

LEERERVARINGEN VROEGE MARKTBENADERING HOOGWATERBESCHERMINGSPROGRAMMA

DATUM
STATUS
VERSIE

2 maart 2023
Definitief
1.1



Inhoudsopgave

1	Inleiding en opdracht	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Doel van het onderzoek	4
1.3	Achtergrond	4
1.4	Onderzoeksvragen	5
1.5	Onderzoek vanuit drie invalshoeken	5
1.6	Leeswijzer	6
2	Onderzoeksaanpak	7
2.1	Een kwalitatieve onderzoeksaanpak	7
2.2	Selectie van projecten	7
2.3	Onderzoek vanuit verschillende perspectieven	7
2.4	Betrouwbaarheid	8
2.5	Geldigheid van de bevindingen	8
3	Resultaten en bevindingen op hoofdlijnen	9
4	Duidelijke meerwaarde in weloverwogen keuze voor vroege marktbenadering	10
4.1	Duidelijke voordelen bij vroegtijdige betrekking aannemer	10
4.2	De vroege marktbenadering draagt bij aan vertrouwen in de samenwerking tussen waterschap en aannemer	11
4.3	Waterschappen achten zichzelf in staat om vroege marktbenaderingen met succes uit te voeren	12
4.4	De huidige ervaring maakt dat waterschappen een weloverwogener afweging maken in de keuze voor een vroege marktbenadering	13
4.5	Risico's aanwezig bij toepassen van vroege marktbenadering indien dit geen weloverwogen keuze is	13
4.6	Leerervaringen en aanbevelingen	14
5	Onderbouwing voor keuze twee-fasen-aanpak bij vroege marktbenadering leidt veelvuldig tot discussie in subsidietraject	16
5.1	De subsidieregeling stimuleert de keuze voor een twee-fasen-aanpak van de vroege marktbenadering	16

5.2	De subsidieregeling is onvoldoende ingericht op een twee-fasen-aanpak	17
5.3	Marktconformiteit bij twee-fasen-aanpak terugkerend punt van discussie	18
5.4	Keuze voor twee-fasen-aanpak vaak beperkt onderbouwd	19
5.5	Processen (begeleiding en toetsing) tussen begeleidingsteams en waterschappen bij subsidieaanvraag verlopen met regelmaat stroef	19
5.6	Leerervaringen en aanbevelingen	19
6	Het realiseren van de dijkversterkingsopgave in 2050 bij de huidige maatschappelijke opgaven vraagt om programmabrede marktbenadering en een herijking van het bestaande afwegingskader	21
6.1	Maatschappelijke opgaven vormen een actueel risico voor de tijdige versterking van dijken	21
6.2	Oplossingen voor maatschappelijke opgaven komen voornamelijk uit projecten of individuele waterschappen	22
6.3	De maatschappelijke opgaven vragen om meer regie van de programmadirectie op de programmabrede marktbenadering	22
6.4	De twee-fasen-aanpak van vroege marktbenadering maakt geen onderdeel uit van het bestaande afwegingskader voor samenwerkingsvormen met de markt	23
6.5	Leerervaringen en aanbevelingen	23
7	Reflectie vanuit de onderzoekers	26
7.1	Exogene ontwikkelingen en effect op de sector	26
7.2	Het samenspel binnen het HWBP-ecosysteem	27
7.3	Wat zien wij andere publieke opdrachtgevers doen?	28
7.4	Verwonderpunten	28
7.5	'Food for thought'	28
	Bijlagen	30

1 Inleiding en opdracht

1.1 Inleiding

Voor u ligt de conceptrapportage van de evaluatie 'Leerervaringen opdrachtgeverschap bij aanbestedingen vroege marktbenadering'. Dit rapport is het resultaat van het onderzoek dat het onderzoeksteam in de periode juli - december 2022 heeft uitgevoerd in opdracht van de programmadirectie van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP).

Binnen het HWBP is in de afgelopen jaren bij veel dijkversterkingsprojecten gekozen voor een vroege marktbenaderingsstrategie (hierna: VMB). Daarbij heeft de aannemer in de in dit onderzoek gehanteerde definitie nog invloed op het Definitief Ontwerp (hierna: DO) of wordt nog vroeger betrokken, in de planuitwerking- of zelfs in de verkenningsfase. Dit in tegenstelling tot de (meer) traditionele marktbenadering, waarbij de aannemer alleen in de realisatiefase betrokken is of vanaf het DO via een design & construct (hierna: D&C) of engineering & construct (hierna: E&C) contract. De twee-fasen-aanpak is een vorm van een VMB. Hierbij is sprake van uitgestelde prijsvorming: de prijsbepaling voor de bouwfase volgt pas na het ontwerp. Bij een traditionele marktbenadering (Design & Construct, Engineering & Construct, RAW) wordt de aanneemsom in concurrentie bepaald op basis van het door het waterschap opgestelde ontwerp.

Bij het toepassen van de VMB ziet het HWBP dat er op veel verschillende wijzen sturing wordt gegeven aan deze projecten, de vroege marktbenaderingsstrategie nog volop in ontwikkeling is en dat waterschappen los van elkaar kennis en ervaring op doen. De programmadirectie van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (hierna: PD-HWBP) bemerkt dat het opdrachtgeverschap een cruciale schakel is in het goed laten werken van deze vroege marktbenaderingen.

1.2 Doel van het onderzoek

De PD-HWBP hecht belang aan projectoverstijgend leren, om zo haar doelen te bereiken. Het HWBP heeft daarom de behoefte om leerervaringen van opdrachtgevers van de aanbestedingen van vroege marktbenaderingen te inventariseren, analyseren, rapporteren en delen.

De doelstelling voor deze evaluatie luidt:

“Het bundelen van de leerervaringen met het opdrachtgeverschap bij aanbestedingen waarbij de vroege marktbenaderingsstrategie is toegepast, deze binnen de alliantie met elkaar te delen en de vroege marktbenaderingsstrategie verder door te ontwikkelen. Hiermee kan nog beter worden bijgedragen aan het bereiken van de hoogwaterbeschermingsopgave van 2050.”

1.3 Achtergrond

Het HWBP is een alliantie tussen de 21 waterschappen van Nederland en Rijkswaterstaat (hierna: RWS). Deze 22 organisaties werken als netwerkorganisatie samen aan uitvoering, kennisontwikkeling en financiering om de primaire waterkeringen van Nederland in 2050 aan de waterveiligheidsnormen te laten voldoen.

De manier waarop zij dit doet, heeft het HWBP vastgelegd in zes alliantieprincipes:

- Best for program: we handelen uit collectief belang;
- Solidair: we zijn gelijkwaardig en samen verantwoordelijk;
- Rolzuiver: we zijn rolzuiver in het belang dat we behartigen;
- Transparant: we zijn open naar elkaar;

- Voorspelbaar en verrassingsvrij: we maken risico's en issues bespreekbaar;
- Betrouwbaar: we komen afspraken na.

1.4 Onderzoeksvragen

De PD-HWBP heeft een tweetal onderzoeksvragen gesteld. Deze zijn onderstaand toegelicht.

Hoofdvraag 1: Wat betekent het voor een opdrachtgever om te werken met een vroege marktbenaderingsstrategie?

Hierbij is gekeken naar welke elementen van het aanbesteden en uitvoeren van vroege marktbenaderingen goed gaan, opdrachtgevendende waterschappen voldoende onder de knie hebben en welke verbeterd kunnen worden. Ook is gekeken naar het opdrachtgeverschap van waterschappen bij het aanbesteden en beheersen van de vroege marktbenadering.

Onder opdrachtgever wordt het waterschap of hoogheemraadschap (hierna: waterschappen) verstaan. Bij een vroege marktbenaderingsstrategie heeft de aannemer nog invloed op het DO.

Een waterschap voert dijkversterkingsprojecten uit volgens de methode van Integraal Projectmanagement (hierna: IPM). Binnen IPM zijn vijf rollen te onderscheiden: projectmanagement, projectbeheersing, omgevingsmanagement, technisch management en contractmanagement. Voor elk project is een ambtelijk opdrachtgever aangesteld, veelal een programmamanager. De ambtelijk opdrachtgever stemt af met het bestuur binnen het waterschap.

Hoofdvraag 2: Wat is de betekenis van de vroege marktbenadering in de context van het HWBP en de subsidieregeling van het HWBP?

Hierbij is gekeken naar het effect van de subsidieregeling: zorgt deze voor beperkingen in de toepassing van een VMB? Of stimuleert de subsidieregeling juist de keuze voor een VMB? Ook is specifiek naar de twee-fasen-aanpak gekeken. Hier is sprake van getrapte prijsvorming, waardoor het element prijs bij een aanbesteding niet of nauwelijks meetelt. Hoe verhoudt dit zich tot de subsidieregeling? Versterkt de subsidieregeling deze keuze voor uitgestelde prijsvormingen?

Het HWBP staat voor een grote opgave: de grootste dijkversterkingsoperatie sinds de Deltawerken. Om overstromingen in Nederland te voorkomen, versterken zij de komende dertig jaar in heel Nederland 1.500 kilometer aan dijken en 400 sluizen en gemalen.

De alliantie financiert gezamenlijk de projecten: zowel Rijkswaterstaat als de waterschappen storten jaarlijks 380 miljoen euro op de dijkrekening. Een dijkversterking maken ze zo samen mogelijk en komt niet voor rekening van het betreffende waterschap alleen: het Rijk betaalt 50%, de gezamenlijke waterschappen 40% en het individuele waterschap 10%.

Indien een waterkering niet meer voldoet aan de veiligheidsnorm en in aanmerking komt voor het hoogwaterbeschermingsprogramma, kan een plan van aanpak worden ingediend. Subsidie wordt per Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport fase (hierna: MIRT) verleend op basis van voorcalculatie. Bij een regulier project betaalt een waterschap een eigen bijdrage van 10%. Alleen een sober en doelmatig ontwerp komt in aanmerking voor subsidie. Een waterschap is risicodragend voor de uitvoering van de betreffende fase. Een project met toepassing van innovatieve maatregelen komt voor 100% subsidie in aanmerking.

1.5 Onderzoek vanuit drie invalshoeken

Het onderzoek is vanuit drie invalshoeken ingestoken:

-
1. Inhoudelijk: de mate waarin gestelde projectdoelen bereikt zijn via de vroege marktbenadering, de relatie met het Programmaplan HWBP 2019-2023 (hierna: programmaplan HWBP) en de ervaringen bij de onderzochte projecten;
 2. Doorlopen proces en invulling opdrachtgeverschap: gericht op de aansturing, organisatie en communicatie in de planuitwerking- en realisatiefase van het project, alsook ten aanzien van de subsidieaanvraag en subsidieverlening voor deze fasen;
 3. Contractering: in het onderzoeken van de subsidieaanvragen door waterschappen bij het HWBP is gefocust op de gemaakte inkoopkeuzes en -strategie.

1.6 Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd: hoofdstuk 2 bevat de gevolgde onderzoeksaanpak. In hoofdstuk 3 zijn de verkregen resultaten en bevindingen op hoofdniveau weergegeven, die in de hoofdstukken 4, 5 en 6 inclusief aanbevelingen nader zijn toegelicht.

2 Onderzoeksaanpak

2.1 Een kwalitatieve onderzoeksaanpak

In deze evaluatie is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksaanpak, waarbij interviews met directe betrokkenen vanuit de kant van de waterschappen en HWBP centraal staan. Een kwalitatieve onderzoeksaanpak is passend bij de doelstelling van dit onderzoek om leerervaringen op te halen met het oog op doorontwikkeling van de marktbenaderingsstrategie. Aangezien leerervaringen van het opdrachtgeverschap centraal staan in de doelstelling, ligt het voor de hand om het onderzoek te richten op de directe betrokkenen bij de (uitvoering van de) marktbenaderingsstrategie die deze ervaringen hebben meegemaakt. Binnen de context van dit onderzoek zijn directe betrokkenen met name de medewerkers van de IPM-teams, ambtelijke opdrachtgevers van waterschappen en leden van de begeleidingsteams van HWBP. Dit kwalitatieve onderzoek haalt (subjectieve) ervaringen en meningen bij direct betrokkenen op, daarmee leent dit onderzoek zich niet voor een feitelijk evaluatie van (de kwaliteit) van de onderzochte projecten en teams.

De evaluatie is uitgevoerd in de periode juli - december 2022.

2.2 Selectie van projecten

De focus van dit onderzoek is op de vroege marktbenaderingsstrategie. Daardoor ligt het voor de hand om met dit onderzoek naar projecten te kijken waar (elementen van een) vroege marktstrategie is toegepast. Het HWBP heeft een voorselectie gemaakt van vroege marktbenaderingen binnen het huidige HWBP-programma waarbij tenminste één ontwerploop is toegepast. Alle door HWBP voorgestelde projecten zijn onderzocht. Ook zijn projecten met een traditionele marktbenadering aangeleverd en één project van Rijkswaterstaat. Het doel van het meenemen van een aantal andere typen projecten was om te variëren in de context en daarmee extra te kunnen

aanscherpen en duiden wat een vroege marktbenadering anders maakt dan een traditionele benadering en welke leerervaringen hiervoor specifiek zijn.

In totaal zijn 24 projecten onderzocht:

- Bij 19 projecten is een vroege marktbenaderingsstrategie toegepast;
- Bij 5 projecten een traditionele marktbenadering;
- Bij 23 projecten was een waterschap de opdrachtgever en in één geval Rijkswaterstaat.

2.3 Onderzoek vanuit verschillende perspectieven

Om de validiteit van het onderzoek te vergroten is triangulatie van bronnen toegepast. Er is namelijk vanuit verschillende perspectieven naar het onderwerp van dit onderzoek gekeken. Zo zijn betrokkenen van de IPM-teams (van de waterschappen), ambtelijke opdrachtgevers en betrokkenen van leden van de begeleidingsteams van HWBP geïnterviewd. Daarnaast zijn relevante documenten bestudeerd, zoals toetsdocumenten voor de subsidieaanvraag planuitwerking- en/of realisatiefase met het risicodossier en de plannen van aanpak. Van elk onderzocht project zijn relevante documenten toegezonden.

In totaal zijn er:

- Bij 21 projecten interviews afgenomen met een vertegenwoordiging van het IPM-team;
- 11 ambtelijk opdrachtgevers van waterschappen geïnterviewd, gerelateerd aan de onderzochte projecten;
- 4 vertegenwoordigers van begeleidingsteams van HWBP geïnterviewd.

2.4 Betrouwbaarheid

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten zijn verschillende maatregelen genomen. Alle interviews zijn uitgevoerd door een vaste groep ervaren onderzoekers. Bij elk interview is gebruik gemaakt van een vaste gespreksleidraad (bijlage 3). Van alle interviews zijn verslagen gemaakt, die ter validatie zijn voorgelegd aan de gesprekspartners. Verschillende gesprekspartners hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om op de gespreksverslagen (enkele) aanpassingen en/of aanvullingen te doen. De interviewverslagen vormden de basis voor de analyses die ten grondslag liggen aan de resultaten in deze rapportage. De gespreksverslagen worden niet openbaar gemaakt en zijn niet gedeeld met de PD-HWBP.

De analyse van alle bevindingen is op een systematische manier uitgevoerd, waarbij alle projecten en alle perspectieven even zwaar hebben meegewogen. Alle onderzoekers zijn in deze stap betrokken geweest.

2.5 Geldigheid van de bevindingen

De bevindingen van dit kwalitatieve onderzoek hebben betrekking op de 24 projecten die zijn onderzocht. Aangezien alle HWBP-projecten bij waterschappen met een vroege marktbenadering, waarbij tenminste één ontwerploep is toegepast, zijn meegenomen, zijn deze bevindingen geldend voor deze onderzoekspopulatie. De analyse is uitgevoerd en rapportage is uitgewerkt over alle projecten heen, dus op de rode draden en opvallendheden. Er worden dus geen uitspraken per project of per waterschap gedaan. Dit betekent ook dat niet alle bevindingen (altijd) van toepassingen zijn op alle individuele projecten en/of waterschappen.

De resultaten bevatten bevindingen, leerervaringen en aanbevelingen. Bij leerervaringen gaat het niet altijd om direct implementeerbare aanbevelingen, maar ook om inzichten die in geval van implementatie nog nader moeten worden geoperationaliseerd.

Op verzoek van de opdrachtgever is een reflectie gegeven op basis van onze kennis en ervaring als inkoop-organisatieadviesbureau in het fysieke domein. Een reflectie die verder gaat dan de reikwijdte van het uitgevoerde onderzoek en daar in feite dus ook buiten staat. Een reflectie op de wijze waarop partijen samenwerken aan de waterveiligheidsopgave van Nederland voor 2050. Deze reflectie kan niet worden gezien als 'onderzoeksresultaat'. Dit onderdeel is uitgewerkt in een apart, losstaand, hoofdstuk (hoofdstuk 7).

Buiten de reikwijdte van het onderzoek ligt het onderzoeken van de algehele projectkosten (voorbereiding en realisatie) in relatie tot de projectresultaten. Het evalueren van de subsidieregeling maakt ook geen deel uit van dit onderzoek.

3 Resultaten en bevindingen op hoofdlijnen

“De vroege marktbenadering is bij weloverwogen en onderbouwde keuze een breed gedragen marktbenaderingsstrategie die bijdraagt aan de dijkversterkingsopgave van 2050”

Duidelijke meerwaarde in weloverwogen keuze voor vroege marktbenadering

Onderbouwing voor keuze twee-fasen-aanpak bij vroege marktbenadering leidt veelvuldig tot discussie in het kader van de subsidieverlening

Het realiseren van de dijkversterkingsopgave in 2050 bij de huidige maatschappelijke opgaven vraagt om programmabrede marktbenadering en een herijking van het bestaande afwegingskader

Duidelijke voordelen bij vroegtijdige betrekking aannemer

De subsidieregeling stimuleert de keuze voor een twee-fasen-aanpak van de vroege marktbenadering

Maatschappelijke opgaven vormen een actueel risico voor de tijdige versterking van dijken

De vroege marktbenadering draagt bij aan vertrouwen in de samenwerking tussen waterschap en aannemer

De subsidieregeling is onvoldoende ingericht op een twee-fasen-aanpak

Oplossingen voor maatschappelijke opgaven komen voornamelijk uit projecten of individuele waterschappen

Waterschappen achten zichzelf in staat vroege marktbenaderingen met succes uit te voeren

Marktconformiteit bij twee-fasen-aanpak terugkerend punt van discussie

De maatschappelijke opgaven vragen om meer regie van de programmadirectie op de programmabrede marktbenadering

De huidige ervaring maakt dat waterschappen een weloverwogener afweging maken in de keuze voor een vroege marktbenadering

Keuze voor twee-fasen-aanpak vaak beperkt onderbouwd

De twee-fasen-aanpak van de vroege marktbenadering maakt geen onderdeel uit van het bestaande afwegingskader voor samenwerkingsvormen met de markt

Risico's aanwezig bij toepassen vroege marktbenadering indien dit geen bewuste keuze is

Processen (begeleiding en toetsing) tussen begeleidingsteams en waterschappen bij subsidieaanvraag verlopen met regelmaat stroef

4 Duidelijke meerwaarde in weloverwogen keuze voor vroege marktbenadering

4.1 Duidelijke voordelen bij vroegtijdige betrekking aannemer

Het vroegtijdig betrekken van aannemers bij dijkversterkingsopgaven leidt volgens waterschappen tot verschillende voordelen, zoals het vroegtijdig signaleren van risico's, de inbreng van kennis en ervaring of de omgang met onverwachte gebeurtenissen.

De aannemer brengt kennis en ervaring in omtrent uitvoerbaarheid en maakbaarheid waar op verschillende manieren voordeel mee wordt gedaan.

Uit de verschillende projecten waar een vroege marktbenadering is toegepast, komt naar voren dat er voordeel wordt gehaald door het sneller en concreter kunnen toepassen van kennis en ervaring van de aannemer. In het kader van omgevingsmanagement blijkt bijvoorbeeld dat de opdrachtgever en aannemer sneller concreet kunnen worden naar omwonenden over de impact die een dijkversterking heeft op hun woonomgeving. Ook blijkt dat de aannemer in veel gevallen meer *up-to-date* is omtrent recente ontwikkelingen, zoals emissieloos materieel en toepassing van kunststof damwanden.

Meer ruimte voor innovatie.

Bij een traditionele marktbenadering is beperkt ruimte voor innovatie, omdat het waterschap het ontwerp zelf voorschrijft en de aannemer het ontwerp moet uitvoeren. Er is voor de aannemer weinig ruimte voor eigen inbreng en innovatie. De vroege marktbenadering biedt meer ruimte voor innovatie, omdat de aannemer invloed heeft op het ontwerp en de mogelijkheid heeft om innovatieve oplossingen in te brengen en te toetsen bij het waterschap ten tijde van de planuitwerking. Ook is de innovatie nog niet planologisch vastgesteld via een projectbesluit Waterwet. Meerdere IPM-

projectteams hebben de ervaring in hun project opgedaan dat innovaties worden toegepast en dat de twee-fasen-aanpak hier de ruimte voor biedt.

Risico's worden eerder en grondiger in kaart gebracht.

Uitvoeringsrisico's worden bij toepassing van een VMB al in de planuitwerkingsfase geïdentificeerd, gealloceerd en beheerst. Deze omgang met uitvoeringsrisico's is mogelijk omdat de aannemer al betrokken is bij het voorlopig ontwerp (VO) of op een nog eerder moment. Projectteams waarderen deze vroege identificatie en beheersing omdat dan eerder kan worden gehandeld naar de risico's.

De subsidieregeling van het HWBP keert vanaf 2016 subsidies uit op basis van voorcalculatorische kosten. Daarbij geldt dat het waterschap een eigen bijdrage van 10% inbrengt. Dit betekent dat als er een risico optreedt van 10% van de realisatiekosten, de bijdrage van het waterschap effectief verdubbelt. De omvang van de HWBP-projecten ten opzichte van de reguliere begroting van het waterschap kan ertoe leiden dat het waterschap zich risicomijdend opstelt. De uitkering van de subsidie op basis van voorcalculatorische kosten en de wijze waarop risico's tussen waterschap en het HWBP worden gealloceerd, maakt dat waterschappen belang hebben bij het eerder en grondiger in kaart brengen van de risico's.

Omgang met exogene gebeurtenissen (wel of niet vooraf geïdentificeerd als risico's) verloopt soepeler.

De kortere lijntjes tussen het waterschap en de aannemer versnellen de omgang met onverwachte ontwikkelingen of ontwikkelingen waar zij als directe stakeholder geen invloed op hebben. Dit is bijvoorbeeld bij diverse projecten gebleken bij de stijgingen van materiaal- en grondstofprijzen. De aannemer voorzag deze prijsstijgingen en liet dit direct weten aan het waterschap. De aannemer liet in deze gevallen zien snel te

kunnen schakelen tussen enerzijds de leverancier van de grondstoffen en anderzijds de betrokkenen bij het waterschap. De aannemer is eerder betrokken en kan dus eerder zijn expertise inbrengen. Het waterschap kon op haar beurt weer snel schakelen met eigen directie en HWBP om, al dan niet met (landelijke) garanties, vroegtijdig materialen in te kopen.

De vroege marktbenadering voorziet in een behoefte om kennis en ervaring van aannemers te benutten.

Gesprekspartners geven aan dat de specifieke inhoudelijke en technische kennis over dijkversterkingen binnen waterschappen de afgelopen decennia gedaald, zie paragraaf 4.5 voor toelichting de mogelijke risico's. Bij de VMB wordt de aannemer vroeg betrokken om hun technische kennis en uitvoeringservaring te benutten, zodat deze kennis al bij het ontwerp kan worden toegepast. De vroege marktbenadering sluit daarmee goed aan op de kennisbehoeften van het waterschap.

4.2 De vroege marktbenadering draagt bij aan vertrouwen in de samenwerking tussen waterschap en aannemer

Samenwerking werd lange tijd gekenmerkt door wantrouwen.

De relatie tussen het waterschap en de aannemer is lange tijd te plaatsen geweest in een geschiedenis van de geconstateerde Bouwfraude (2002). Het wantrouwen dat daaruit ontstond leidde tot formalisering, juridisering en het spreekwoordelijke nadeel van de twijfel. Dit wantrouwen leidde volgens waterschappen veelvuldig tot contractuele discussies tussen waterschap en aannemer. Deze discussies kwamen ook voor in de laagconjunctuur die het gevolg was van de kredietcrisis van 2008. Destijds was de capaciteit van aannemers groter dan de vraag, waardoor aannemers voor (te) lage prijzen inschreven. Deze situatie en manier van werken leidde tot stoeve samenwerkingsrelaties.

Waterschap en aannemer waren toe aan samenwerking in een goede relatie.

Het heersende wantrouwen dat de hiervoor beschreven samenwerking kenmerkte, lijkt geen houdbare manier van samenwerking. Herhaaldelijk wordt aangegeven dat

zowel de markt als de overheid toe is aan samenwerking op basis van vertrouwen en positiviteit. Met de vroege marktbenaderingsstrategie wordt volgens waterschappen invulling gegeven aan de visie 'waterschapmarkt van de toekomst' van de Unie van Waterschappen uit 2014. In deze zelfde periode kwam echter ook een eind aan de laagconjunctuur die de samenwerkingen ook op scherp zette.

Positieve samenwerking in vroege marktbenadering wordt onder andere verklaard door gezamenlijk belang en gevoel van eigenaarschap in project.

Gesprekspartners vanuit de waterschappen zijn zeer uitgesproken positief over de wijze van samenwerking met de aannemer. Het beeld van het waterschap is dat het vertrouwen in de samenwerking is gegroeid met de toepassing van de vroege marktbenadering, omdat het waterschap en aannemer een gezamenlijk doel nastreven en hier eigenaarschap bij voelen. Dit staat in contrast met hoe de samenwerking bij traditionele marktbenadering wordt ervaren door IPM-teams van de waterschappen.

Daarbij telt ook dat door de samenwerking beide partijen steeds beter inzicht krijgen in elkaars werkwijzen en processen. Waterschappen geven aan dat beide partijen veel van elkaar leren, wat zorgt voor herkenning en erkenning van elkaars werkwijzen, belangen en structuren.

Bij bovenstaande moet worden opgemerkt dat de mogelijk stevige discussie rondom de bekostiging van een project reeds is gevoerd en het project grotendeels wordt bekostigd door een andere partij dan het betrokken waterschap. De partijen die direct met elkaar te maken hebben, hebben daarmee minder strijdige belangen wat ten goede kan komen aan de samenwerking tussen aannemer en waterschap. Deze strijdige belangen zijn wel zichtbaar tussen waterschappen en PD-HWBP. Hier zorgen deze strijdige belangen soms voor stoeve processen. Hierover meer in paragraaf 5.5.

Transparantie van aannemer in begrote kosten bij twee-fasen-aanpak leidt tot vertrouwen bij het waterschap.

Bij de subsidieregeling van het HWBP wordt getoetst op marktconformiteit. Doordat er geen prijsvorming in concurrentie plaatsvindt, moet marktconformiteit op andere wijzen worden aangetoond. In algemene zin kan worden gesteld dat dit gebeurt door als aannemer veel transparantie te bieden in de begrote kosten. Transparantie in de begrote kosten voorkomt wantrouwen aan zijde van het waterschap. Deze transparantie wordt voornamelijk gerealiseerd middels een open boekcalculatie en standaard opslagpercentages bovenop gecalculeerde bouwkosten. Deze transparantie geeft uiteindelijk vertrouwen bij het waterschap dat de kosten marktconform zijn. Deze transparantie wordt door het waterschap van de aannemer verlangd. Deze marktconformiteitseis vraagt van het waterschap de nodige deskundigheid en kennis over actuele prijzen, producten en methoden zodat deze de aannemer kritisch kan bevragen.

De vroege marktbenadering en meer specifiek de twee-fasen-aanpak leiden tot een fijnere werksituatie dan voorheen. Dit is van belang in de krappe arbeidsmarkt.

Gesprekspartners stipten regelmatig het belang van een fijne werkomgeving aan in het licht van de huidige krappe arbeidsmarkt. Zij wijzen erop dat het werk 'leuk moet zijn'. Zo wordt gesteld dat wanneer er geen sprake is van een plezierige werksituatie in dergelijke bouwprojecten, medewerkers de bedrijfstak of bouwsector zullen verlaten, wat de krapte op de arbeidsmarkt zal doen verergeren.

Uit gesprekken met de waterschappen blijkt dat bij traditionele marktbenaderingen terugkerend ontwerpen in de markt zijn gezet waarvan de aannemer vervolgens de maakbaarheid betwistte of zich daar niet in kon vinden. Dit leidde tot contractuele discussies, frustraties bij waterschappen en aannemers, en vormde regelmatig het begin van een onprettige samenwerkingsrelatie. Deze samenwerkingsrelaties waren soms zo stroef dat men met de kennis van nu spreekt niet terug te willen naar die tijd. Dat betekent niet per se dat een vroege marktbenadering daar een vereiste voor is. Die fijne samenwerkingsrelatie kan volgens gesprekspartners ook worden bereikt

door goed opdrachtgeverschap, waarbij het waterschap goede ontwerpen aanlevert waar alle partijen zich in kunnen vinden.

4.3 Waterschappen achten zichzelf in staat om vroege marktbenaderingen met succes uit te voeren

Ondanks dat de twee-fasen-aanpak van de vroege marktbenadering nog niet lang wordt toegepast, zijn de signalen van waterschappen positief.

De twee-fasen-aanpak van de vroege marktbenadering wordt door waterschappen vanaf 2016 toegepast. Er is dus tot op heden relatief weinig 'leertijd' geweest. Ondanks deze beperkte duur zijn waterschappen weinig 'kinderziektes' tegengekomen en zijn zij voornamelijk positief omtrent de toepassing van de vroege marktbenadering. De onderzoekers merken op dat verschillende waterschappen op verschillende manieren invulling hebben gegeven aan de twee-fasen-aanpak. Vermoedelijk omdat de twee-fasen-aanpak relatief nieuw was, in ontwikkeling is en nog geen uniforme aanpak/werkwijze beschikbaar is.

De wijze van werken bij een vroege marktbenadering zorgt voor meer ondersteuning door de aannemer, wat bijdraagt aan de kans op een succesvol project.

De waterschappen achten zichzelf in staat een vroege marktbenadering met succes uit te voeren, maar doen dat met behulp van de aannemers. Net zoals de aannemer afhankelijk is van de houding van de opdrachtgever. Een succesvolle vroege marktbenadering is een verdienste van de opdrachtgever, maar evengoed van de aannemer. Daarbij geven waterschappen aan dat de crux zit in de positieve samenwerking met de aannemers. Deze samenwerking wordt volgens waterschappen gekenmerkt door een 'can do' mentaliteit, door complementaire vaardigheden, door gespecialiseerde capaciteit en door het gezamenlijke inzicht dat een professionele houding belangrijk is. Hierbij vullen de twee partijen elkaar aan. Zo geven waterschappen aan dat de aannemers bij tegenslag meer bereid zijn om risico's te nemen, zodat het proces door kan gaan, terwijl waterschappen van nature

geneigd zijn in die gevallen juist wat voorzichtiger te doen. Dit biedt volgens waterschappen een hele positieve dynamiek.

Waterschappen achten zichzelf voldoende in staat om het opdrachtgeverschap naar aannemers in te vullen.

Waterschappen achten zichzelf voldoende in staat om het opdrachtgeverschap bij verschillende vormen van vroege marktbenaderingen in te vullen. Zij stellen over voldoende kennis te beschikken om voorstellen van aannemers te kunnen beoordelen en indien nodig te kunnen bijsturen. Indien er te weinig kennis of capaciteit in de eigen organisatie is, wordt deze capaciteit ingehuurd. Zij zijn daarbij bereid een constructieve dialoog aan te gaan om bijvoorbeeld tot marktconforme prijsstelling te komen. Ook geven waterschappen aan dat zij de aannemers kunnen aanspreken op houding en gedrag.

4.4 De huidige ervaring maakt dat waterschappen een weloverwogener afweging maken in de keuze voor een vroege marktbenadering

De vroege marktbenadering leek een periode 'hip' te zijn waardoor het aantal projecten met de twee-fasen-aanpak van de vroege marktbenadering sterk toenam.

Zo geven gesprekspartners aan dat soms het gevoel leeft dat een traditionele marktbenadering niet in aanzien staat. Deze trend lijkt momenteel te keren, zo blijkt uit gesprekken met waterschappen dat een traditionele marktbenadering weer vaker wordt overwogen.

De vroege marktbenadering vraagt veel capaciteit in zowel kosten als fte, meer dan vooraf werd gedacht.

De ervaring dat de benodigde manier van werken zeer intensief is, lijkt de toename van vroege marktbenadering te beperken. De ervaring die verschillende waterschappen inmiddels hebben opgedaan bij de onderzochte projecten, is dat de intensiteit van een vroege marktbenadering in balans moet zijn met de toegevoegde waarde van een aannemer bij een vroege marktbenadering. Dit heeft ertoe geleid dat

waterschappen kritischer zijn in het toepassen van de vroege marktbenadering. Zo worden aannemers bij recente projecten vaker later benaderd of wordt slechts een deel van het gehele traject uitgewerkt middels de vroegtijdige betrekking van een aannemer. Dit blijkt uit gesprekken met de waterschappen en PD-HWBP.

Bij vertraging van een project met de twee-fasen-aanpak, blijven beide gespiegelde teams ten behoeve van de samenwerking beschikbaar en kunnen niet (snel) op andere projecten worden ingezet. Dit heeft vermoedelijk impact op de kosten en beschikbare capaciteit binnen het waterschap en binnen aannemers in een toch al krappe arbeidsmarkt.

4.5 Risico's aanwezig bij toepassen van vroege marktbenadering indien dit geen weloverwogen keuze is

Sterkere afhankelijkheid van aannemers gaat gepaard met risico's voor de waterschappen.

Gesprekspartners geven aan dat niet alle waterschappen momenteel de kennis, kunde en capaciteit in huis hebben om een complex RAW-project zelf aan te kunnen sturen. De specifieke inhoudelijke en technische kennis over dijkversterkingen is binnen waterschappen de afgelopen decennia gedaald. Om de totstandkoming van RAW-bestekken en bestekstekeningen/UO te begeleiden is deze technische kennis vereist. Gesprekspartners geven aan dat, in lijn met overheidsbrede ontwikkeling, bij waterschappen afscheid is genomen van mensen met een technische achtergrond en het aanbod van deze specifieke kennis bij de markt is belegd. . Daardoor zijn waterschappen min of meer genoodzaakt bij meer complexe trajecten externe partijen te betrekken.

Het risico loert dat waterschappen het opdrachtgeverschap niet voldoende kunnen vervullen wanneer technische kennis of capaciteit bij hen ontbreekt.

Het waterschap is opdrachtgever en wil in het project grip houden op geld, tijd en kwaliteit. Zij moet de juiste beslissingen kunnen nemen in het project. Zonder technische kennis kan het moeilijk zijn om grip te houden, gefundeerde beslissingen

te nemen en een volwaardig gesprekspartner te zijn voor de aannemer. De uitdaging voor waterschappen is om de voorstellen van de aannemers met betrekking tot zowel de noodzaak, de aanpak als de begroting op waarde te kunnen beoordelen. Er zijn het onderzoeksteam geen concrete signalen ter ore gekomen dat waterschappen het opdrachtgeverschap niet kunnen vervullen. Dit komt deels door inhuur van expertise en door het kritische tegenlezen van begeleidingsteams. Wel ziet het onderzoeksteam het ontbreken van technische kennis of capaciteit als risico. Waterschappen proberen het opdrachtgeverschap te borgen door ontbrekende kennis in te huren. De begeleidingsteams helpen de waterschappen indien nodig bij het opdrachtgeverschap. Kennisborging vindt vooral binnen het eigen waterschap plaats, door projecten te evalueren. Een intern programmateam zorgt veelal voor interne kennisdeling en -borging tussen de projecten. Kennisdeling en borging zit ingebed in de cultuur, houding en gedrag van waterschappen. Waterschappen onderling delen kennis, wanneer een ander waterschap hen benaderd en hierom wordt gevraagd.

4.6 Leerervaringen en aanbevelingen

Aanbeveling aan waterschap: Samenwerken is een kritische succesfactor in de vroege marktbenaderingsstrategie.

Door een aannemer te selecteren middels de aanbestedingsprocedure 'concurrentiegericht dialog' (hierna: CGD), is er veel ruimte voor dialoog en ervaren waterschappen dit als waardevolle start van de samenwerking. Ook vinden waterschappen de CGD een goede manier om de aannemer te selecteren op samenwerkingscompetenties.

Aanbeveling aan waterschap: Assessments (als gunningscriterium), projectcoaches en tussentijdse evaluaties zijn bewezen middelen om de samenwerking tijdens de uitvoering van een project met de twee-fasen-aanpak te bevorderen.

De vroegtijdige betrekking van de aannemer maakt dat de samenwerking tussen beide partijen vele malen intensiever en nauwer is. Het belang van de (sociale)

relatie tussen beide partijen is daarmee groter. Voor de waterschappen betekent dit dat voorstellen van de aannemer rondom de samenwerkingsrelatie ook zwaarder kunnen wegen tijdens de aanbestedingsprocedure.

Aanbeveling aan waterschap: Maak een bewuste verdeling welke partij het omgevingsmanagement verzorgt.

Uit de gesprekken blijkt dat omgevingsmanagement van publieke stakeholders, zoals gemeenten of provincies, het beste door het waterschap kan worden gedaan omdat deze partijen meer in elkaars 'taal' spreken. Daartegenover staat dat de aannemer sterk is in omgevingsmanagement richting bewoners en bedrijven in complexe, stedelijke of industriële omgevingen omdat de aannemer over de kennis en ervaring beschikt om snel concreet te kunnen worden. Zo wordt optimaal gebruik gemaakt van de uitvoeringskennis van de aannemer.

Aanbeveling PD-HWBP: Kennisdeling en borging binnen de waterschappen is noodzakelijk om de afhankelijkheid van aannemers en ingenieursbureaus te verminderen.

Diverse waterschappen geven aan kennisdeling en -borging te hebben verankerd in de eigen organisatie. Dit is een positieve en belangrijke zet. Waterschappen hebben behoefte aan binnenhalen en borgen van kennis (van bijvoorbeeld ingehuurde, tijdelijke krachten). Ook hebben zij behoefte aan leren van andere waterschappen.

Naast verankeren van kennisdeling en -borging op waterschapniveau, raden wij aan dit nog meer te doen op programmaniveau. Faciliteer als PD-HWBP nog meer projectoverstijgend leren, bijvoorbeeld door projecten ook als alliantie te evalueren. Bijvoorbeeld door twee andere waterschappen te betrekken bij de evaluatie van een project. De leerervaringen die hieruit volgen, kunnen door PD-HWBP proactief met andere waterschappen worden gedeeld.

Begeleidingsteams spelen al een belangrijke rol in kennisdeling en -borging, bijvoorbeeld door waterschappen in contact met elkaar te brengen. Ons beeld is dat dit vooral tijdens lopende projecten gebeurt. Onze aanbeveling is om ook buiten projecten om structureel kennis met elkaar te delen en te borgen. Dat kan middels

een onderzoek zoals dit, maar ook door kennissessies en kennisnetwerken te organiseren.

Tenslotte geven wij in overweging om over de waterschappen heen een strategieboard te organiseren. Bijvoorbeeld door ervaringsdeskundigen vanuit waterschappen hierin te laten deelnemen en te laten meedenken over de marktbenaderingsstrategie voor een door een waterschap uit te voeren project. Dit zijn nadrukkelijk geen tenderboards, die een formele mogelijkheid hebben om aanbestedingsrechtelijk een opgeleverd aanbestedingsdocument af te keuren. Ook is een strategieboard uitdrukkelijk bedoeld om kennis projectoverstijgend te delen en borgen, een formeel afkeurend karakter past hier niet bij.

5 Onderbouwing voor keuze twee-fasen-aanpak bij vroege marktbenadering leidt veelvuldig tot discussie in subsidietraject

5.1 De subsidieregeling stimuleert de keuze voor een twee-fasen-aanpak van de vroege marktbenadering

De subsidieregeling heeft als doel om dijkversterkingsprojecten subsidiabel te maken, omdat waterschappen de lasten voor dijkversterkingen niet alleen kunnen dragen. Binnen de voorwaarden zoals beschreven in de regeling kunnen waterschappen een subsidieaanvraag indienen en krijgen zij bij positieve beoordeling 90% van de kosten vergoed. De eigen bijdrage van het waterschap is 10% per project. Daarbij is het waterschap risicodragend voor de uitvoeringsrisico's en de kostenoverschrijdingen die hieruit volgen.

De huidige subsidieregeling met voorcalculatie leidt tot grotere risico's en meer risicomangement van waterschappen ten opzichte van de vorige regeling met nacalculatie.

De subsidieregeling leidt volgens zowel waterschappen als begeleidingsteams tot meer risicomangement door waterschappen, omdat subsidie wordt toegekend op basis van voorcalculatie en alle kosten daarboven door waterschappen zelf moeten worden gedragen. Het waterschap is daarmee voor 100% risicodragend bij kostenoverschrijdingen. Op de hardheidsclausule na, hebben waterschappen geen (formele) mogelijkheid om onvoorziene kosten achteraf subsidiabel te krijgen. Dit is een risico voor waterschappen, omdat zij niet zondermeer deze kostenoverschrijdingen kunnen dragen binnen hun begroting. Eén van de manieren

waarop waterschappen dit risico mitigeren, is door meer onderzoek te doen naar potentiële risico's in de planuitwerkingsfase.

De begrotingen van de waterschappen kunnen relatief klein zijn ten opzichte van de omvang van dijkversterkingsprojecten, dus kostenoverschrijdingen kunnen een zeer groot effect hebben op de financiële staat van een waterschap. Een kostenoverschrijding van 10% betekent een verdubbeling van de kosten voor het waterschap. Waterschappen willen daarom deze risico's zo goed mogelijk beheersen en alloceren.

Een twee-fasen-aanpak verlaagt het risico op kostenoverschrijding voor het waterschap, omdat uitvoeringsrisico's worden beperkt door (vroegtijdig) onderzoek in de planuitwerkingsfase.

Onverwachte gebeurtenissen in de realisatiefase zijn kostbaar, omdat het dan kan gebeuren dat de aannemer de werkzaamheden stil moet leggen. Ook vanwege het mogelijk grote effect op de financiële staat van een waterschap, is het belangrijk tijdig inzicht te hebben in risico's en deze kostenefficiënt te beheersen. Bij toepassing van de twee-fasen-aanpak bij een vroege marktbenadering, stellen het waterschap en de aannemer gezamenlijk het risicodossier op bij het ontwerpen. Zij doen eventueel aanvullend onderzoek naar potentiële uitvoeringsrisico's om deze beter te kunnen kwantificeren en beheersen. Hiermee worden de uitvoeringsrisico's vroegtijdig inzichtelijk: reeds in de planuitwerkingsfase in plaats van in de realisatiefase. Dit verlaagt het risico op kostenoverschrijding voor het waterschap tijdens de realisatiefase.

Waterschappen ervaren dat het vroegtijdig betrekken van een aannemer met een twee-fasen-aanpak maakt dat de aannemer meer eigenaarschap toont ten aanzien van de realisatiekosten, omdat hij zelf betrokken is bij de totstandkoming van het ontwerp en een (gedeelde) verantwoordelijkheid heeft. Dit maakt discussies rondom meerwerk naderhand moeilijker, waardoor de kans op overschrijding van de realisatiekosten kleiner wordt.

De huidige subsidieregeling stimuleert uitgebreid onderzoek in de planuitwerkingsfase.

Waterschappen willen het risico op kostenoverschrijdingen tijdens de realisatiefase verlagen. De uitvoeringsrisico's kunnen worden beperkt, door onderzoek in de planuitwerkingsfase uit te voeren. Volgens de subsidieregeling is een reservering van voorziene en onvoorziene risico's subsidiabel (art. 3 lid 1, sub h). Ook zijn de kosten voor nader onderzoek in de planuitwerkingsfase subsidiabel (art. 3. lid 1, sub c). De combinatie van het willen beperken van uitvoeringsrisico's en de subsidieregeling, is een prikkel voor waterschap en aannemer om uitgebreid onderzoek in de planuitwerkingsfase te doen. Tegelijkertijd dient ook het proces van de planuitwerkingsfase sober en doelmatig te zijn. Vanuit de begeleidingsteams van het HWBP wordt aangegeven dat het lastig te beoordelen is wanneer aanvullend onderzoek wel of niet doelmatig is. Dit leidt tot een grijs gebied met discussie tussen waterschap en HWBP.

5.2 De subsidieregeling is onvoldoende ingericht op een twee-fasen-aanpak

Het aanbestedingsmoment van de vroege marktbenadering wijkt af van de fasering in de subsidieregeling.

De subsidieregeling gaat uit van verkenningsfase, planuitwerkingsfase en realisatiefase. Traditioneel gezien eindigt een planuitwerkingsfase met een projectbesluit Waterwet op basis van een Definitief Ontwerp (hierna: DO+). Bij een VMB (met of zonder twee-fasen-aanpak) is de aannemer dan reeds gecontracteerd. Daarbij kent de subsidieregeling de voorwaarde dat in de geraamde subsidiabele kosten voor de realisatie het aanbestedingsresultaat verwerkt moet worden (art. 4, lid

2). Echter bij een D&C (zonder twee-fasen-aanpak) heeft de aanbesteding en prijsvorming, ten tijde van de planuitwerking reeds plaatsgevonden.

Bij een twee-fasen-aanpak kan prijsvorming plaatsvinden op basis van het DO+. Prijsvorming op basis van DO+ kan leiden tot langer ontwerpen, omdat het ontwerp niet enkel dient voor planologische besluitvorming, maar ook de basis is voor de prijsvorming. De planuitwerkingsfase is daarmee langer dan traditioneel en het moment van subsidieaanvraag is dan ook later bij een twee-fasen-aanpak.

Om deze verlengde duur te overbruggen zullen waterschappen de kosten zelf voorfinancieren. Mogelijk gevolg volgens zowel begeleidingsteams als waterschappen is dat de subsidieaanvraag voor de planuitwerkingsfase hoger is dan bij een traditionele aanpak. Waterschappen benoemen hier op verschillende manieren mee om te gaan. De voorfinanciering kan een groot beslag leggen op de begroting van een waterschap, en daarbij bestaat nog geen zekerheid over een dekkende subsidie van het HWBP. Dit maakt dat vertrouwen van het bestuur van het waterschap in een positieve uitkomst een grote rol speelt.

De subsidieregeling veronderstelt dat de prijs voor de realisatiefase onder concurrentie tot stand is gekomen.

Marktconformiteit bij twee-fasen-aanpak is volgens gesprekspartners een terugkerend punt van discussie bij begeleiding en toetsing van de subsidieverstreking. Uit art. 4, lid 2 van de subsidieregeling, volgt dat de kosten voor de realisatiefase na een aanbesteding tot stand zijn gekomen. Dat veronderstelt dat de opdracht voor realisatie van het werk in concurrentie is uitgezet.

Bij een twee-fasen-aanpak is de aannemer na een aanbesteding gecontracteerd voor de planuitwerkingsfase, maar heeft hij geen prijs voor realisatie uitgebracht. Er is immers nog geen VO of DO: de aannemer is vroeg gecontracteerd om het VO, DO en uitvoeringsontwerp (hierna: UO) (mede) tot stand te brengen. De prijs voor realisatie van het werk is het gevolg van een onderhandelingsresultaat tussen waterschap en aannemer, niet het gevolg van een aanbesteding waarbij concurrentie heeft plaatsgevonden. Dit conflicteert met het uitgangspunt uit de subsidieregeling

dat prijsvorming het gevolg is van een aanbestedingsresultaat. Dit draagt bij aan de discussie rondom marktconformiteit. De discussies worden in interviews soms 'stroef' genoemd. De kritische geluiden richten zich met name om het proces rondom de discussie en niet op het resultaat van de discussie. Deze, soms zeer langlopende, discussies werken met regelmaat vertragend.

5.3 Marktconformiteit bij twee-fasen-aanpak terugkerend punt van discussie

De subsidieregeling eist soberheid en doelmatigheid. In het licht van doelmatigheid worden projecten getoetst op marktconformiteit.

Vanuit de subsidieregeling vindt separaat voor de planuitwerkingsfase en de realisatiefase een subsidieverlening plaats. Voor beide fases vindt een toetsing op soberheid en doelmatigheid plaats.

Planuitwerkingsfase

In de toetsing van de marktconformiteit van de planuitwerkingsfase door het begeleidingsteam wordt de aanvraag van het waterschap doorgelicht. In deze toetsing vindt volgens zowel waterschappen als begeleidingsteams veel discussie plaats. Deze discussies gaan veelal over de (onderbouwning van) uurtarieven, urenraming, diverse voorziene en onvoorziene risicoposten, opdrachtgeverskosten en aanvullend onderzoek. Deze discussies kunnen volgens zowel begeleidingsteams als waterschappen een behoorlijk hoog detailniveau kennen. De discussie rondom de marktconformiteit van de hierboven genoemde zaken is volgens beide partijen redelijk goed te beoordelen, behalve voor de marktconformiteit van aanvullend onderzoek.

Het gevolg van meer onderzoek in de planuitwerkingsfase bij de vroege marktbenadering, is dat de kosten van de planuitwerkingsfase toenemen ten opzichte van de kosten van de planuitwerkingsfase in traditionele marktbenaderingen. Waar waterschappen aangeven dat deze onderzoeken belangrijk zijn, geven begeleidingsteams op basis van de aangeleverde onderbouwning niet altijd te begrijpen waarom dergelijke aanvullend onderzoek nodig is. Dit is een terugkerend

punt van discussie tussen waterschappen en begeleidingsteams. Deze discussie is een logisch gevolg van de verschillende rollen van de twee partijen, maar frustrleert het proces in planning en relatie. Zo kan subsidieverlening uitlopen op de oorspronkelijke planning en voelen de waterschappen zich soms op de vingers gekeken door de begeleidingsteams.

Begeleidingsteams ervaren dat het lastig is om doelmatigheid te beoordelen, omdat de onderbouwning van waterschappen voor bepaalde keuzes in de planuitwerkingsfase soms beperkt is. Hierbij ontstaat niet zozeer een discussie over de hoogte van de kosten, maar over de overwegingen voor het maken van die kosten. Het is volgens de begeleidingsteams dan ook moeilijk om aan te geven waar de grens ligt tussen doelmatig en overmatig.

Realisatiefase

Bij een traditionele marktbenadering vindt prijsvorming plaats in de realisatiefase door middel van een aanbesteding. Een RAW-bestek of E&C worden op basis van een UO middels een aanbesteding in de markt gezet en prijsvorming komt in concurrentie tot stand. Specifiek bij een twee-fasen aanpak, waarbij er sprake is van uitgestelde prijsvorming, is veel discussie tussen begeleidingsteams en waterschappen over de marktconformiteit van de prijs. Zowel waterschappen als begeleidingsteam vinden marktconformiteit belangrijk, dit criterium an sich staat niet ter discussie. Echter, hoe marktconformiteit kan worden geborgd is niet gedefinieerd in de subsidieregeling met discussie tot gevolg.

Waterschappen hanteren diverse methoden om marktconformiteit van de prijs aan te tonen.

Meerdere waterschappen ervaren dat marktconformiteit in de ogen van de begeleidingsteams van het HWBP alleen tot stand kan komen in concurrentie. Waterschappen vinden dat marktconformiteit ook kan worden aangetoond door middel van transparantie in de totstandkoming van de prijs. Zo hanteren waterschappen bijvoorbeeld open boek calculatie, eenheidsprijzen uitvragen en Algemene Kosten Winst & Risico (AKW&R) over kostprijs. De begeleidingsteams

geven aan dat marktconformiteit ook aangetoond kan worden op andere manieren dan via concurrentie, maar stellen ook dat het ontbreken van concurrentie hogere eisen stelt aan transparantie en onderbouwing van kosten. De waterschappen voorzien volgens de begeleidingsteams nog niet altijd in deze eigen transparantie en onderbouwing. Het is voor waterschappen niet altijd duidelijk wanneer marktconformiteit dan wél voldoende wordt aangetoond, omdat niet is voorgeschreven hoe dit dient te gebeuren.

5.4 Keuze voor twee-fasen-aanpak vaak beperkt onderbouwd

Het onderzoeksteam vindt dat uit de achterliggende documenten van de projecten een beperkte onderbouwing en afweging blijkt waarom wordt gekozen voor toepassing van een twee-fasen-aanpak binnen de vroege marktbenadering en niet voor een andere marktbenadering. In veel gevallen is de onderbouwing voor de twee-fasen-aanpak beperkt van een half A4 tot enkele A4. Begeleidingsteams vinden ook dat inhoudelijk uit de documenten niet altijd duidelijk wordt welke afwegingen zijn gemaakt, hoe alternatieven zijn gewogen en waarom de gekozen marktbenadering voor dit project het beste is. De onderbouwing blijft volgens begeleidingsteams vaak bij algemene beweringen, uitzonderingen daar gelaten.

Het onderzoeksteam vindt dit in schril contrast staan met andere onderwerpen uit de aanvraag, zoals planuitwerking (van VKA naar PU), projectmanagement en -beheersing, technisch en omgevingsmanagement. Deze bestaan vaak uit tientallen pagina's met toelichting en uitgebreide onderbouwing.

5.5 Processen (begeleiding en toetsing) tussen begeleidingsteams en waterschappen bij subsidieaanvraag verlopen met regelmaat stroef

Waterschappen hebben baat bij zoveel mogelijk zekerheid over dat de realisatiesubsidie toereikend is voor de uitvoering, maar PD-HWBP bewaakt het totale programmabudget via sober- en doelmatigheid.

Waterschappen en PD-HWBP hebben zowel gezamenlijke belangen als tegenstrijdige. Het gezamenlijke belang is dijken en sluizen versterken om

overstromingen te voorkomen. Een waterschap heeft belang bij zo veel mogelijk zekerheid dat de realisatiesubsidie toereikend is om daarmee de risico's op kostenoverschrijding zoveel mogelijk te beperken. De PD-HWBP heeft ook als belang om alle dijkversterkingsprojecten te kunnen laten uitvoeren, maar heeft geen onbeperkt budget. Een waterschap kan menen dat hogere kosten gerechtvaardigd zijn om de dijk of sluis te versterken, maar de PD-HWBP kan een andere overweging maken vanuit het grotere belang. Daarmee kunnen bijvoorbeeld financiële middelen worden bespaard die aan een andere dijkversterkingen worden uitgekeerd. Voor het waterschap kan dat betekenen dat een bepaald onderzoek niet door het HWBP gefinancierd zal worden. Deze verschillende invalshoeken leiden tot discussie, en soms al vele rondes, vóór tot een subsidieverlening wordt overeengekomen.

De verschillende rollen van begeleidingsteams kunnen soms conflicteren.

De begeleidingsteams hebben verschillende rollen. Enerzijds zijn zij erop gericht om de waterschappen te helpen het project subsidiabel te krijgen. Anderzijds moeten zij ook toetsen of de aanvraag sober en doelmatig is en de prijs marktconform. In gevallen waarin niet 100% duidelijk is of iets voldoet aan de subsidieregeling, kunnen de rollen conflicteren. Bijvoorbeeld als er onvoldoende reden is om de subsidiebeschikking toe te kennen, maar ook om deze af te keuren.

Begeleidingsteams willen het project dan door laten gaan, omdat een eenmaal gecontracteerde aannemer in de wachtstand het waterschap geld kost, maar moeten de beschikking ook kunnen verantwoorden.

5.6 Leerervaringen en aanbevelingen

Aanbeveling PD-HWBP: Om draagvlak voor de twee-fasen-aanpak van de VMB te behouden binnen het HWBP, is het van belang om kritisch te blijven op de marktconformiteit van het proces in de planuitwerkingsfase.

Deze kritische toetsing is een rol van de begeleidingsteams van het HWBP. Zij dragen een grote rol in de beschikbaarstelling van het budget voor de dijkversterkingsopgave. Deze kritische rol kan botsen met het belang van het waterschap om de uitvoerings- en kostenoverschrijdingsrisico's te beperken en kan

leiden tot stoeve discussies. Het is belangrijk dat waterschappen begrip hebben voor de kritische vragen van de begeleidingsteams. Om kritische vragen te voorkomen is het belangrijk dat waterschappen transparant zijn in hun keuzes en overwegingen, zodat een gesprek kan worden gevoerd over inhoudelijke argumenten. Heb oog voor de verschillende rollen en belangen van waterschappen en PD-HWBP en houd rekening met het gezamenlijke doel van het HWBP. De discussie over de subsidieaanvraag zal altijd blijven en heeft meerwaarde.

Onderzoek het optimum van vooronderzoek in de planuitwerkingsfase om de risico's in de realisatiefase te beheren. Wanneer creëert extra vooronderzoek toegevoegde waarde en wanneer schijnzekerheid? Zo kan een kader worden geboden waarop een inhoudelijke discussie kan worden gevoerd waarom aanvullend onderzoek wel of niet nodig is. Bijvoorbeeld door elementen in kaart te brengen die bijdragen aan complexiteit. De complexiteit van het project kan als uitgangspunt worden genomen voor het onderzoek: meer complexiteit rechtvaardigt meer onderzoek.

Aanbeveling PD-HWBP: Bied formats aan om het proces en discussie in de subsidieaanvraag te stroomlijnen.

Het aanbieden van formats met eisen en voorbeelden waar waterschappen aan moeten voldoen bij de verschillende stappen naar een subsidieaanvraag, helpt om een langdurende discussie met begeleidingsteams te voorkomen. Deze formats zien op elementen die terug moeten komen in onderbouwing van de keuze voor een vroege marktbenadering, zoals mate van complexiteit, de mate van onzekerheid, de behoefte aan innovatieve oplossingen of de benodigde kennis in de eigen organisatie om hieraan invulling te geven. Dergelijke formats zijn ook van toegevoegde waarde bij de onderbouwing van de begroting van de dijkversterking. Hierin dienen de keuzes en afwegingen van het waterschap transparant en volledig te zijn weergegeven zodat het begeleidingsteam de subsidieaanvraag inhoudelijk kan beoordelen, maar ook zodat er voor het waterschap duidelijkheid is over de manieren waarop een waterschap marktconformiteit kan aantonen. Het is vervolgens aan de waterschappen om zorgvuldig en conform voorwaarden deze formats in te vullen.

Aanbeveling PD-HWBP: Voer aanvullend onderzoek uit naar de definitieve financiële impact van de twee-fasen-aanpak ten opzichte van een traditionele marktbenadering zodra tien tot twaalf projecten zijn afgerond.

Dergelijk aanvullend onderzoek helpt in de discussie rondom subsidieaanvragen. Door de hogere kosten van de planuitwerkingsfase bij de toepassing van een twee-fasen-aanpak bij de vroege marktbenadering kan het beeld ontstaan dat een vroege marktbenadering duurder is. Deze conclusie kan nu echter nog niet worden getrokken. De kosten in de planuitwerkingsfase worden immers gemaakt om meerkosten in de realisatiefase te voorkomen. Er is nog maar één project met een vroege marktbenadering afgerond. Op basis van die ene casus kan geen generieke uitspraak worden gedaan over de financiële impact van deze marktbenadering.

Aanbeveling PD-HWBP: Onderzoek of een andere risicoverdeling rondom de uitvoeringsrisico's kan leiden tot andere keuzes in de marktbenadering.

Als de waterschappen niet 100% risicodragend zijn voor de uitvoeringsrisico's in de realisatiefase, maar deze risico's via een nader te bepalen verdeling gedeeld worden tussen het waterschap en het HWBP: welke afwegingen maken waterschappen dan in de keuze voor de marktbenadering? Indien blijkt dat waterschappen dan eerder voor traditionele marktbenaderingen kiezen, om zo bijvoorbeeld de complexe en intensieve samenwerking van een twee-fasen-aanpak te vermijden, kan dit gestimuleerd worden.

6 Het realiseren van de dijkversterkingsopgave in 2050 bij de huidige maatschappelijke opgaven vraagt om programmabrede marktbenadering en een herijking van het bestaande afwegingskader

6.1 Maatschappelijke opgaven vormen een actueel risico voor de tijdige versterking van dijken

Waterschappen hebben te maken met maatschappelijke opgaven.

Zo merken waterschappen dat het steeds moeilijker wordt om personeel te vinden, leiden stikstofproblematiek en PFAS tot complexiteit en mogelijke vertraging in de uitvoering en vraagt de realisatie van klimaatdoelstellingen om nieuwe en kapitaalintensieve bouwmethoden¹.

Elk individueel waterschap heeft te maken met de gevolgen van maatschappelijke opgaven. Tot op heden lukt het waterschappen om te gaan met deze opgaven door bijvoorbeeld inzet van emissieloos bouwmaterieel of een tijdige aanvraag van vergunningen. Door het vroegtijdig betrekken van aannemers, ontstond er ruimte om met realistische, technische oplossingen de wetgeving omtrent stikstof het hoofd te bieden.

Deze maatschappelijke opgaven kunnen vertragend werken.

De omvang en diversiteit van de problematiek maakt dat oplossingen niet altijd voor de hand liggen. Arbeidskrapte, de stikstofcrisis en verscherpte eisen omtrent verduurzaming vragen om innovatieve oplossingen die nog niet altijd aanwezig zijn. Dit heeft tot gevolg dat er vertraging kan ontstaan in de realisatie van de projecten en daarmee in de tijdige versterking van dijken.

Een deel van de vertragingen is het gevolg van exogene ontwikkelingen, gerelateerd aan de maatschappelijke opgaven. Qua risicobeheersing lijkt een VMB met twee-fasen-aanpak een passende marktbenadering, omdat het de risico's verdeelt tussen het programma HWBP, het waterschappen en de aannemer. Een twee-fasen-variant van de vroege marktbenadering lijkt daarbij van toegevoegde waarde te zijn bij projecten waar meerdere of grotere onzekerheden het moeilijk maken om een redelijke prijs af te geven in een reguliere aanbestedingsprocedure.

Wel kan een projectorganisatie onder een twee-fasen-aanpak minder flexibel omgaan met optredende onzekerheden, omdat (zoals al beschreven in paragraaf 4.4) projectteamleden vanwege de samenwerking niet (snel) op andere projecten worden ingezet.

¹ Onder maatschappelijke opgaven wordt verstaan: krapte op de arbeidsmarkt, stikstofproblematiek, PFAS, klimaatdoelstellingen, circulair en emissieloos bouwen (ZEB).

De krapte op de arbeids- en aannemersmarkt is een risico voor de uitvoering van HWBP-projecten.

Waterschappen ontvangen diverse signalen dat aannemers kritischer worden op welke projecten zij aannemen. Dit komt omdat het aanbod van opdrachten groter is dan de beschikbare uitvoeringscapaciteit in de markt. Dit heeft enerzijds met de krapte op de arbeidsmarkt in de bouw te maken (meer vacatures dan werkzoekenden), anderzijds met de hoeveelheid opdrachten die publieke opdrachtgevers in de markt zetten. Het HWBP-principe 'programmeren op urgentie' staat daarmee onder druk.

6.2 Oplossingen voor maatschappelijke opgaven komen voornamelijk uit projecten of individuele waterschappen

Maatschappelijke opgaven worden op verschillende wijzen en op project- of waterschapniveau aangepakt.

Dit blijkt uit interviews met waterschappen. Kennis en ervaring wordt, indien een waterschap hier zelf om vraagt, onderling gedeeld. Waterschappen benaderen elkaar en delen op deze manier kennis. Ook organiseert HWBP landelijke bijeenkomsten waar kennis wordt gedeeld. Het ontbreekt vooralsnog aan een alliantiebrede of programmatische aanpak, zoals het ontwikkelen van een marktbenaderingsstrategie of instrumenten, om de maatschappelijke opgaven het hoofd te kunnen bieden. Hoewel dit past bij de autonomie en wettelijke verantwoordelijkheid van het waterschap om keringen die niet aan de norm voldoen te versterken, is het de vraag of hiermee de potentie van een programmatische aanpak wel volledig wordt benut.

6.3 De maatschappelijke opgaven vragen om meer regie van de programmadirectie op de programmabrede marktbenadering

Het is onzeker of waterschappen individueel de gevolgen van de maatschappelijke opgaven volledig kunnen dragen.

De omvang van de maatschappelijke opgaven zijn zo groot, dat onzeker is wat de gevolgen zijn voor de uitvoering van dijkversterkingsprojecten. Tot nu toe is op

projectniveau steeds een oplossing gevonden voor deze maatschappelijke opgaven. Het is onzeker of dit in de toekomst ook blijft lukken. Ook vormen oplossingen gebonden aan de grenzen van het waterschap soms een inefficiënte aanpak vanwege de complexiteit van de vraagstukken.

Waterschappen hebben tot dusver op verschillende wijze invulling gegeven aan de twee-fasen-aanpak.

Zoals geconstateerd in paragraaf 3.3, hebben verschillende waterschappen tot dusver op verschillende wijze invulling gegeven aan de twee-fasen-aanpak. Mede gezien de maatschappelijke opgave van de krappe arbeidsmarkt, is het de vraag hoe efficiënt het is dat waterschappen individueel de twee-fasen-aanpak doorontwikkelen. 'Marktsamenwerking' en 'capaciteit' zijn alliantiebrede ontwikkelthema's uit het programmaplan HWBP.

HWBP voert een zekere mate van regie op het aanbesteden van HWBP-projecten.

Hierbij lijkt er een zekere mate van continuïteit in financiële omvang te zitten van de vraag, zonder pieken en dalen. Ook wordt geprogrammeerd op basis van urgentie. Er is geen onderzoek gedaan naar hoe HWBP rekening houdt met de voortgang van reeds aanbesteedde projecten. Wel is uit interviews gebleken dat een VMB met twee-fasen-aanpak bij vertraging van invloed is op de efficiënte inzet van uitvoeringscapaciteit (zie ook par 4.4 en 6.2).

Waterschappen hebben een belangrijke rol om kennis te delen binnen de alliantie.

Uit het programmaplan HWBP volgt dat waterschappen een belangrijke rol hebben om actief bij te dragen aan de alliantie en de gezamenlijke ontwikkelthema's door onder meer informatie tijdig te delen en kennis en ervaring binnen de alliantie te benutten, alsook zelf open en actief te delen met andere waterschappen. De wijze waarop waterschappen hun projecten aanpakken verschilt per waterschap, waarbij ieder waterschap zijn eigen taak en verantwoordelijkheid heeft om de eigen organisatie (tijdig) door te ontwikkelen en (verder) te professionaliseren om zo bij te

dragen aan de gezamenlijke doelen van de alliantie. PD-HWBP heeft een ondersteunende rol door de regie te voeren over een aantal alliantiebrede ontwikkelthema's. Duurzaamheid, marktsamenwerking, capaciteit, opleiding en communities zijn thema's die te maken hebben met de maatschappelijke opgaven.

6.4 De twee-fasen-aanpak van vroege marktbenadering maakt geen onderdeel uit van het bestaande afwegingskader voor samenwerkingsvormen met de markt

Het ontbreken hiervan doet geen recht aan de ontwikkelingen in de markt en maatschappelijke opgaven.

Door waterschappen en begeleidingsteams is gesteld dat een uniform afwegingskader rondom complexiteit en marktbenaderingen van toegevoegde waarde zou zijn. De twee-fasen-aanpak van de vroege marktbenadering, alsook bouwteam als organisatievorm, maken geen onderdeel uit van het afwegingskader. Een herijking van het afwegingskader is dan ook wenselijk. Ook blijkt uit de interviews dat het afwegingskader niet bekend lijkt en inmiddels gedateerd is.

In 2014 is het afwegingskader 'Geïntegreerde contractvormen Hoogwaterbeschermingsprogramma' gepubliceerd (hierna: afwegingskader). Het afwegingskader is in opdracht van de PD-HWBP ontwikkeld. Het afwegingskader geeft inzicht in de meest kansrijke samenwerking voor het project, van traditioneel tot geïntegreerd contract op basis van de vastgestelde ambities. Het biedt praktische handvatten voor de marktbenadering waarbij onder andere risico's, levenscyclusoptimalisaties en gevolgen voor de omgeving zoals hinder en schade in beeld worden gebracht. Met dit kader kunnen waterschappen op een objectieve en uniforme manier de verschillende samenwerkingsvormen met elkaar vergelijken en keuzes maken voor de marktbenaderingsstrategie die onderdeel is van de subsidieaanvraag.

6.5 Leerervaringen en aanbevelingen

Uit het programmaplan HWBP volgt dat de programmadirectie (allereerst) verantwoordelijk is voor het inrichten en regisseren van het proces van programmeren en begroten, subsidie verlenen en rapporteren/verantwoorden. Daarnaast faciliteert de programmadirectie de beheerders via begeleidingsteams bij het ontwikkelen en delen van kennis binnen de alliantie. Voor het doorontwikkelen van het HWBP zorgt de programmadirectie voor regie op de gezamenlijke ontwikkelthema's van de alliantie. Daarnaast is een belangrijke rol van de programmadirectie om issues rond raakvlakken buiten de directe scope en verantwoordelijkheid van het HWBP te signaleren en zo nodig af te stemmen.

Aanbeveling aan de alliantie: Doorleef de zes alliantieprincipes opnieuw met elkaar.

De zes alliantieprincipes klinken niet altijd door in de uitvoering van projecten. Doorleef (opnieuw) en herijk met elkaar wat deze principes inhouden, hoe hier invulling aan wordt gegeven en wat de gewenste situatie is. Bespreek wat knelt en hoe daarmee kan worden omgegaan. Hiernavolgend hebben wij onze reflectie opgenomen op de principes van het HWBP, daar wij aanleiding zien om ze binnen het programma nog eens tegen het licht te houden.

Best for Program: we handelen vanuit het collectief belang van de alliantie als geheel en we werken gezamenlijk aan maatschappelijk optimale oplossingen voor waterveiligheid.

Het is in het collectief belang om een programmabrede marktbenadering te volgen. Ook gezamenlijk het hoofd bieden aan maatschappelijke opgaven als stikstof en arbeidskrachte is in het collectief belang.

Solidair: we dragen gezamenlijk bij aan de financiering en uitvoering van de Nederlandse versterkingsopgave, ongeacht onze individuele belangen. We zijn gelijkwaardig en samen verantwoordelijk.

Het is de vraag of het risicomijdend gedrag door waterschappen niet teveel vanuit individueel belang is ingestoken. Anderzijds is dit het gevolg van het feit dat

waterschappen 100% risicodragend zijn voor kostenoverschrijdingen in de realisatiefase. Ook hierbij kan de vraag worden gesteld hoe solidair dat is. Wij raden aan dit binnen de alliantie te bespreken en te onderzoeken hoe (opnieuw) invulling aan solidariteit kan worden gegeven.

Rolzuiver: we vervullen verschillende rollen in het HWBP (uitvoerder, financier, toezichthouder, kadersteller) en combineren deze soms. We zijn rolzuiver in het belang dat we behartigen.

We willen niet de indruk wekken dat de HWBP-begeleidingsteams niet rolzuiver zijn. We merken wel op dat de invulling van deze vier rollen soms tegenstrijdig aan elkaar kunnen zijn. Onderzoek hoe hier momenteel invulling aan wordt gegeven en wat de gewenste situatie is voor PD-HWBP en waterschappen.

Voorspelbaar en verrassingsvrij: we maken risico's en issues vroegtijdig bespreekbaar, zodat hierop gezamenlijk gestuurd kan worden en besluiten zorgvuldig tot stand kunnen komen.

Uit gesprekken met waterschappen en begeleidingsteams blijkt dat aan beide kanten veel moeite wordt gedaan om risico's en issues vroegtijdig bespreekbaar te maken. Niet alle waterschappen ervaren het toetsingsproces voorspelbaar en verrassingsvrij, met name als het gaat om toetsing op marktconformiteit bij een twee-fasen-aanpak. De overige twee alliantieprincipes zijn *transparant* en *betrouwbaar*. In dit onderzoek hebben wij geen signalen ontvangen dat deze principes ter discussie staan. Dat neemt niet weg dat het verstandig is om alle zes principes met elkaar te doorleven.

Aanbeveling PD-HWBP: Onderzoek hoe, zonder afbreuk te doen aan de autonomie van het waterschap, een programmabrede marktbenadering tot stand kan komen.

De waterschappen hebben hun eigenstandige (wettelijke) verantwoordelijkheid om keringen die niet aan de norm voldoen te versterken. De programmadirectie heeft een ondersteunende rol door de regie te voeren over een aantal alliantiebrede ontwikkelthema's. Marktsamenwerking, duurzaamheid, kennis en innovaties zijn voorbeelden van ontwikkelthema's die een relatie hebben met de maatschappelijke

opgaven. Omdat het onzeker is of waterschappen in de toekomst op waterschaps- en projectniveau oplossingen kunnen vinden voor de maatschappelijke opgaven, is het advies om te onderzoeken hoe een programmabrede marktbenadering tot stand kan komen. Hierbij is het van belang om geen afbreuk te doen aan de autonomie van het waterschap, maar wel gebruik te maken van de kracht van het HWBP als alliantie.

Ons inziens staat de mogelijke aanpak reeds in het programmaplan HWBP beschreven, echter hebben wij onvoldoende zicht op de voortgang van deze aanpak.

Aanbeveling PD-HWBP: Actualiseer het bestaande afwegingskader.

Actualiseer het bestaande afwegingskader voor marktbenaderingsstrategieën. Voeg in elk geval de twee-fasen-aanpak en het bouwteam als organisatievorm toe. Het initiatief voor het herijken van het afwegingskader ligt ons inziens bij de begeleidingsteams, maar ons advies is om dit in nauwe samenwerking met de waterschappen te doen. Het afwegingskader kan een verplicht toe te passen document worden bij het onderbouwen van de keuze voor de marktbenadering in de subsidieaanvraag. Het afwegingskader zal voor waterschappen duidelijkheid scheppen waar de onderbouwing aan moet voldoen en stroomlijnt het proces van subsidiebeschikking.

Ter overweging geeft het onderzoeksteam enkele afwegingscriteria mee, die wat ons betreft in het afwegingskader moeten belanden:

1. Complexiteit;
2. Doorlooptijd;
3. Behoeft aan innovatie;
4. Beschikbare kennis en capaciteit om rol van opdrachtgever in te kunnen vullen.

Aanbeveling PD-HWBP: Stuur op capaciteit van/in de sector

Eén van de maatschappelijke opgaven is krapte op de arbeidsmarkt. De krapte op de arbeids- en aannemersmarkt is een risico voor de uitvoering van HWBP-projecten. Het HWBP-principe 'programmeren op urgentie' staat onder druk. Naast het sturen op urgentie en financiën, zou ook de capaciteit van en in de sector kunnen meewegen in het programmeren van projecten.

Uit interviews is gebleken dat een VMB met twee-fasen-aanpak bij vertraging van invloed is op de efficiënte inzet van uitvoeringscapaciteit. Wanneer meerdere aannemers bij vertraging niet of later beschikbaar zijn voor projecten, heeft dit invloed op de planning. Ook hier zou in de afweging van de marktbenadering en de programmering van dijkversterkingsprojecten rekening mee gehouden moeten worden.

In beide gevallen zal een balans gevonden moeten worden in autonomie en verantwoordelijkheid van waterschappen in relatie tot een programmatische aanpak.

Aanbeveling PD-HWBP: Voorkom vanuit het programma afhankelijkheid van aannemers door op programmaniveau bij waterschappen structureel kennis, ervaring en capaciteit te organiseren.

Als gevolg van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, de vergrijzing en het reeds jarenlange tekort aan technisch personeel, is het borgen van kennis rondom dijkversterkingen binnen waterschappen een uitdaging. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden, kan voor een VMB gekozen worden. Echter, zou vanuit het HWBP in samenwerking met de waterschappen, ook andere oplossingen tot de mogelijkheden moeten behoren. Door het niet enkel toepassen van VMB's, worden waterschappen minder afhankelijk van de markt en kunnen zij mogelijk zuiverder invulling geven aan hun rol als publiek opdrachtgever.

In een gezonde samenwerking tussen markt en overheid is er sprake van wederkerigheid en mogen er niet te grote verschillen in kennis zijn om invulling te geven aan opdrachtgeverschap. Dit is gezien de belangen niet altijd in te vullen met inhuur, dan wel uitbesteding bij ingenieursbureaus. Waterschappen moeten in hun eigen organisatie over voldoende kennis en ervaring beschikken om het opdrachtgeverschap in te vullen. Het is realistisch om te denken dat dit niet altijd mogelijk is, gezien de krapte op de arbeidsmarkt en de tijdelijke aard van projecten.

7 Reflectie vanuit de onderzoekers

In de voorgaande hoofdstukken heeft u kunnen lezen hoe wij de vraagstelling vanuit het HWBP hebben vertaald in een aanpak en tot welke resultaten dat heeft geleid. De genoemde aanbevelingen geven richting aan de verbetermogelijkheden die vanuit de documentstudie en de diverse interviews naar voren zijn gekomen.

De programmaorganisatie van het HWBP heeft ons in de afrondende fase van het onderzoek gevraagd een reflectie te geven op basis van onze kennis en ervaring als inkoop-organisatieadviesbureau in het fysieke domein. Een reflectie die verder gaat dan de reikwijdte van het uitgevoerde onderzoek en daar in feite dus ook buiten staat. Een reflectie op de wijze waarop partijen samenwerken aan de waterveiligheidsopgave van Nederland voor 2050. Deze samenwerking tussen onder meer het PD-HWBP, Rijkswaterstaat, waterschappen, aannemers en ingenieursbureaus vindt plaats binnen een uitdagende context gezien alle maatschappelijke opgaven.

Hoe wij daar tegenaan kijken en wat we het HWBP-ecosysteem willen meegeven, hebben wij in de voorliggende reflectie uitgewerkt. Het is een reflectie waarin wij stilstaan bij de ontwikkelingen in de sector en daarbinnen het samenspel tussen PD-HWBP, waterschappen, aannemers en ingenieursbureaus die met elkaar aan de slag zijn om de HWBP-opgaven te realiseren. We staan kort stil bij hoe andere publieke organisaties de (voor een groot deel gelijke) markt benaderen. We benoemen vervolgens een aantal 'verwonderpunten' en sluiten de reflectie af met 'food for thought': onderwerpen die wij als overdenk- en bespreekpunten meegeven en die kunnen bijdragen aan het realiseren van de HWBP-doelstellingen.

7.1 Exogene ontwikkelingen en effect op de sector

De GWW-sector beleeft een hectische periode. Aangescherpte regelgeving rondom PFAS, onzekerheid door de stikstofproblematiek en sinds begin vorig jaar de oorlog in Oekraïne. Dit alles leidt tot hoge inflatie en schommelingen in prijzen en tarieven van materialen, materieel en specifiek personeel. Ook toeleveringsketens staan onder druk wat de beschikbaarheid van bouwmaterialen doet knellen. De arbeidsmarkt kent op menige inhoudelijke domeinen schaarste, waarin ook nog eens vele zzp'ers actief zijn die door detacheerders en ingenieursbureaus worden ingezet. De vele vacatures maken dat werknemers kritisch zijn op waar ze werken, leuk werk willen doen en zich kunnen ontwikkelen.

Daarnaast leiden de actuele ontwikkelingen in het stikstofdossier tot vertraging in de voorbereiding en realisatie van grotere projecten, wat maakt dat beheer- en onderhoudsprojecten, daar waar stikstof minder een issue is, meer in het aandachtsveld van aannemers komen te liggen waar dat voorheen gericht was op grotere realisatieprojecten.

De duurzaamheidsopgave vraagt inzet van andere materialen en materieel. Dit vraagt investeringen van aannemers en toeleveranciers die perspectief nodig hebben om de investering ook terug te kunnen verdienen. Voorspelbaarheid van publieke opdrachtgevers is dan ook van belang, alsook de ruimte (en waardering) om een duurzame uitvoering van werken ook aan te kunnen bieden in een aanbesteding. Publieke opdrachtgevers zijn op hun beurt ook aan het zoeken naar de best passende manier om de kennis van de aannemerij vroegtijdig te benutten, waarbij geïntegreerde contracten en bijvoorbeeld MKI als gunningcriterium al enige tijd worden toegepast, maar zeker nog geen gemeengoed zijn.

Door bovengenoemde ontwikkelingen zijn aannemers kritisch op de projecten waar ze wel of juist niet op inschrijven, waarbij projecten op basis van vaste aanneemsom onder druk staan als het gaat om de interesse vanuit de markt daarvoor. Tegelijk is er veel werk te doen in de sector en kunnen aannemers ook 'kieskeurig' zijn: ze nemen het risicoprofiel van een project en de te verwachten marge mee in de afweging waar ze wel en niet op gaan inschrijven. We zien ook signalen dat door een stagnerende werkvoorraad in specifieke deelsectoren juist werk "gekocht" wordt om eigen capaciteit productief in te kunnen zetten.

Al met al leidt deze volatiliteit tot onzekerheid. Onzekerheid ten aanzien van voor welk budget het werk te maken is en wat 'een eerlijke prijs voor eerlijk werk is'. Ons beeld is dat publieke opdrachtgevers en aannemers zich beiden inspannen om het antwoord daarop te vinden. Ontwikkelingen als bouwteams, ontwikkelcontracten en sociale contracten laten zien dat het thema 'samenwerking' in ieder geval steeds belangrijker wordt gevonden in de sector.

7.2 Het samenspel binnen het HWBP-ecosysteem

De dijkversterkingsopgave waar het HWBP voor staat dient gerealiseerd te worden binnen de dynamiek in de sector zoals die hierboven is geschetst. Deze dynamiek maakt de opgave alleen maar groter. De noodzaak om binnen het HWBP-ecosysteem alle neuzen dezelfde kant op te hebben staan, wordt daardoor ook alleen maar groter.

In het onderzoek hebben we al geconstateerd dat de huidige subsidieregeling ertoe leidt dat risicomijdend gedrag bij waterschappen ontstaat en veel zekerheid wordt gezocht voordat men de markt op gaat. De HWBP-projecten zijn weliswaar divers, maar zijn over het algemeen niet bijzonder inhoudelijk complex. De totale projectkosten kunnen door de onderzoekskosten in de planuitwerkingsfase echter wel oplopen, wat leidt tot een hogere financiële bijdrage van het HWBP.

De inhoudelijke kennis bij de waterschappen verschilt. De één is in staat om een project zonder een VMB-proces zelf via een RAW-bestek succesvol te realiseren. Anderen betrekken veel inhoudelijke kennis van de markt. Betrokken ingenieursbureaus die ingehuurd worden voor het uitvoeren van de genoemde onderzoeken voeren die overigens uit naar behoefte van een waterschap en/of aannemer. Zij hebben geen automatische prikkel om daar beperkend in te zijn.

Alhoewel we de aannemers niet gesproken hebben tijdens het onderzoek², is ons beeld vanuit de interviews met de IPM-projectteams van de onderzochte VMB-projecten dat aannemers geïnteresseerd zijn om deel te nemen aan de aanbestedingstrajecten, wat in deze tijd van schaarse capaciteit als positief beschouwd kan worden. Blijkbaar is voor hen het resterende risicoprofiel en de te behalen marge interessant. De betrokken IPM-teams kijken daarbij veelal terug op een plezierige samenwerking met de aannemers wat in het kader van 'leuk werk' en personeelsbehoud van belang is.

Overigens is het trekken van conclusies over het al dan niet duurder of goedkoper zijn van een VMB (of twee-fasen-aanpak) ten opzichte van een meer traditionele RAW, E&C of D&C-contract echt koffiedik kijken. Er is immers slechts één VMB-project geheel afgerond en de impact van inflatie en de oorlog in Oekraïne kan enorm zijn op prijsstelling en beschikbaarheid. Daarbij is een zuivere vergelijking tussen beide bouworganisatievormen moeilijk te maken gezien de altijd aanwezige verschillen in de projectspecifieke context.

Tenslotte; ons beeld is dat het voorbereiden en uitvoeren van de VMB-projecten voornamelijk vanuit een transactionele benadering plaatsvindt: per project worden plannen gemaakt, wordt financiering verkregen en worden projecten aanbesteed en uitgevoerd. U heeft in de eerdere onderzoeksresultaten kunnen lezen dat er op programmatisch gebied nog verbeteringen mogelijk zijn. In voorliggende reflectie komen wij daar later ook op terug.

² Behalve een tweetal aannemers die betrokken waren bij het project Sterke Lekdijk.

7.3 Wat zien wij andere publieke opdrachtgevers doen?

Wij hebben (op persoonlijke titel) een kort rondje gemaakt langs een aantal andere publieke organisaties in ons eigen netwerk die actief zijn in de GWW-sector. Met het verzoek een beeld op hoofdlijnen te geven van de wijze waarop zij dezelfde sector benaderen voor wat betreft samenwerkingsvormen. ProRail, Rijkswaterstaat en de gemeente Amsterdam hebben daar een reactie ter indicatie op terug gegeven.

Conclusie van dit rondje is dat de andere opdrachtgevers voor een deel nog opdrachten via een RAW-bestek op de markt zetten, een groot deel van de opdrachten een (UAV-GC) E&C/D&C-contract is en er in zeer beperkte mate een twee-fasen-aanpak wordt toegepast. Het leren van een twee-fasen-aanpak zal het HWBP-ecosysteem dus voor een groot deel binnen het eigen ecosysteem moeten vormgeven. Daarnaast geven de genoemde organisaties programmatisch invulling aan opgaven waar zij voor aan de lat staan en in de samenwerkingsvormen die daar voor nodig zijn.

7.4 Verwonderpunten

Vanuit het voorgaande hebben wij een aantal verwonderpunten op een rijtje gezet:

- a. Het HWBP en de waterschappen benaderen dezelfde markt van aannemers op een andere wijze dan andere grotere publieke aanbestedende diensten dat doen. Niet alleen voor wat betreft de samenwerkingsvorm (en afgeleide contractvorm) maar ook de programmatische benadering in plaats van de naar onze mening meer transactionele benadering van de HWBP-projecten;
- b. Hoe wordt kennis geborgd binnen het HWBP-ecosysteem? De waterschappen huren voor de bezetting van het eigen IPM-team in menige gevallen extern in: een ingenieursbureau of zzp'ers. Het project wordt weliswaar gerealiseerd maar het waterschap bouwt als opdrachtgever geen kennis op. Projectoverstijgend is het dan lastig leerervaringen vast te leggen en als waterschap meer ervaren te worden in dergelijke samenwerkingsvormen;

- c. *Alignment* van de belangen lijkt niet waterdicht te zijn in de subsidieregeling. Er staat druk op de algemene HWBP-doelstelling van 'Sober en doelmatig' door de eerdergenoemde uitvoering van de planuitwerkingsfase door waterschappen: in de twee-fasen-aanpak wordt in de planuitwerkingsfase veel onderzoek gedaan ter beperking van het uitvoeringsrisico. Vanuit het perspectief van een waterschap te begrijpen, maar vanuit het ecosysteem als geheel en beheersing van kosten lijkt ons dat niet per definitie wenselijk.

7.5 'Food for thought'

Graag geven we het HWBP-ecosysteem het volgende mee:

- a. Neem als PD-HWBP de lead in het nader vormgeven en richten van het HWBP-ecosysteem door gezamenlijk aan de slag te gaan met de actualisatie van de marktbenadering, inclusief heroverweging van de twee-fasen-aanpak, en evalueer de subsidieregeling op gewenste prikkels om de 'neuzen binnen het ecosysteem te richten op de HWBP-opgave';
 - i. Onderzoek bij afronding van VMB- (en twee-fasen-aanpak) projecten de kosten- en opbrengsten. Wanneer voor een groot deel van de projecten blijkt dat dit tot meer kosten dan opbrengsten leidt, kan dit leiden tot een heroverweging van de twee-fasen-aanpak. Is deze aanpak noodzakelijk voor het realiseren van de HWBP-opgave of zijn andere samenwerkingsvormen ook - en wellicht beter - toepasbaar? Vanuit het onderzoek en de reflectie zien wij dat de twee-fasen-aanpak voordelen kent in een kritische aannemersmarkt, vroege uitvoeringskennis nuttig is in het omgevingsmanagement en het risicoprofiel voor de realisatiefase kan verlagen voor zowel waterschap, het HWBP en aannemer. Wel staan hier ook nadelen tegenover zoals een toename van de onderzoekskosten tijdens de planuitwerkingsfase, een complexe samenwerkingsvorm die niet altijd in lijn is met technisch complexiteit van de projectopgave en nadelen kent bij vertragingen in de besluitvorming (projectteams in stand houden (hoge 'burnrate') of ontbinden van projectteams (met opstartuitdagingen daarna));

-
- ii. Overweeg bij de evaluatie van de subsidieregeling na te gaan of een andere verdeling van de uitvoeringsrisico's de waterschappen andere keuzes laat maken ten aanzien van de marktbenadering en zich als risicodragende deskundige opdrachtgever te positioneren. Qua verdeling is van risico's is denkbaar: endogene risico's: 50% HWBP/ 50% Waterschap, exogene risico's: 100% HWBP en eventuele overige risico's: 90% HWBP/10% Waterschap;
 - b. Borg de opgedane kennis en ervaringen vanuit de VMB-projecten op het niveau van het PD-HWBP, bijvoorbeeld door het inrichten en onderhouden van een kennisbank met ontwikkelde werkwijzen en templates, best practices, et cetera. Wees ook alert op het zekerstellen van eigen kennis en kunde, in vast personeel of in het organiseren van een gestructureerd kennisnetwerk binnen het HWBP-ecosysteem. Voorkom afhankelijkheid van zzp'ers of ingenieursbureaus bij het borgen en inbrengen van leerervaringen;
 - c. Er zijn meerdere publieke opdrachtgevers in de GWW-sector actief. Het uitbreiden van eigen netwerk met andere publieke opdrachtgevers (zoals in het rondje benaderd) kan waardevol zijn om met elkaar kennis te delen ten aanzien van passende marktbenaderingen en een lerende programmatische aanpak.

Bijlagen

Bijlage 1: Definities en kenmerken

Traditionele marktbenadering

- E&C en RAW;
- Een aannemer heeft geen of beperkte invloed op het ontwerp (na DO);
- Duidelijke opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie;
- Prijs voor realisatie komt in concurrentie tot stand.

Vroege marktbenadering

- Een aannemer heeft nog invloed op het ontwerp (DO of eerder);
- Aannemer brengt uitvoeringskennis in;
- Waterschap maakt VO, aannemer maakt DO/UO, voert het UO uit en zorgt voor vergunningen;
- E&C en RAW zijn geen vroege marktbenadering;
- D&C, PD&C, innovatiepartnerschap en alliantie zijn vroege marktbenaderingen;
- Alleen bij een D&C kan de volledige prijs voor realisatie van het werk in concurrentie tot stand komen. Bij andere varianten is daarvoor bij de aanbesteding nog te veel onzeker of onbekend.

Vroege marktbenadering met twee-fasen-aanpak

- Uitvoeringsrisico's worden door gezamenlijke aanpak eerder inzichtelijk gemaakt dan bij een traditionele marktbenadering;
- De wijze van beheersing en allocatie van gezamenlijk geïdentificeerde risico's wordt voor prijsvorming bepaald;
- Twee-fasen-aanpak is bij onderzochte projecten toegepast bij een bouwteam (E&C), D&C, innovatiepartnerschap en alliantie;
- Uitgestelde prijsvorming: in de twee-fasen-aanpak volgt de prijsbepaling voor de realisatie pas na de ontwerp- of engineeringfase;

- Go/no-go moment: Door met aannemer. Gunnen van opdracht voor realisatie;
- Niet door met aannemer: E&C of RAW-bestek op de markt middels aanbesteding.

Netto betalers

- Waterschappen die zelf geen projecten realiseren, maar wel financieel bijdragen aan het HWBP.

Bijlage 2: Achtergrondinformatie

Kenmerken subsidieregeling

De subsidieregeling heeft op hoofdlijnen de volgende kenmerken:

- Waterschappen kunnen subsidie aanvragen voor hoogwaterbeschermingsprojecten;
- 90% van de kosten wordt vergoed door HWBP, 10% wordt gedragen door waterschap;
- Voorziene en onvoorziene risico's zijn regulier subsidiabel;
- De subsidieregeling kent de volgende fasen:
 - Verkenning;
 - Planuitwerking;
 - Realisatie.
- Waterschappen dienen per fase een aanvraag tot subsidie in;
- De beslissing op de aanvraag wordt genomen binnen acht weken na ontvangst aanvraag;
- Per fase staat beschreven waaraan de aanvraag moet voldoen;
- Aanvragen worden op basis van voorcalculatie gedaan. Het waterschap is risicodragend;
- Kosten worden geraamd op basis van SSK;
- Verkenning en planuitwerking: deterministisch of probabilistisch;
- Realisatie: deterministisch of probabilistisch tot € 40 miljoen, probabilistisch vanaf € 40 miljoen;
- De marktbenadering is onderdeel van de aanvraag in de planuitwerkingsfase;
- Waterschappen kunnen gedurende een fase een voorschot aanvragen van maximaal 100%;
- De hardheidclausule voorziet in een uitzonderingsregeling om af te wijken van de aanvraag op probabilistisch of deterministische wijze;
- Een project dient op sobere en doelmatige wijze te worden gerealiseerd;
- Het is mogelijk subsidie aan te vragen voor het uitvoeren van een experiment of demonstratieproject;

- Bij de beoordeling van de subsidieaanvraag is marktconformiteit een belangrijk criterium van de toetscommissie.

Bijlage 3: Topiclijsten interviews

Bijlage 3a: Topiclijst onderzoek naar de leerervaringen met de vroege marktbenadering

Graag bespreken wij onderstaande onderwerpen met u in relatie tot uw ervaring met vroege marktbenadering en de subsidieregeling toegepast binnen het HWBP.

1. Inleiding

- a. Kennismakingsronde en korte toelichting op het onderzoek.
- b. Kunt u een beknopte beschrijving geven wat het project op hoofdlijnen beoogd te bereiken, in welke fase het project zich nu bevindt en vanaf welke fase de aannemer is gecontracteerd?
- c. Wat was de belangrijkste reden om te kiezen voor de vroege marktbenaderingsstrategie voor dit project?
- d. Is dit de eerste keer dat binnen het waterschap/hoogheemraadschap een vroege marktbenaderingsstrategie is toegepast voor een project?
- e. Wat is, alles overziend, uw algemene indruk van de toegepaste (vroege) marktbenaderingsstrategie bij deze aanbesteding? Komt dat overeen met de verwachtingen die u van tevoren had?

2. Algemeen

- a. Welke doelstellingen zijn vooraf gesteld voor het betreffende project? Welke daarvan werden door u al kritisch of uitdagend bevonden?
- b. Welke afwegingen hebben een rol gespeeld bij keuze voor de VMB? Op welke doelstellingen sloot deze methodiek volgens u goed aan?
- c. Welke beoogde voordelen heeft naar uw mening het werken met een VMB ten opzichte van een meer traditionele marktbenadering? benodigde competenties van uw eigen IPM-team en interne OG
- d. Is er meer ruimte geweest voor koppelkansen, realiseren van aanpalende doelstellingen en het toepassen van innovaties bij de VMB?

- e. Subsidieaanvraag en -vaststelling
 - i. Welke rol speelt de omgang met uitvoeringsrisico's (komen in principe ten laste van de beheerder) uit de subsidieregeling bij de keuze voor de VMB? In hoeverre weegt dit mee?
 - ii. Had u zonder de noodzaak voor vroege zekerheid op de uitvoeringsrisico's ook gekozen voor de VMB? Indien nee, welke afweging had u dan gemaakt?
 - iii. Welke andere aspecten uit de subsidieregeling hebben een rol gespeeld in de keuze voor de aanbestedingsstrategie?
- f. Meerdere projecten kiezen voor een twee-fasen-aanpak met een getrapte prijsvorming, waardoor het element prijs bij een aanbesteding niet of nauwelijks meetelt. Hoe verhoudt zich dit ten opzichte van de subsidieregeling? Versterkt de subsidieregeling deze keuze voor uitgestelde prijsvormingen?

3. Verkenningfase en Planuitvoeringsfase

- a. Welke van de vooraf gestelde doelstellingen zijn voor u bepalend geweest in de keuze ten aanzien van:
 - i. De beoogde samenwerkingsvorm met de aannemer en de daarvan afgeleide contractvorm;
 - ii. De te volgen aanbestedingsprocedure;
 - iii. De afweging om de kennis en kunde van een aannemer vroegtijdig te betrekken in het proces.
- b. Welke andere contracteringsvarianten heeft u afgewogen voordat u voor uw projecten op de VMB-variant uit kwam?

Bij de VMB wordt er eerder een aannemer betrokken dan bij reguliere trajecten. Enkel bij PDC-contracten heeft een aannemer daadwerkelijk een rol in de planologische uitwerking.

-
- c. Is een PDC-contract overwogen als marktbenaderingsstrategie? Waarom is hiervoor gekozen, waarom is deze afgefallen dan wel waarom is deze niet overwogen?

Naast een PDC-contract is het bij minder vergaande geïntegreerde contractvormen noodzakelijk rekening te houden de vroegere betrokkenheid van een aannemer om de beoogde meerwaarde te bereiken.

- d. Wat voor gevolgen heeft dit in jullie project gehad voor de omgang met (technische) complexiteiten in de verkenningsfase? En planuitvoeringsfase?
- e. Welke ontwerpvrijheid is vanuit de planuitvoeringsfase open gehouden voor de aannemer (bijvoorbeeld enkel kunstwerk, tot ondergrond, tot volledig ontwerp)?

4. Realisatiefase

- a. Hoe kunt u de samenwerking tussen het WS/HH en de aannemer beknopt omschrijven? Is de samenwerking tot nu toe naar verwachting verlopen?
- b. Het werken volgens een VMB vraagt om andere competenties en expertise dan een klassiek UAV contract. Hoe heeft u dat ervaren? Hoe heeft u hier invulling aan gegeven? Wat zijn verschillen in de samenwerking vergeleken met een reguliere marktbenadering?
- c. Zijn er optimalisatie doorgevoerd c.q. wijzigingen opgetreden tussen de verkenningsfase, planuitvoeringsfase en de realisatiefase die het gevolg zijn van de VMB waarbij de aannemer vroegtijdig betrokken is? Hoe wordt er omgegaan met dergelijke wijzigingen? Wat is de rol van de VMB hierin? Op bijvoorbeeld de aspecten omgevingsmanagement, budget of tijd? Is er sprake geweest van minder onvoorzien meerwerk of onvoorziene projectuitloop?
- d. Bij een VMB is vroegtijdig een aannemer betrokken. Heeft dit in jullie project tot een beperking van de faalkosten en risico's geleid en/of zijn de risico's anders verdeeld dan bij een traditionele aanpak? Heeft de

VMB-strategie bijgedragen aan het minimaliseren van de faalkosten/risico's? Waarom wel/niet?

5. Afronding

- a. Zijn er nog andere aspecten aan het werken met een VMB die nog niet benoemd zijn in dit gesprek die u als prettig of juist als onprettig hebt ervaren?
- b. Als u nog een project met een VMB zou uitvoeren, wat zou u dan anders doen?

Bijlage 3b: Topiclijst onderzoek naar de leerervaringen met de *klassieke marktbenadering*

Graag bespreken wij onderstaande onderwerpen met u in relatie tot uw ervaring met vroege marktbenadering en de subsidieregeling toegepast binnen het HWBP.

- 1. Inleiding**
 - a. Kennismakingsronde en korte toelichting op het onderzoek;
 - b. Kunt u een beknopte beschrijving geven wat het project op hoofdlijnen beoogd te bereiken, in welke fase het project zich nu bevindt en vanaf welke fase de aannemer is gecontracteerd?
 - c. Wat was de belangrijkste reden om niet te kiezen voor de vroege marktbenaderingsstrategie voor dit project? En waarom wel voor een RAW contract?
2. Is dit een eenvoudig of complex project geweest? Wat maakt dit eenvoudig of complex?
3. Wat zijn de uitvoeringsrisico's in dit project? Hoe zijn deze afgedekt?
4. Hoe is invulling gegeven aan de samenwerking. Hoe verloopt deze? Wat gaat goed, wat minder goed?
5. Hoe wordt er omgegaan met wijzigingen? Wat is de rol van de gekozen marktbenadering hierin? Op bijvoorbeeld de aspecten omgevingsmanagement, budget of tijd? Is er sprake geweest van meer of minder onvoorziene meerwerk of onvoorziene projectuitloop?
6. Met terugwerkende kracht, zou u dan een andere keuze hebben gemaakt voor de marktbenaderingsstrategie?
7. Wat is uw ervaring met vroege marktbenaderingen?
8. Zijn er voorafgaand aan de realisatiefase onderzoeken gedaan om de risico's te identificeren, classificeren en alloceren?
9. Wat betekent de klassieke marktbenadering voor de inzet van uw IPM-team? Waaruit bestaat de samenwerking met het IB? Heeft het IB ook kennis van uitvoering?
10. Hoe heeft de aannemer het bestek ervaren of uitgevoerd? Heeft dit geleid tot andere uitvoeringsrisico's die niet voorzien waren in de PU? Wat is de rol van het IB geweest in de RE?
11. Welke beoogde voordelen heeft naar uw mening het werken met een traditionele marktbenadering ten opzichte van een vroege marktbenadering? Op de aspecten:
 - I. budget (omvang en zekerheid),
 - II. doorlooptijd van het project
 - III. het omgevingsmanagement
 - IV. faalkosten en risico's
 - V. benodigde inzet van uw eigen IPM-team
 - VI. benodigde competenties van uw eigen IPM-team en interne OG
12. Hoe sluit de subsidieregeling aan op uw project / gekozen marktbenaderingsstrategie?
13. Heeft de subsidieregeling een rol gespeeld in de keuze voor deze marktbenadering?

14. Afronding

- a. Zijn er nog andere aspecten aan het werken met een klassieke marktbenadering die nog niet benoemd zijn in dit gesprek die u als prettig of juist als onprettig hebt ervaren?
- b. Als u nog een project met een klassieke marktbenadering zou uitvoeren, wat zou u dan anders doen?

Bijlage 3c: Topiclijst voor *ambtelijk opdrachtgevers* in onderzoek naar de leerervaringen met de vroege marktbenadering

Graag bespreken wij onderstaande onderwerpen met u in relatie tot uw ervaring met vroege marktbenadering en de subsidieregeling toegepast binnen het HWBP.

1. Inleiding

- a. Kennismakingsronde en korte toelichting op het onderzoek;
- b. Kunt u een beknopte beschrijving geven wat het project op hoofdlijnen beoogd te bereiken, in welke fase het project zich nu bevindt en vanaf welke fase de aannemer is gecontracteerd?

Binnen het onderzoek spreken we van een vroege marktbenadering (VMB) wanneer een aannemer voor de uitwerking van het Definitief Ontwerp (DO) of eerder is gecontracteerd (dus Design & Construct (D&C) wel, Engineering & Construct (E&C) niet).

- c. Wat was de belangrijkste reden om te kiezen voor de vroege marktbenaderingsstrategie voor dit project?
- d. Is dit de eerste keer dat binnen het waterschap/hoogheemraadschap een vroege marktbenaderingsstrategie is toegepast voor een project?
 - i. Zo nee: Wat waren de eerdere ervaring(en) met de vroege marktbenaderingsstrategie? En hoe is deze ervaring meegenomen in dit project?
- e. Wat is, alles overziend, uw algemene indruk van de toegepaste (vroege) marktbenaderingsstrategie bij deze aanbesteding? Komt dat overeen met de verwachtingen die u van tevoren had?

2. Ambtelijk opdrachtgever

- a. Hoe kijkt u terug op het uitgevoerde project tot nu toe en de toepassing van VMB daarbinnen? Welke verschillen zag u ten opzichte van andere contract- en aanbestedingsvormen, bijvoorbeeld ten aanzien van beheersing van scope, budget, doorlooptijd, etc.

- b. Welke projectkarakteristieken zijn bepalend voor een succesvolle toepassing van een VMB? (Intern: bijvoorbeeld lange dijk vs korte dijk, complexiteit).
- c. Is uw eigen organisatie in staat om een VMB goed te kunnen doorlopen, en wat vraagt dit aan eigen capaciteit en competenties, of aan externe inhuur? Is het huidige opdrachtgeverschap van waterschappen naar uw mening van voldoende niveau om vroege marktbenaderingsstrategieën aan te besteden en te beheersen?
- d. Hoe heeft u de samenwerking met het HWBP ervaren, vanaf de subsidieaanvraag en tot en met de realisatiefase. Welke support heeft u ervaren? Welke eerder opgedane ervaringen bij andere HW/WW heeft u ervaren in de toets- en adviesmomenten vanuit het PHWBP?
- e. Is in uw ervaring het opdrachtgeverschap van het waterschap nu veranderd ten opzichte van het opdrachtgeverschap aan het begin van het HWBP-programma?
 - i. Zo ja: Op wat voor manier is het veranderd? Ten goede of ten kwade?

3. Afronding

- a. Zijn er nog andere aspecten aan het werken met een VMB die nog niet benoemd zijn in dit gesprek die u als prettig of juist als onprettig hebt ervaren?
- b. Als u nog een project met een VMB zou uitvoeren, wat zou u dan anders doen?

Bijlage 3d: Topiclijst voor HWBP-begeleidingsteams in onderzoek naar de leerervaringen met de vroege marktbenadering

Graag bespreken wij onderstaande onderwerpen met u in relatie tot uw ervaring met vroege marktbenadering en de subsidieregeling toegepast binnen het HWBP.

1. Inleiding

- a. Kennismakingsronde en korte toelichting op het onderzoek;
- b. Kunt u een beknopte beschrijving geven van de rol van de begeleidingsteams? Wat is het doel, welke rol vervult u?

Binnen het onderzoek spreken we van een vroege marktbenadering (VMB) wanneer een aannemer voor de uitwerking van het Definitief Ontwerp (DO) of eerder is gecontracteerd (dus Design & Construct (D&C) wel, Engineering & Construct (E&C) niet).

- c. Wat is, alles overziend, uw algemene indruk van de (vroege) marktbenaderingsstrategie?
- d. Welke voor- en nadelen ervaart u bij de vroege marktbenadering?

2. Subsidieregeling

- a. Hoe verloopt het proces van aanvraag tot vaststellen beschikking?
- b. Onder de vorige subsidieregeling was er sprake van nacalculatie. In de huidige subsidieregeling is er sprake van voorcalculatie. Welke verschillen merkt u? Welke effecten heeft dit?
- c. De vroege marktbenadering wordt steeds vaker toegepast in dijkversterkingsprojecten. Wat is hiervan de reden?
- d. Subsidieregeling stimuleert beheersing van risico's. De vroege marktbenadering is geschikt voor risicomitigatie. Stimuleert de subsidieregeling daarmee de vroege marktbenadering?
- e. Wat is een reguliere doorlooptijd voor de beoordeling van de beschikking? Wat maakt dat deze tijd nodig is? Is het mogelijk om de doorlooptijd te versnellen?

- f. De term 'marktconformiteit' komt niet voor in de subsidieregeling. Waarom wordt hierop getoetst? Welke definitie van marktconformiteit wordt gehanteerd?
- g. Bij getrapte prijsvorming vindt geen concurrentie op prijs plaats. Dit vraagt om transparantie in prijsopbouw en -vorming. Welke positieve en negatieve ervaringen zijn hiermee opgedaan?
- h. Hoe wordt getoetst op 'sober en doelmatig'? Welke definitie of criteria liggen hieraan ten grondslag?
- i. Beheerders benoemen het verschuiven van kosten. Uitvoeringsrisico's worden in de planuitvoeringsfase duidelijk, waar deze voorheen in de realisatiefase zichtbaar worden. Herkent u dit? Wat heeft dit voor invloed op de toekenning van de beschikking?
- j. De vroege marktbenadering kan leiden tot lagere VTW's in de realisatiefase, omdat risico's eerder inzichtelijk zijn en beter beheerst kunnen worden. Herkent u dit? Zit u dit terug in de projecten?
- k. De marktbenaderingsstrategie is een van de elementen die een rol spelen bij het vaststellen van de beschikking. Hoe zwaar weegt deze? Waar toetst u op?

3. Opdrachtgeverschap

- a. Hoe presteert het opdrachtgeverschap van beheerders nu t.o.v. het begin van het HWBP-programma? Welke ontwikkeling heeft hierin plaatsgevonden?
- b. Ziet u verschillen in de wijze van uitvraag binnen en tussen waterschappen? Welke variaties op de VMB komt u tegen? Wat betekent dat voor het beoordelen van de subsidieaanvraag?
- c. Hoe wordt de rol van de begeleidingscommissie ingevuld? Hoeveel begeleiding wordt gevraagd en geboden? Kunnen beheerders een rol vervullen in de begeleidingscommissie?
- d. Klopt het dat de begeleidingscommissie ook de subsidieaanvraag toetst?

-
- e. Welke rol ziet u voor de begeleidingscommissie t.o.v. de beheerders?
Een inhoudelijke rol? Kennismakelaar en beheerders met elkaar in contact brengen?

4. Afronding

- a. Zijn er nog andere aspecten aan het werken met een VMB die nog niet benoemd zijn in dit gesprek die u als prettig of juist als onprettig hebt ervaren?

Bijlage 4: Overzicht geïnterviewden

Waterschap	Projectnaam	Interview
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	Aanpak Kunstwerken	Ja
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	Culemborgse Veer-Beatrix Sluis (CUB)	Ja
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	Wijk bij Duurstede Amerongen (WAM)	Ja
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	Salmsteke	Nee
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	Overkoepelend programmteam	Ja
Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard	Krachtige IJsseldijken Krimpenerwaard (KIJK)	Ja
Waterschap Aa en Maas	Ravenstein – Lith	Ja
Waterschap Drents Overijsselse Delta	Zwolle-Olst	Nee
Waterschap Drents Overijsselse Delta	Stadsdijken Zwolle	Ja
Waterschap Drents Overijsselse Delta	Vecht - Stenendijk Hasselt	Ja
Wetterskip Fryslân	Lauwersmeerdijk	Ja
Waterschap Noorderzijlvest	Eemshaven-Delfzijl	Ja

Waterschap Noorderzijlvest	Lauwersmeer / Vierhuizergat	Ja
Waterschap Noorderzijlvest	Overkoepelend programmteam	Ja
Waterschap Rivierenland	Vianen	Ja
Waterschap Rivierenland	Wolferen-Sprok	Ja
Waterschap Rivierenland	Gorinchem-Waardenburg (GoWa)	Ja
Waterschap Rivierenland	Stad Tiel	Nee
Waterschap Rivierenland	Gameren	Ja
Waterschap Rivierenland	Tiel – Waardenburg (TiWa)	Ja
Waterschap Vallei en Veluwe	IJsseldijk Apeldoorns kanaal	Ja
Waterschap Vallei en Veluwe	Noordelijke Randmeerdijk (incl. WDOD)	Ja
Waterschap Limburg	Heel-Beesel	Ja
Waterschap Limburg	Steyl	Ja
Waterschap Limburg	Overkoepeld programmteam	Ja
Rijkswaterstaat	Krib- en Oeververlaging Pannerdensch Kanaal (KOP)	Ja

