



RWS INFORMATIE

Verslag marktconsultatie handreiking 2-fasen aanpak

Kenmerk	AT-2022-23
Datum	16-12-2022
Versienummer	1.0
Status	Definitief

1. Inleiding

Rijkswaterstaat (RWS) heet iedereen van harte welkom bij de marktconsultatie handreiking 2-fasen aanpak. Namens RWS licht gespreksfacilitator Wim Gideonse (AT Osborne) het programma van de consultatie toe. Daarnaast geeft hij aan dat er een geanonimiseerd verslag wordt gemaakt van de middag die wordt gedeeld met de aanwezigen.

2. Programma 'Op weg naar een vitale infrasector'

Na de inleiding volgt een presentatie¹ van Maarten Neelis, programmadirecteur 'Op weg naar een vitale infrasector'. Maarten licht de achtergrond en context van de 2-fasen aanpak en het programma toe. Een van de oplossingen die is voorgesteld in het rapport "Toekomstige opgave Rijkswaterstaat: Perspectief op de uitdagingen en verbetermogelijkheden in de Grond-, weg-, en waterbouw (GWW) sector" (opgesteld door McKinsey) is de toepassing van de 2-fasen aanpak. De aanpak sluit aan bij één van de condities van het programma, namelijk een financieel, gezonde, productieve sector met de risico's beheerst.

Binnen het programma is rond de 2-fasen aanpak een brede Community of Practice ingericht. RWS richt zich op het coachen, monitoren en evalueren van verschillende projecten, zowel van de twaalf aangewezen 2-fasen pilot projecten als enkele anderen. De leer- en ontwikkelomgeving heeft geleid tot de concept handreiking die vandaag voorligt. Daarnaast vindt er door het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) en PwC een financiële monitor van een aantal pilot projecten plaats.

3. Handreiking 2-fasen aanpak

Ferdinand Bockhoudt (RWS) en Lennard Heij (BAM/Bouwend Nederland) lichten als voorzitters van de externe werkgroep 2-fasen de handreiking nader toe. RWS stelt een handreiking op om de leerervaringen van de pilot projecten mee te nemen en daarmee in de toepassing van de 2-fasen aanpak te gaan van divergeren naar convergeren: de leerervaringen leiden tot het standaardiseren van de 2-fasen aanpak middels de handreiking. Het doel van RWS met de handreiking is tweeledig:

1. het scheppen van een eenduidig beeld en het bieden van ondersteuning aan projectteams bij het toepassen van de 2-fasen aanpak;
2. het houden van grip op de wijze waarop de 2-fasen aanpak binnen RWS wordt toegepast.

De handreiking is nadrukkelijk geen *one-size-fits-all*, maar een menukaart. Deel A van de handreiking is een management samenvatting waarin is beschreven hoe RWS de 2-fasen aanpak voor zich ziet. Deel B biedt meer verdieping en houvast en is daarmee bedoeld voor degenen die daadwerkelijk in de projecten met de 2-fasen aanpak aan de slag gaan.

De concept handreiking is in 2022 opgesteld in nauwe samenwerking tussen RWS en de markt in de werkgroep 2-fasen van de Taskforce Infra (TFI). In oktober en november 2022 hebben interne en externe consultaties plaatsgevonden. Afgelopen jaar spitste de discussie in de werkgroep 2-fasen aanpak zich toe op vijf thema's. De consultaties hebben dan ook langs deze thema's plaatsgevonden:

1. Reikwijdte 2-fasen aanpak en hybride aanpak;
2. BPKV criteria;
3. Ontwerp(verantwoordelijkheid);
4. Prijsvorming;
5. Samenwerking.

¹ De presentatie is bijgevoegd bij dit verslag.

Naar aanleiding van de toelichting van Ferdinand en Lennard wordt een aantal vragen gesteld vanuit de deelnemers. Deelnemers merken op dat een prijscomponent in de aanbesteding iets doet met de relatie in fase I. RWS geeft aan dat er een spanningsveld bestaat waarbij het enerzijds houvast wil aan de voorkant, en inziet dat die prijs na de aanbesteding nog gaat wijzigen. Het beeld dat door de deelnemers wordt gedeeld is dat de huidige insteek van veel 2-fasen aanbestedingen wel onderscheidend is. Daarbij ligt de focus in de aanbesteding niet op de prijs maar vindt die prijsvorming gedurende fase I plaats.

Deelnemers wijzen erop dat de 2-fasen aanpak ook iets van RWS vraagt. RWS herkent dit. De opgave waar RWS en markt voor staan vraagt een andere manier van met elkaar projecten doen.

De vraag wordt gesteld van wie de handreiking is. RWS antwoordt dat het een handreiking van RWS is, waar de markt en RWS samen gebruik van maken. De bedoeling is dat de keuzes die RWS maakt voor een project door de markt wordt begrepen. Lennard Heij geeft aan dat het proces nadrukkelijk is ingestoken als een co-creatie. Dat RWS en de markt op deze wijze met elkaar het gesprek voeren is essentieel en waardevol. De externe werkgroep had op bepaalde vlakken nog wel een stap verder willen gaan, maar de markt kan niet op de stoel van RWS zitten.

RWS licht de verscheidenheid aan 2-fasen projecten toe en de diverse redenen om voor de aanpak te kiezen, bijvoorbeeld vanwege een technische uitdaging en bijbehorende onzekerheden, de omgeving of het maatschappelijke domein. Vanuit de deelnemers wordt toegevoegd dat de 2-fasen aanpak nadrukkelijk ook een oplossing kan bieden voor ontbrekende of foutieve areaalgegevens. Dit uit zich in het uitvoeren van extra onderzoeken naar de staat van het areaal vóórdat je de prijs vaststelt.

Op een vraag vanuit de deelnemers geeft RWS aan dat in de keuze van de contractvorm ook meespeelt welke rol voor RWS haalbaar is. Zo is het voor de huidige RWS organisatie niet haalbaar om te kiezen voor een bouwteam waarbij RWS volledig meeloopt in het ontwerp. Lennard Heij benadrukt dat het voor de markt vooral gaat om het hebben van een goede gesprekspartner. De transitie mag wat de markt betreft nog sneller gaan. Dat betekent iets voor RWS, maar ook voor de markt, bijvoorbeeld in het aantrekken en opleiden van de medewerkers die je inzet bij een 2-fasen aanpak. RWS geeft aan echt een stap te willen maken, maar realiseert zich daarbij dat de situatie niet van vandaag op morgen anders is. RWS en markt gaan nu samen de goede richting op.

RWS geeft tot slot aan dat de 2-fasen aanpak er niet voor gaat zorgen dat projecten risicoloos worden. RWS en markt moeten gaan naar een acceptabel risiconiveau en acceptabele risicoverdeling. Hoe kunnen we dat stimuleren met elkaar?

4. Terugkoppeling subsessies

Na het plenaire gedeelte volgden twee rondes waarin deelnemers in kleinere groepen over één van de consultatiethema's met RWS in gesprek gaan. Hieronder volgt een beknopte terugkoppeling per consultatiethema.

4.1 Reikwijdte 2-fasen aanpak en hybride aanpak

Deelnemers geven aan dat het afweegkader nog teveel '2-fasen: nee, tenzij' uitstraalt terwijl je - als je dit als RWS wilt - eerder een 'ja, mits'-uitstraling zou verwachten. Deelnemers geven mee om duidelijk te vermelden dat het afweegkader alleen ingaat op de afweging wel/niet 2-fasen, terwijl er ook andere manieren zijn om projecten uit te voeren. Daarnaast adviseren deelnemers om het schema eerder als toetskader (achteraf) te gebruiken in plaats van als keuzemenu (dwingend vooraf) om je keuze te kunnen bepalen.

Wanneer pas je de 2-fasen aanpak toe? Volgens deelnemers kom je tot de keuze voor de 2-fasen aanpak bij projecten, wanneer:

- er voldoende ruimte is voor oplossingen i.r.t. het risicoprofiel;
- de opgave complex is, qua bouw(fasering), omgeving/stakeholders;
- de opgave feitelijk groter is dan alleen het project;
- je een uitvraag met ambities hebt;
- de opgave is terug te brengen tot inschatbare en beheersbare risico's.

Daarbij merken deelnemers op om de keuze voor wel/niet 2-fasen aanpak niet te dogmatisch te maken: laat de vorm de inhoud volgen en niet andersom. Daarnaast is het advies: let op de invloed die de behoefte aan beheersing kan hebben op de keuze. Ook geven deelnemers mee dat gemeenten in hun (complexe) projecten steeds meer met bouwteams werken.

Over de hybride variant geven deelnemers aan dat dit complex klinkt. Zij adviseren om liever een duidelijke keuze te maken in bijvoorbeeld twee contracten of twee projecten. Anderzijds biedt de hybride variant wel de mogelijkheid om te focussen op de onderdelen die echt ingewikkeld zijn en dus een 2-fasen aanpak vragen.

Deelnemers geven nog de volgende adviezen mee:

- Als je kiest voor de hybride variant, zorg er dan wel voor dat er een heldere scheiding is tussen het reguliere en het 2-fasen deel. Besteed sowieso aandacht aan de raakvlakken;
- Vaak zie je dat de eindsituatie wel helder is, maar de fasering om er te komen niet. Vraag de eindsituatie regulier uit en de fasering in 2-fasen.

4.2 BPKV criteria

Na een toelichting op de BPKV criteria, ging het gesprek met name over de kwalitatieve criteria. De belangrijkste punten van deelnemers waren als volgt:

- Het meegeven van een visie op het project en de samenwerking als onderdeel van de aanbesteding is een goede basis om op voort te borduren in de plannen. Daarnaast moet het lerend vermogen meegenomen worden. In of naast de samenwerkingsplannen moet ruimte zijn om te beoordelen op technisch(inhoudelijke) expertise. Een voorstel is om de ingediende plannen van aanpak te laten presenteren en deze presentatie mee te laten wegen in de beoordeling, om een verkeerde interpretatie te voorkomen.
- Het is voor partijen van belang om te worden beoordeeld op de goede (technische) ideeën voor het project, omdat zij zich hiermee goed kunnen onderscheiden. Denk aan schetsontwerpen, (kosten)optimalisaties, integrale aanpak en de technische uitdaging. Dit aspect komt in de 2-fasen aanpak

minder naar voren, omdat technische ontwerpen/uitwerking van het project naar fase I verschuift. Hoe kun je als onderdeel van de BPKV aantonen dat je team gesteld staat om met goede technische oplossingen te komen?

- In de 2-fasen aanpak is MKI niet geschikt als gunningscriterium, omdat er niet wordt ontworpen. Een plan van aanpak duurzaamheid voor fase I en een kansenplan met concrete kansen voor duurzaamheid zijn opgeworpen als mogelijkheden. De prestatieladder moet volgens deelnemers opgenomen worden als eis, waarbij voorkomen moet worden dat dit blokkades opwerpt voor buitenlandse partijen.
- Deelnemers gaven aan dat eisen bij RWS innovatie nogal eens tegenhouden. Daarom moet de VSE functioneler opgesteld worden. Standaardisatie vs. borging van normalisatie kwam daarbij aan de orde. Een stelpost voor innovatie vinden deelnemers een goed idee om innovatie te stimuleren.
- Tot slot ging het gesprek over de wijze van beoordeling door RWS. Hoe ga je om met minder objectieve elementen? Als idee werd geopperd om bij minder objectieve criteria een onafhankelijke commissie in te zetten, die het vertrouwen van de inschrijvers zou moeten hebben.

4.3 Ontwerp(verantwoordelijkheid)

Een ingenieurbureau is vaak betrokken bij de voorbereiding voordat het project de markt op gaat. Het ingenieurbureau beschikt over minder uitvoeringskennis dan de aannemer. Het is daarom van belang dat in het begin van fase I, er een warme overdracht plaats vindt en de aannemer het ontwerp zich eigen maakt.

Deelnemers noemden bij het thema ontwerpverantwoordelijkheid de volgende elementen:

- De contractvorm voor fase I moet passend zijn bij de opgave. Dit kan de UAV-GC zijn, maar andere opties zijn niet uitgewerkt in de handreiking. Een bouwteamovereenkomst of dienstencontract kan namelijk in andere gevallen beter passend zijn.
- Uit de handreiking volgt nog niet duidelijk welke rol RWS inneemt in fase I. Welke rollen, taken, bevoegdheden pakt RWS in fase I? Maak hier aan de voorkant duidelijke afspraken over.
- En als RWS bijdraagt aan het ontwerpproces, hoe is de toetsing achteraf dan geregeld? Wie voert de toetsing uit?
- Definition of Done: bespreek met elkaar aan de voorkant van fase I, wanneer fase I is afgerond.

4.4 Prijsvorming

Deelnemers gaven aan dat de principes voor prijsvorming helder in de handreiking zijn beschreven. Het gesprek ging met name over de vraag waarom RWS een prijs wil uitvragen en hoe de prijsaanpassing plaats kan vinden. Deelnemers geven aan dat het in fase I moet gaan over transparantie en vertrouwen en daaruit de juiste prijs volgt. Een prijs uitvragen biedt dan geen toegevoegde waarde. De zorg leeft dat elk systeem voor prijsvorming in de aanbesteding leidt tot strategisch gedrag. Herkend wordt dat een goede uitgangspuntennotitie bijdraagt aan een gelijk speelveld voor gegadigden. Een aantal deelnemers erkennen dat prijs enige rol moet spelen. Als tips om de tekst in de handreiking te verbeteren worden genoemd:

- Licht toe waarom RWS prijs een rol wil laten spelen bij de aanbesteding;
- Licht toe wanneer RWS kiest voor welke vorm van prijsvorming;
- Licht toe waarom alleen AKW als opslag wordt uitgevraagd en geen R.

Bij het voeren van het gesprek in fase I vinden deelnemers gelijkwaardigheid en deskundigheid belangrijk. Vertrouwen en begrip voor elkaars belangen is noodzakelijk. Deelnemers herkennen het belang van een financieel plan als onderdeel van de BPKV. Sommigen willen alleen een financieel plan als prijscriterium, waarin wordt opgenomen hoe in fase I tot de prijs gekomen wordt.

Daarnaast is besproken wanneer fase I gereed is. Deelnemers gaven de volgende punten mee:

- Aan het begin van fase I kun je duidelijke afspraken maken over de eisen die aan het ontwerp worden gesteld;
- Vooraf kan vastgesteld worden aan welke variatiecoëfficiënt de vaste prijs aan het einde van fase I dient te voldoen;
- Er kan ook een harde deadline worden afgesproken.

Deelnemers merkten op dat de discussie over indirecte kosten wellicht lastiger is dan die over de directe kosten. Het idee is geopperd om de referentieraming van RWS in fase I te delen. Tot slot is meegegeven dat prijs een relatie heeft met kwaliteit, risico's en de uitvoeringsplanning. Er zijn naast de prijs dus meerdere knoppen waar RWS aan kan draaien.

4.5 Samenwerking

Deelnemers geven aan dat het in deze tijd van krapte op de arbeidsmarkt voor de hand ligt om vaker te kiezen voor een geïntegreerde samenwerking (t.o.v. een gecoördineerde samenwerking) waarbij de twee teams niet gespiegeld worden, maar er wordt gezocht naar een volledige integratie met een enkele bezetting van rollen. Aangegeven wordt dat de prijscomponent zeer nauw verweven is met de samenwerking; als de financiën onder druk staan, zal de samenwerking dat waarschijnlijk ook komen te staan. Deelnemers geven aan dat de samenwerking uiteindelijk staat of valt met de mensen en oog hebben voor elkaars belangen. Deelnemers wijzen erop dat voorbeeldgedrag van het management voor samenwerking zeer belangrijk is. Daar ligt een belangrijke opgave aan zowel de kant van RWS als de markt.

Als het gaat om samenwerkingseisen in de VSP raden deelnemers aan de samenwerking gezamenlijk vorm te geven in een PSU i.p.v. eenzijdig in de VSP. Mocht RWS toch harde eisen aan de samenwerking in de VSP willen opnemen, dan moet dit worden afgestemd voorafgaand aan de aanbesteding, bijvoorbeeld in een marktconsultatie. Als het gaat om de visie van RWS op de gewenste samenwerking geven deelnemers de voorkeur aan een afzonderlijk visiedocument bij de uitvraag in plaats van harde eisen in de VSP.

Deelnemers geven aan dat een selectie op samenwerking middels een plan op papier meestal minder zegt over hoe de samenwerking in de praktijk zal verlopen dan selectie op samenwerking middels een methode waarin gedrag centraal staat, zoals bij een teamassessment. Bij een selectie op samenwerking in de aanbesteding middels een teamassessment vinden deelnemers de volgende punten belangrijk:

- dat marktpartijen een goed beeld kunnen vormen van het projectteam van RWS;
- dat continuïteit kan worden geborgd in de projectteams van RWS en de gegadigden. Als er toch wisselingen zijn moet er veel aandacht zijn voor een warme overdracht van de samenwerkingscultuur en gemaakte afspraken;
- dat de beoordeling betrekking heeft op een groep van mensen en niet op één of twee sleutelfunctionarissen ;
- dat het assessment niet het enige criterium is wat bepaalt of een partij door is naar een volgende ronde dan wel de opdracht gegund krijgt;
- de optie dat het assessment zelf niet wordt beoordeeld, maar dat de resultaten input zijn voor een daarna in te dienen samenwerkingsplan wat wél wordt beoordeeld.

Bij een selectie op samenwerking middels een samenwerkingsplan noemen deelnemers de volgende punten:

- het is van belang dat RWS helder aangeeft wat zij verwacht van de samenwerking en hoe zij die voor zich ziet.;
- het is van belang dat marktpartijen kennis kunnen maken met het team van RWS.

Voor het inrichten van de samenwerking in fase I is het van belang dat het niet blijft bij het bespreken van samenwerking in een PSU, maar dat de samenwerking steeds terugkeert als gespreksonderwerp en ook tussentijds wordt gemeten. Daarnaast is het belangrijk dat de samenstelling van het team past bij het type samenwerking en dat in het team van de opdrachtgever mensen zitten met voldoende kennis om een gelijkwaardig gesprekspartner te kunnen zijn. Er wordt aangeraden om een integrale stuurgroep te vormen waarbij markt, RWS en wellicht ook Beleid een rol hebben. Tot slot is voor de samenwerking in fase II een goede *onboarding* van de nieuwe mensen van belang. Zorg dat zij worden meegenomen in de normen en waarden van de samenwerking op het project.

5. Terugblik subsessies en afronding

Na de subsessies volgt een korte terugkoppeling aan de hand van enkele vragen in Mentimeter. Daaruit volgen de punten die volgens deelnemers positief zijn aan de handreiking en de thema's die – na de sessies – nog verduidelijkt dienen te worden in de handreiking. Deelnemers geven aan dat dit met name zit op de thema's Ontwerp(verantwoordelijkheid), Samenwerking en Prijsvorming. Daarbinnen gaat het o.a. om de rol en verantwoordelijkheden van RWS in fase I en het belang van de 'zachte' kant en competenties.

RWS bedankt deelnemers voor hun aanwezigheid en bijdrage, en benoemt het tijdspad voor het verwerken van de input. Het streven is om in het eerste kwartaal van 2023 een 1.0 versie van de handreiking te hebben. Tot slot wordt aangegeven dat het verslag van de marktconsultatie op TenderNed zal worden geplaatst.

6. Bijlagen

Bij dit verslag is de volgende bijlage toegevoegd:

1. Presentatie plenaire gedeelte marktconsultatie