebben namelijk aangegeven in de toekomst eerder te zullen kiezen voor traditionele aanbestedingen. En bij innovatieve aanbestedingstrajecten zullen ze minder open en transparant communiceren.

Een hechtere samenwerking

Een goede samenwerking tussen alle betrokkenen in de aanbestedingsfase legt uiteindelijk de basis voor een goede uitvoering. Deze samenwerking moet worden gestimuleerd en geïntensiveerd. Daar waar partijen samenwerkingsverbanden aangaan moet bijvoorbeeld tijd en energie worden gestoken in het delen van verwachtingen en belangen. Ook is het nuttig dat er een personele overlap bestaat vanuit de contractvoorbereiding/tenderteams naar de uitvoering en de beheerorganisatie. Dit verbetert namelijk de informatieoverdracht zowel naar voren als naar achteren in het proces en er ontstaat een leercyclus.

De meerwaarde van samenwerking

Melanie Nissink (RWS) en Eddy van Haastrecht (Van Hattum en Blankevoort) zijn beiden betrokken bij het project A2 2x5=2010). Nissink: “Rijkswaterstaat heeft bedacht dat we dit bijzondere project voor elkaar gaan boksen, maar dan wel door middel van een bijzondere samenwerkingsvorm en dat is die alliantie geworden.” Van Haastrecht: “We hebben tijdens de aanbesteding een aanbestedingsworkshop gedaan. En daar ontmoette ik Melanie voor het eerst en toen dacht ik aanvankelijk ‘oh jee, wat moet ik hier mee doen? Totaal geen verstand van viaducten,’” Melanie lachend: “En ik dacht ‘dat is echt een aanne-mer met alleen maar dollartekens in zijn ogen.’” Dan serieus: “We hebben hier te maken met een project dat we onder een grote tijdsdruk moeten realiseren. Complex en middenin het verkeer met auto’s naar alle kanten, zowel Utrecht centrum in als over de A2. Binnen drie jaar na contractgunning moet het hele werk 2x5 inclusief een viaduct voor de gemeente Utrecht en een stadsweg voor de gemeente Utrecht worden opgeleverd.” Van Haastrecht vervolgt: “Wij hebben het hier voor elkaar gekregen om met alle partijen om de tafel te gaan zitten. En we zijn het nu eens niet over de contracten gaan hebben, maar juist over de achterliggende belangen om daarvoor begrip te krijgen. Vervolgens hebben wij daar bovenuit weten te stijgen door naar een best for project-oplossing te zoeken. En die is er dus uitgekomen.” Melanie Nissink: “En dan zie je dus, dat als je die samenwerking aan anderen laat zien zij ook enthousiast worden en mee gaan doen. En dat je dus vervolgens gezamenlijk tot oplossingen kan komen waar je in de normale situatie niet op was gekomen.” Over de samenwerking zegt Van Haastrecht: “We zoeken elkaar dagelijks op en daardoor kom je ook niet voor verrassingen te staan. De intenties zijn altijd mooi. Je moet echter toch altijd even de kat uit de boom kijken, maar na verloop van tijd weet je inmiddels dondersgoed wat je aan elkaar hebt.”

Handelen in geest van contract

Henry van den Kamp is van de Combinatie HoMa, KWS Infra. Deze combinatie is verantwoordelijk voor de verbreding van de A2 Noord, Holendrecht-Maarssen naar 2x5. “Bij de start van dit project hielden wij ons allebei aan de letter van het contract. We pluisten het hele contract uit en iedereen hield zich aan de letter. En nu wordt er veel meer gehandeld in de geest van het contract. En zo kan je samen ook veel beter werken want we hebben gezamenlijk één doel. Je moet durven je van twee kanten bloot te geven. Durven om je belangen op tafel te leggen. Durven te vertellen waarom je het doet. En dat is voor ons moeilijk. En voor Rijkswaterstaat is dat ook moeilijk. Maar gaandeweg de besprekingen is dat steeds beter op tafel gekomen. Er is ook echt de intentie om samen te werken. En als je laat zien dat je die intentie niet schaaft, dan zie je dat het geloof in elkaar ook toeneemt. Dat gaat natuurlijk over en weer. Je helpt elkaar en je steunt elkaar. Je bent met hetzelfde onderwerp bezig en dat kan alleen maar slagen door elkaar vast te houden.”

De lessen

Op basis van de geëvalueerde projecten kunnen we als het gaat om het resultaat de volgende lessen trekken:

- Streef naar open communicatie tussen opdrachtgever en inschrijvers.
- De transactiekosten moeten in de hand worden gehouden.
- De intensieve wijze van contracteren kan leiden tot hechte projectteams.
- Samenwerking moet zoveel mogelijk worden gestimuleerd.

Hoofdstuk 6

De lessen



Uit het voorgaande zal duidelijk zijn geworden dat de infrabouwsector volop in beweging is. De besproken contractvormen bieden publieke en private stakeholders een basis om op een gelijkwaardige wijze aan projecten te werken met inzicht in elkaars belangen en respect voor elkaars belangen. De weg naar een nieuwe balans is echter nog lang. Maar de intentie om 'het anders' te doen is bij velen in de sector aanwezig. Tegelijkertijd blijkt uit de evaluaties dat, ondanks alle goede bedoelingen, partijen soms toch nog terugvallen in 'hun oude rol'.

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de contracten van de A2 Holendrecht-Oudenrijn, A2/A67 Randweg Knooppunt Ekkersrijt, Westrandweg, A4 Burgerveen-Leiden, Combiplan Nijverdal, Tweede Coentunnel en de Haringvliet-Volkeraksluizen, de Waardse Alliantie, HSL-Zuid en de Sluis- en Stuwcomplexen Nederrijn en Lek tegen het licht gehouden. Op basis hiervan stelde een evaluatieteam van RWS en PSIBouw een lijst van lessen samen.

Deze lessen zijn:

- Stem de contractvorm af op de aard van het project, de wens van de opdrachtgever (projectdoelstellingen) en het kennis- en ervaringsniveau van de markt. Stem de contractstrategie per project af met de markt door middel van een marktconsultatie.
- In de contracteringsprocessen van complexe projecten moet ruimte zijn voor meer en betere *interactie* tussen opdrachtgever en inschrijvers. Dit verkleint het risico van slechte aanbiedingen voor beide partijen.
- Zorg voor een meer directe *afstemming* van selectie- en *gunningscriteria* op de (maatschappelijke) projectdoelen (zoals levensduur, onderhoudskosten, doorstroming, beschikbaarheid). Laat, wanneer kwaliteit echt belangrijk is, dit in de EMVI-criteria tot uiting laten komen.
- Onderhoud in contracten verdient meer aandacht. Hierbij is het van belang de bestaande situatie goed in beeld te hebben gebracht. Betrek beheerders vroegtijdig bij de contractstrategie en de invulling daarvan. Het kennisniveau van methodieken als Systems Engineering moet bij beheerders omhoog.
- Leg taken en verantwoordelijkheden (met name in het *publieke domein*) die *effectiever* door de opdrachtgever kunnen worden ingevuld ook bij de opdrachtgever. Zorg ervoor dat er ruimte blijft bestaan om hierin als

opdrachtgever en aannemer samen in op te trekken.

- Gebruik bij, voor de markt arbeidsintensieve, aanbestedingen waar mogelijk een *meertrapsprocedure* om de transactiekosten te beperken. Daarbij moet zo snel mogelijk worden *'getrechterd'*.
- Investeer als inschrijvers in *ramingsmethoden*, om de slag te kunnen maken van het *calculeren* van 'werktekeningen' naar het ramen van principeontwerpen.
- Blijf als opdrachtgever en opdrachtnemers *gezamenlijk* werken aan het (door)ontwikkelen van *nieuwe werkwijzen* zoals Systems Engineering en Value Engineering.
- Streef naar open communicatie tussen opdrachtgever en inschrijvers. Stem de verwachtingen op elkaar af. Tussen- en eindevaluaties van het proces en de kwaliteit van de aanbiedingen versterken de communicatie en het vertrouwen in elkaar.
- Besteed meer aandacht aan duidelijkheid over de risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, en de wijze waarop met onvoorziene risico's moet worden omgegaan tijdens de uitvoering.
- Ontwikkel als branche een platform tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers om te blijven leren. In zo'n platform zouden 'lessons learned' kunnen worden omgezet in praktische verbeteringen voor toekomstige aanbestedingen.
- Doe iets met de lessen! Te vaak wordt daar te weinig mee gedaan. Men leert wel als projectteam of individu, maar nog onvoldoende als organisatie of onderneming.

Symposium Leren van Innovatief Contracteren

'We moeten loskomen van de oude tijd'

Design & Construct is standaard geworden bij het aanbesteden van infrastructurele projecten in Nederland. "Maar we zijn er nog niet. We moeten nog steeds loskomen van de 'oude' tijd." Aldus Ger van der Wal, hoofd afdeling Aanbestedingszaken, Kostenmanagement en Inkoop van ProRail op het Symposium Leren van Innovatief Contracteren.

Leg de lat niet te hoog. Heb het lef om te zeggen dat je bepaalde zaken moeilijk vindt, maar dat je er wel mee bezig bent en dat je de problemen wilt oplossen. Durf elkaar aan te spreken als zaken misgaan. En blijf vragen. Wanneer in een contract iets niet duidelijk is, stel dan de vraag 'beste opdrachtgever, wat vind je wérkelijk belangrijk? Dit zijn enkele aanbevelingen die tijdens de plenaire terugkoppeling van het symposium te horen waren. Deze bijeenkomst had plaats op 23 oktober (2008) in het nieuwe Lef future center van Rijkswaterstaat in Utrecht. De organisatie was in handen van Rijkswaterstaat, ONRI, ProRail, Bouwend Nederland, PSIBouw en de Regieraad Bouw. Centraal op het symposium stond het thema 'aanbesteding en contracteren'. De resultaten uit verschillende evaluaties, aanbestedingen, onderzoeken en beleidskeuzen bij de ontwikkeling en aanleg van infrastructurele projecten vormden het vertrekpunt van de verschillende workshops.

Moeilijk

Naast Van der Wal gaven ook Cees Brandsen, hoofdingenieur-directeur Bouwdienst Rijkswaterstaat en Jan Wierenga van Bouwend Nederland hun visie op de transitie die de sector momenteel doormaakt. "Veranderen is nu eenmaal moeilijk", stelde Wierenga vast. "En het is helemaal lastig om meerdere veranderingen tegelijkertijd door te voeren. Leg daarom de lat niet al te hoog en heb vertrouwen in elkaar." Brandsen constateerde op zijn beurt een positieve trend bij de verschillende

partijen in de sector. “We gooien geen stenen meer naar elkaar.” Wel noemde hij het “een beetje Nederlands om veel energie te steken in zinloze discussies.” Volgens Van der Wal heeft dat ook nog alles te maken met het feit dat we moeten loskomen van de oude tijd. “Een tijd waarin de verantwoordelijkheden heel anders waren verdeeld.”



Vragen?

Neem dan contact op met het programmabureau King,
info@kennisinhetgroot.nl

Referenties

Evaluatierapport A2/67 Eindhoven en knooppunt Ekkersrijt. In opdracht van PSIBouw/ Rijkswaterstaat Bouwdienst (juli 2007).

Evaluatierapport Dialoogfase A4 Burgerveen – Leiden. In opdracht van RWS Zuid-Holland en Projectbureau A4 Burgerveen-Leiden (mei 2007).

Evaluatie contractering A2 Noord, Aansluiting Hooggelegen. In opdracht van Convenantteam A2 en Rijkswaterstaat (september 2008).

Evaluatierapport Combiplan Nijverdal. In opdracht van Rijkswaterstaat (november 2007).

Evaluatie contractering A2. In opdracht van Convenantteam A2 (juni 2008).

Evaluatie contractering A2 Traject Haarrijn-Spoorlijn. In opdracht van PSIBouw convenantteam A2 en Rijkswaterstaat (april 2007).

Evaluatierapport contractering Westrandweg. In opdracht van PSIBouw en Rijkswaterstaat Bouwdienst (juli 2007).

Evaluatierapport Haringvliet- en Volkeraksluizen (HVVOS). In opdracht van PSIBouw en Rijkswaterstaat Bouwdienst (september 2008).

Evaluatierapport Concurrentiegericht Dialoog Coentunnel tracé. In opdracht van Rijkswaterstaat Noord-Holland (april 2007).

No guts, No story, het verhaal van de Waardse Alliantie. Uitgave van projectorganisatie Betuweroute (oktober 2005).

Colofon

*Uitgave van het Programma Kennis in het groot, een gezamenlijk programma van Rijkswaterstaat en ProRail (www.kennisinhetgroot.nl), ondersteund door de Stichting Traverse.
Copyright 2009 Programma King*

*Tekst: Ouwerkerk Tekst & Advies Zoetermeer
Coördinatie & Redactie: Kees van Leeuwen, Jonathan Kamp & Manon Raats
Ontwerp en productie: Gumtree Creatieve Communicatie, Amersfoort
Druk: Koninklijke Drukkerij Callenbach, Nijkerk
Fotografie: Ton Poortvliet, Henry Cormont/RWS Beeldarchief,
Joop van Houdt/RW Beeldarchief, Your Captain Fotografie*

Deze publicatie is met zorgvuldigheid samengesteld. King respecteert het auteursrecht dat rust op het gepubliceerde beeldmateriaal. Voor vragen of opmerkingen met betrekking tot het gepubliceerde beeldmateriaal kunt u contact opnemen via info@kennisinhetgroot.nl
