

Met samenwerking meer budget-, marge- en planningszekerheid

Omarm de onzekerheid

Grote infrastructurele projecten worden omgeven door onzekerheden. Deze onzekerheden brengen risico's met zich. Als deze risico's zich verwezenlijken kan dat tot vertraging en extra kosten leiden. In veel bouwcontracten wordt daarom naar mogelijkheden gezocht om risico's zoveel mogelijk tussen de opdrachtgever of de aannemer te verdelen. De verwachting daarbij is dat de gevolgen van verwezenlijking van risico's wordt gedragen door degenen die het risico op zich heeft genomen. Bij contracten waarbij na aanbesteding een vaste prijs wordt overeengekomen, komt men vaak bedrogen uit. Budgetonzekerheid bij de opdrachtgever en margedruk bij de aannemer zijn het gevolg, met spanningen op de werkvloer en soms geschillen van dien.

Diederik van Zanten, Wilbert Jansen (Gemeente Rotterdam)

Sinds enkele jaren wordt geëxperimenteerd met andere contractvormen, waarbij de (vaste) prijsvorming wordt uitgesteld totdat risico's beter in kaart zijn gebracht. Dit proces wordt ook wel een twee-fasen proces genoemd. Bij de renovatie van de Maastunnel is met een twee-fasen proces gewerkt. Wat maakte het project tot een succes en wat zijn de lessons learned?

De renovatie en restauratie Maastunnel

Het project renovatie/restauratie Maastunnel was een groot infrastructureel project met een hoog risicoprofiel en vele onzekerheden. De tunnel vormt onderdeel van een belangrijke verkeersader voor de stad Rotterdam en moest in 2019 aan wettelijke veiligheidseisen voldoen. Om de verkeershinder te beperken was het essentieel dat: (i) de uitvoering buis voor buis plaatsvond (rijrichting van Zuid naar Noord bleef in gebruik) en (ii) de werkzaamheden binnen de afgesproken planning plaatsvond. De voor de uitvoering noodzakelijke omgevingsvergunning (domein opdrachtgever met bijstand opdrachtnemer) moest binnen één jaar na gunning zijn verleend. Bovendien is de tunnel een Rijksmonument. Extra zorg moest dan ook worden besteed aan de 'look and feel' en hoge eisen van beeldkwaliteit. 'Het

PAS ALS 'HET BEHANG ERAF GAAT' WEET JE WAT ERACHTER ZIT

uitvoeren van grootschalig betonherstel was noodzakelijk voor de renovatie/restauratie.' Daarnaast dienden de technische- en veiligheidsinstallaties te worden vernieuwd alsmede de bediening & besturing. Bovendien was vooraf bekend dat er bij de bouw van de tunnel in de jaren dertig van de vorige eeuw asbest was gebruikt. Alhoewel er sprake was van een

asbestveilige tunnel, was de aanwezigheid van asbest een extra complicerende factor. Niet alle onzekerheden konden voorafgaand aan de aanbesteding (aan de ontwerp- en tekentafel) worden weggenomen. Dat stond vast omdat een renovatie- en restauratieproject dat onvermijdelijk met zich meebrengt: pas als 'het behang eraf gaat' weet je wat erachter zit. Ook stond



vast dat de opdrachtgever – en de betrokken stakeholders - na gunning nog de nodige keuzes moest maken om aan de veiligheidseisen en de (monumentale) beeldkwaliteitseisen te voldoen. Kortom: een uitdagende klus.

Gebudgetteerde onzekerheid verhoogt de budgetzekerheid

Het komt voor dat projecten zonder afdoende budget een aanvang nemen. Wensdenken en opportunisme kunnen daarvan de oorzaak zijn. Maar ook onvoldoende duidelijkheid over de scope of voortschrijdende inzichten kunnen daar debet aan zijn. Bij een te krap budget is een risicovol project gedoemd te mislukken. Wanneer zich dan 'ongedekte' risico's verwezenlijken dient aanvullend budget te worden gevraagd. Dit kost tijd en kan tot politieke en bestuurlijke complicaties leiden. Een project is daar niet mee gediend

en het leidt mogelijk tot nog meer kosten, en druk op de planning. De behoefte aan budgetzekerheid staat dan haaks op de opgetreden budgetonzekerheid.

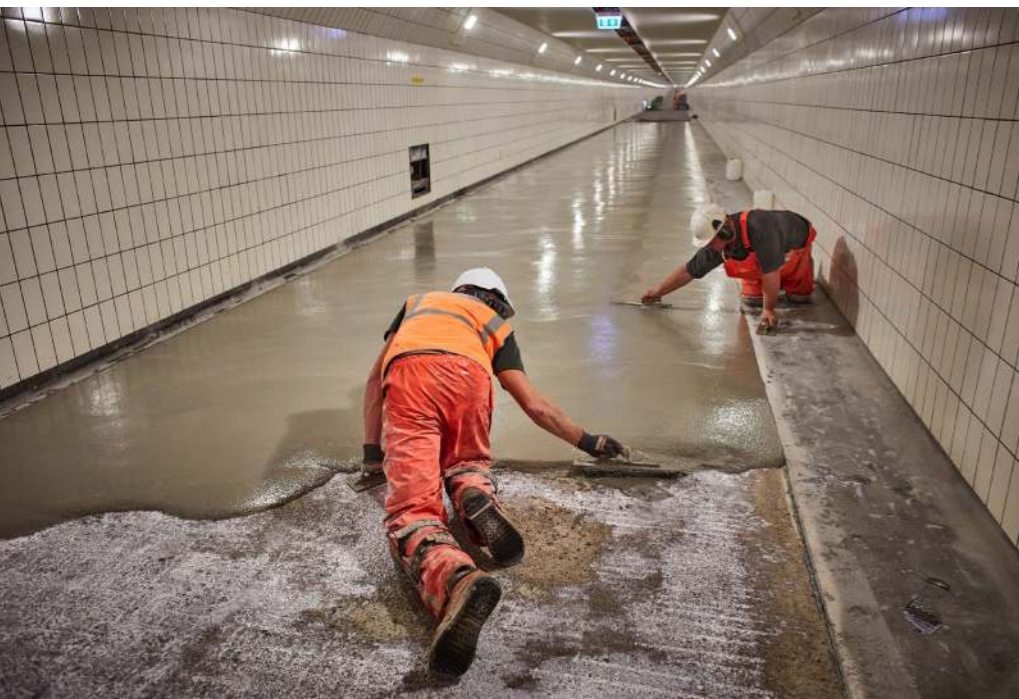
In 2015 is voor de renovatie/restauratie van de Maastunnel een budget verkregen op basis van een 85% onderschrijdingswaarde. Dat gaf ruimte om bij tegenslagen te bewegen en voortschrijdende inzichten tijdens de uitvoering te kunnen doorvoeren. Daarnaast is gezorgd voor een goede samenwerkingsrelatie, zodat ook bewogen kon gaan worden op het moment dat het moest. Hiertoe is onder meer het thema 'samenwerking' als belangrijk onderdeel van de gunningcriteria opgenomen. Het robuuste budget betekende dat de focus gezamenlijk kon worden gelegd op het (vroegtijdig) maken van de juiste keuzes en het doen van de goede zaken. Kortom, 'best for project'

vanuit gezamenlijk perspectief van twee wederzijds afhankelijke partijen.

Een twee-fasen proces

Voor de projectorganisatie was het de uitdaging om een contract aan te besteden waarbij onzekerheden en risico's werden omarmd. Een dergelijk contract is niet standaard. Belangrijk was dat binnen de gemeentelijke afdelingen draagvlak was voor deze aanpak. Er is actief gezocht naar een evenwichtige mix tussen robuuste contractuele kaders, de technische uitdaging en voldoende ruimte om te kunnen bewegen in de contractuele periode met oog voor de belangen van zowel opdrachtgever als opdrachtnemer. Deze zoektocht is succesvol doorlopen met de bijstand van de inkooporganisatie, in- en externe juristen en overige adviseurs. Voor het omarmen van risico's en onzekerheden waren de volgende elementen essentieel.

BIJ EEN TE KRAP BUDGET IS EEN RISICOVOL PROJECT GEDOEMD TE MISLUKKEN



opgedragen. De opdrachtgever wilde daarmee de aannemer uitnodigen toe te treden als bouwpartner. 'Door in één keer het volledige werk op te dragen' ontstaat een langdurige relatie en afhankelijkheid, waarbij de (definitieve) prijs waarvoor het werk gerealiseerd wordt, nog niet vast stond. In zo'n situatie kunnen de belangen van de bouwpartners divergeren. Echter de gedachte was dat het uitstellen van de 'definitieve prijsvorming' ruimte zou bieden om tot een eerlijke prijs te komen voor beide partijen. De overeenkomst voorzag in verschillende mechanismen om te voorkomen dat één van de partijen de afhankelijkheidsrelatie voor eigen gewin strategisch zou benutten.

De mogelijkheid om tijdens de convergentiefase onzekerheden weg te nemen en resterende (uitvoerings)risico's te beprizen, bood de aannemer meer (marge)zekerheid. Deze risico's behoeftten immers niet meer in concurrentie te worden afgeprijsd. Daartegenover stond dat de aannemer vanaf de gunning tot het einde van de realisatiefase verantwoordelijk was voor de (dwingende) planning. Bij niet nakoming van de planning zou hij een boete verschuldigd zijn. Oftewel: quid pro quo.

(iii) Gelijke monniken, gelijke kappen
In de realisatie- ofwel uitvoeringsfase blijven

(i) Convergentiefase

Vooruitlopend op de aanbesteding kon de initiële scope van het werk voor circa 80% worden bepaald. Circa 20% van de scope kon vanwege onzekerheden nog niet worden uitgedetailleerd. Dat gaf aanleiding om bij aanbesteding slechts een deel van het totale werk te laten beprizen en de (definitieve) prijsvorming van het overige deel uit te stellen totdat het definitief ontwerp was vastgesteld en zicht was op het verkrijgen van de omgevingsvergunning.

gunningscriterium was, gaf de geconvergeerde prijs verder zicht of het budget toereikend was (budgetzekerheid voor de opdrachtgever).

(ii) Quid pro quo

Voor het vertrouwen van de aannemer (als private bouwpartner) was belangrijk dat de opdrachtgever als resultaat van de openbare aanbesteding de opdracht voor de convergentiefase, de realisatiefase en de instandhoudingsfase in één keer heeft

Gedurende de zogenoemde 'convergentiefase' beschikte de aannemer over de mogelijkheid om onderzoeken te doen, de vraagspecificatie 'uit te harden', de eisen te verifiëren en het ontwerp verder uit te werken tot (tenminste) een definitief ontwerp (oftewel: convergeren). Aan het eind van de convergentiefase werd zowel kwalitatief als financieel de balans opgemaakt. Dit moest resulteren in een ontwerp waarop de omgevingsvergunning kon worden verleend; een aspect waar de opdrachtgever de verantwoordelijkheid voor had.

Tevens voorzag de overeenkomst erin dat aan het eind van de convergentiefase tot een (geconvergeerde) prijs werd gekomen. Op deze wijze konden onzekerheden in de (geconvergeerde) prijs worden meegevoerd. Na de informatie omtrent de aanbesteding, waar Prijs een belangrijk



altijd nog restrisico's over of ontstaan gewijzigde inzichten bij de opdrachtgever die tot wijzigingen nopen. Bij het vaststellen van de geconvergeerde prijs kan daarmee geen rekening worden gehouden. Voor die gevallen is het niet proportioneel het risico volledig bij de aannemer (private bouwpartner) te leggen. Daarom lag de verantwoordelijkheid voor de kosten om op de planning te blijven bij de opdrachtgever. Bij onvoorziene omstandigheden of wijzigingen had de aannemer in principe geen recht op extra tijd, maar wel op vergoeding van aantoonbare extra kosten om planningsconsequenties te voorkomen.

Voorts is in de overeenkomst bepaald dat ook de opdrachtgever een boete verschuldigd was (tot € 50.000,- per dag) voor elke dag dat zij niet aan haar verplichtingen voldeed inzake de tijdige beschikbaarstelling van desbetreffende tunnelbuis als werkgebied. Dit dwong de (organisatie van de) opdrachtgever zorgvuldig te zijn bij het opdragen van wijzigingen en tijdig keuzes te maken, zodat het ontwerp- en realisatieproces zo min mogelijk werd verstoord. Door de verdeling van verantwoordelijk-

heden en contractuele gelijkwaardigheid, ontstond het wederzijdse belang om zo vroeg mogelijk zicht te krijgen op en het beperken van de noodzakelijke wijzigingen. Daarnaast hadden beide partijen er belang bij vlot en zorgvuldig het ontwerpproces, dat soms ook het karakter had van een ontwikkelproces, te doorlopen. Daardoor kon de realisatiefase van het project met een voor beide partijen acceptabele en beheersbare onzekerheid worden aangevangen.

Effecten op de samenwerking

De verschillende mechanismen in de overeenkomst hadden effect op de samenwerking tussen de bouwpartners. Gedurende de convergentiefase bestond de mogelijkheid dat beide teams elkaar leerden kennen en konden zij een relatie opbouwen, zonder dat de druk van het daadwerkelijke bouwproces spanningen geeft. Het werken op een gezamenlijke open kantoorruimte hielp om elkaar te vinden en vlot werkafspraken te maken.

Tevens gaf de overeenkomst voeding aan 'paradoxaal leiderschap'. Een theorie ont-

leend aan Ivo Brughmans waarbij potentiële tegenpolen tijdig en zorgvuldig bij elkaar worden gebracht. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bouwpartners kon worden ingezet om doorgaanstegenstelde belangen tussen opdrachtgever en aannemer en hun beider achterbannen te overbruggen.

Vanwege de verantwoordelijkheid voor de planning was voor de aannemer duidelijk dat een gevraagd besluit een zorgvuldige analyse vereiste en dat zij daar als bouwpartner constructief aan moest bijdragen. Vanwege de boeteregeling kon de achterban van de opdrachtgever duidelijk worden gemaakt dat 'tijdig' besluiten moesten worden genomen om vertraging en daarmee ook boetes te voorkomen.

Op het moment dat de samenwerkingsrelatie tussen de opdrachtgever en aannemer goed is en er resultaten worden geboekt, komen de bouwpartners dichtertot elkaar. De rol van de (interne) achterbannen is daarbij essentieel. Die staan soms op enige afstand van het project en hebben mogelijk ook andere

SAMENKOMEN = SAMEN KOMEN TOT OPLOSSINGEN

belangen voor ogen. Binnen de organisatie van de opdracht-gever is daarbij bewust gekozen voor een 'dedicated' ambtelijk opdrachtgever die onder meer belast was met de voortdurende interactie met de ambtelijke- en bestuurlijke achterban.

Om betrokkenheid van de achterbannen te bevorderen zijn ook 'samenwerkingsstafels' georganiseerd, waar bouwpartners en hun stakeholders – onder begeleiding van hun beider projectmanagers – fysiek bij elkaar kwamen. Het adagium was: 'Samenkomen = samen komen tot oplossingen'. Op die manier werd de achterban verleid tot actievere betrokkenheid bij het project en zich de samenwerkingsrelatie tussen de bouwpartners aan te trekken. Tevens stimuleerde deze werkwijze de ontwikkeling van integrale oplossingen, gebruikmakend van adviezen van de stakeholders.

Dit proces was in het bijzonder relevant vanwege de monumentale status van de Maastunnel. De noodzaak tot een juiste balans tussen (tunnel)veiligheid en de overige maatregelen (denk aan de kwaliteit van het Rijksmonument) was noodzakelijk en voortdurend onderdeel van belangenafwegingen. Zo zijn voor de inpassing van de veiligheidsmaatregelen in de Maastunnel al in de convergentiefase prototypes ingebouwd in de tunnel (samengevoegd tot een mock-up) en werden stakeholders om adviezen (functionaliteit en beeldkwaliteit)

gevraagd. Door dit proces ontstond een betere oplossing met meer draagvlak en oplossingen die zonder een mock-up vermoedelijk niet waren bedacht.

Voor dit proces is regie noodzakelijk. De rol van regisseur kan gezamenlijk worden uitgevoerd door de projectmanagers van respectievelijk opdrachtgever en opdrachtnemer. Beide moeten dan wel gelijkvormig gedrag hebben. Hiermee wordt bedoeld dat beide projectmanagers de meerwaarde zien, voelen en uiten van de samenwerkingsrelatie. Wanneer partijen aan de samenwerkingsstafel dit gedrag zien, kan het helpen voor een vervolg. Een vervolg waarbij de medewerkers dit (voorbeeld)gedrag als positief ervaren en zich gaan ontplooiën.

Resumé / lessons learned

Het project renovatie/restauratie Maastunnel is binnen het budget, zelfs onder de gemiddelde waarde van de raming, en binnen planning opgeleverd. Daarmee is het project met recht een succes te noemen. Een proces, waar onzekerheden en risico's worden omarmd en waar deze gefaseerd en na de gunning in gezamenlijkheid worden beperkt, is een succesfactor gebleken. Het proces heeft ook inzichten gegeven. Het is van belang dat je als opdrachtgever nadenkt hoe je met stakeholders en de bouwpartner gezamenlijk het 'ontwerpen en ontwikkelen' hand in hand laat gaan.

Als opdrachtgever moet je steeds goed blijven nadenken wat je wil hebben. Beperk daarom het deel van de scope dat samen moet worden ontwikkeld tot het strikt noodzakelijke. Wat je weet, kan in concurrentie worden afgeprijsd en uitgewerkt. Wat je nog niet weet, wordt samen ontwikkeld. Daarmee wordt zorgvuldigheid betracht met de schaarse capaciteit aan mensen en middelen. Vanuit rolvastheid en ieders verantwoordelijkheid de stap zetten om elkaar te helpen versterkt de relatie.

Een convergentiefase, waarbij gezamenlijk wordt opgetrokken in een passende houding en gedrag, en met voldoende tijd en budget beschikbaar, biedt wat ons betreft kansen voor werkplezier en resultaat. Het vergroot het comfort over onzekerheid aan zowel opdrachtgevers- als aannemerszijde. Daarbij is werkplezier geen beloning voor het uiteindelijke resultaat. Werkplezier is de basis voor succes.

Harde verplichtingen voor beide partijen helpen om de nadelen van wederzijdse afhankelijkheid te beheersen. Maar het is geen vangrail. Het moet beide partijen voldoende afschrikken om daarin terecht te willen komen. Het gezamenlijk omarmen van de onzekerheid geeft een situatie waarbij samenwerking ervoor zorgt dat er meer budget-, marge- en planningszekerheid komt.

