



# TASK - Balance

## 4 SAA

### Productcontract omgevingsmanagement; een kijkje in de keuken bij SAA

Ingezonden artikel voor de Landelijke Omgevingsmanagementdag 2018  
Door Josselin Leenhouts (TASK) en Marco Ubeda (Balance)



## Inleiding

In de markt is al een aantal jaar een trend gaande waarbij opdrachtgevers hun diensten/opdrachten uitbesteden op basis van producten in plaats van op basis van inhuurcontracten waarbij tijdelijk extern personeel wordt ingehuurd. Deze verandering van werkwijze was in eerste instantie met name zichtbaar bij projecten van Rijkswaterstaat, maar langzamerhand sluiten meer organisaties zich aan bij deze nieuwe aanpak. Bovendien betrof het werken op productbasis lange tijd vooral de disciplines techniek en projectbeheersing, maar inmiddels zijn alle disciplines, dus ook contract en omgeving, aangehaakt.

De combinatie TASK-Balance 4SAA is sinds 1 mei 2017 verantwoordelijk voor het eerste grote productcontract voor omgevingsmanagement, namelijk Verkeersmanagement en Ondersteuning Omgevingsmanagement (hierna: VOO) bij het Rijkswaterstaat programma Schiphol Amsterdam Almere (hierna: SAA). Het programma SAA is het grootste wegenprogramma van Rijkswaterstaat op dit moment. Op het traject verbetert Rijkswaterstaat de doorstroming, reistijd en leefbaarheid. Zie hieronder welke wegen tot het traject behoren.



In dit artikel delen wij onze ervaringen met productcontracten in het omgevingsmanagement. Wat maakt dat het productcontract bij SAA een succes is geworden en wat zijn factoren die wij daarvoor van belang achten? In de eerste plaats wordt ingegaan op de verschillen die bestaan tussen het werken op productbasis en op basis van inhuurcontracten. Daarbij wordt eveneens stilgestaan bij de voor- en nadelen die deze verschillende aanpakken hebben. Aan de hand van het SAA-contract wordt vervolgens in kaart gebracht hoe het productwerken aansluit bij de inhoud en praktijk van het omgevingsmanagement. Ook delen wij, aan de hand van voorbeelden en onze ervaringen, de successen en uitdagingen van het werken met productcontracten binnen omgevingsmanagement.

### Verschillen product- en inhuurcontracten en soorten productcontracten

Tussen het uitbesteden van opdrachten op productbasis en op basis van inhuur bestaan duidelijke verschillen. Bij inhuur worden werkzaamheden ingevuld door het inhuren van adviseurs, waarbij richting de opdrachtgever verantwoord wordt op basis van gewerkte uren. Er bestaat in de verhouding opdrachtgever/opdrachtnemer een inspanningsverplichting voor de adviseurs die ingehuurd worden. De leiding en toezicht ligt bij de opdrachtgever.

Bij productcontracten worden producten uitgevraagd. De opdrachtnemer is bij productcontracten verantwoordelijk voor het bepalen en leveren van capaciteit om de afgesproken producten te leveren naar gewenste kwaliteit. Er wordt een vaste prijs afgesproken voor het product, ongeacht de hoeveelheid inzet die nodig is om dat product te realiseren. De leiding en toezicht ligt hier bij de opdrachtnemer.

Binnen de productcontracten kennen we op dit moment twee te onderscheiden vormen van verplichtingen, namelijk: een productieverplichting en een doelstellingverplichting. Op dit onderscheid in productcontracten komen wij hierna terug.

### Voor- en nadelen productcontracten ten opzichte van inhuurcontracten

Het werken met productcontracten kent verschillende voordelen ten opzichte van werken op basis van inhuurcontracten. Allereerst wordt efficiëntie bevordert doordat bij productcontracten meer dan bij inhuur de focus ligt op het vooraf plannen en prioriteren van werkzaamheden. Dit zorgt voor een concretere focus van de benodigde werkzaamheden in een periode. Daarnaast zorgt het werken met producten voor een grotere aantoonbaarheid. Producten worden in een bepaalde frequentie geleverd en afgerond. Hierdoor zijn alle versies en de verschillen tussen versies te herleiden en geeft het zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer inzicht in de uitgevoerde werkzaamheden. Bij inhuur is deze inzichtelijkheid veel minder aanwezig, aangezien het gaat om doorlopende werkzaamheden zonder dat daarbij (in de meeste gevallen) concrete verantwoording wordt afgelegd. Verder vergt het werken op productbasis een proces van verificatie en validatie. De opdrachtnemer moet voor betaling bij de opdrachtgever aantonen welke producten die periode geleverd zijn op basis van de contracteisen en de aanbieding van de opdrachtnemer. Om een bepaald kwaliteitsniveau van de producten te borgen beoordelen adviseurs elkaars werk voor vrijgave van het product. Dat stimuleert het leervermogen en uniform werken. Dit proces zit minder structureel verwerkt in inhuurcontracten.

Naast dat aan het werken met productcontracten de hierboven genoemde voordelen kleven, heeft deze werkwijze ook een aantal nadelen ten opzichte van het werken met inhuur. In de eerste plaats verschaft een inhuurcontract zowel de opdrachtnemer als de opdrachtgever meer flexibiliteit. Indien werkzaamheden niet zijn gepland of niet binnen de scope vallen worden ze toch uitgevoerd zolang de uren maar gedeclareerd kunnen worden. Daarnaast zorgen productcontracten ervoor dat er meer administratieve lasten en contractuele discussies op de werkvloer ontstaan, omdat dergelijke contracten grofweg werken volgens het principe: plannen, werken, verantwoorden. Voor deze stappen moeten processen worden ingericht en worden nagekomen. Bij inhuur zit de administratieve last vooral bij het doorgeven en accorderen van de urenstaat, hetgeen minder belastend is dan bij productcontracten.

### **De twee te onderscheiden vormen van een productcontract**

Zoals hierboven genoemd bestaan er thans twee te onderscheiden vormen van verplichtingen binnen een productcontract, namelijk: een productieverplichting en een doelstellingverplichting. Bij een productieverplichting spreken opdrachtgever en opdrachtnemer aantallen te leveren producten af voor een bepaalde periode. Denk hierbij aan 10 stakeholdergesprekken in 4 maanden. Betaling vindt hierbij plaats per geleverd product.

Bij een doelstellingverplichting voeren adviseurs werkzaamheden binnen een bepaalde scope uit en worden producten gekoppeld aan wat in een periode benodigd is voor het behalen van een doelstelling. De vooraf bepaalde doelstelling(en) vormt de scope. Terugkomend op het hierboven genoemde voorbeeld van de stakeholdergesprekken gaat het bij doelstellingverplichting niet om de kwantiteit van stakeholdergesprekken, maar om het nut van het product in relatie tot het behalen van een doelstelling. Een tevreden omgeving kan bijvoorbeeld een dergelijke doelstelling zijn, waaraan het product 'stakeholdergesprekken' wordt gekoppeld. Vanzelfsprekend wordt het aantal te voeren stakeholdergesprekken bij deze vorm van productcontracten niet van tevoren vastgelegd. Betaling van werkzaamheden vindt hierbij plaats op basis van een afgesproken bedrag waarvoor opdrachtnemer capaciteit moet leveren voor het behalen van de doelstellingen. De bijdrage aan de doelstelling is dus het product waarvoor betaling plaatsvindt.

### **Voor en nadelen tussen productieverplichting en doelstellingverplichting**

Uit een vergelijking tussen de productieverplichting en doelstellingverplichting kunnen ook een aantal voor- en nadelen worden gedestilleerd.

Het productcontract met doelstellingverplichting biedt een opdrachtgever een grotere mate van flexibiliteit. Het aantal producten wordt namelijk niet vooraf exact ingepland. Werkzaamheden vinden binnen de scope plaats waarbij een aantal producten als highlights worden verantwoord. Tevens zorgt dit voor minder administratieve lasten en contractuele inmenging, omdat het plannen van een aantal highlights makkelijker is dan het exact plannen van alle te leveren producten. Daarnaast is, doordat het om minder te verantwoorden producten gaat, de administratieve last laag.

De exacte planning van producten is echter tevens ook een voordeel van een productieverplichting. Doordat een exacte hoeveelheid producten is uitgevraagd door opdrachtgever, bijvoorbeeld voor een half jaar, is het voor de opdrachtnemer makkelijker dan bij doelstellingcontracten in te schatten welke capaciteit benodigd is. Zo weten beide partijen waar zij aan toe zijn, omdat alle producten vooraf zijn vastgelegd.

Een doelstellingverplichting legt veel verantwoordelijkheid neer bij opdrachtnemer. De opdrachtnemer moet een goed beeld hebben van de risico's en de kansen in de omgeving. Daarna kan de hoeveelheid werk bepaald worden die nodig geacht wordt om de doelstelling te behalen. Daar hangt ook de aanbiedingsprijs vanaf. Daarbij geldt het uitgangspunt dat bij een lange doorlooptijd het risico voor de opdrachtnemer groter wordt. Hoe langer de doorlooptijd hoe lastiger het namelijk is om te bepalen welke inzet en producten er nodig zijn gedurende de gehele periode.

### **Het productcontract SAA voor Omgevingsmanagement**

Het VOO-contract is een contract gebaseerd op een doelstellingverplichting. Opdrachtgever heeft aan opdrachtnemer gevraagd om ervoor te zorgen dat drie doelstellingen behaald worden:

1. Tevreden omgeving
2. Vlotte en veilige doorstroming
3. Goede relatie opdrachtgever-opdrachtnemer

Deze doelstellingen vormen samen de scope. Doelstelling 1 en 2 zijn inhoudelijke doelstellingen. De eindverantwoordelijkheid ligt bij de Omgevingsmanager en die rol wordt ingevuld door personeel van de opdrachtgever. Het VOO-contract moet dus bijdragen aan een tevreden omgeving en vlotte en veilige doorstroming. Voor het behalen van doelstelling 1 is de houding van de adviseurs ten opzichte van de stakeholders in de omgeving en ten opzichte van de omgevingsmanager daarbij van groot belang. De kennis, houding, relaties en competenties van de adviseurs staan aan de basis van een tevreden omgeving.

Voor het behalen van doelstelling 2 is belangrijk hoe de verkeersmanagers de relaties met aannemer, wegbeheerders en stakeholders managet. Het besef dat dit project onderdeel uitmaakt van een groter netwerk en dat verkeer moet blijven rijden terwijl er aan de weg gewerkt wordt, bepaalt de insteek richting issues.

De derde doelstelling -goede relatie opdrachtgever-opdrachtnemer- is essentieel voor het succes van een productcontract op basis van een doelstellingenverplichting. Om een doelstellingcontract te laten werken moet er namelijk wederzijds vertrouwen zijn en een goede samenwerking. Omdat de buitenwereld veranderlijk is en ontwikkelingen vaak onvoorspelbaar zijn, kan het gebeuren dat de inzet niet tot het gewenste resultaat leidt. Om de tevredenheid van de opdrachtgever te toetsen wordt daarom periodiek een prestatiemeting gehouden.

### **Geleerde lessen uit één jaar ervaring met het productcontract SAA**

De overgang van het werken op basis van inhuurcontracten naar productcontracten moet goed worden begeleid. Voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer is het werken op productbasis een nieuwe manier van werken. Inherent zorgt dit voor een verandering van werkwijze aan zowel beide kanten. Hierdoor ontstaat er onrust. Door het maken van goede afspraken over de nieuwe manier van werken en het expliciet maken van verwachtingen, worden opdrachtgever en opdrachtnemer betrokken en komen de neuzen dezelfde kant op te staan. Contractueel had VOO maar een korte transitiefase ingepland. Als aan de start van een productcontract alle onrust weggenomen wordt door een goede transitiefase, dan levert dat betrokkenheid en partnership op bij medewerkers en opdrachtgever, die ten goede komt gedurende de uitvoering van het contract.

Het bereiken van de inhoudelijke doelstellingen vraagt veel inzet van de opdrachtnemer, maar er is geen garantie dat die inzet ook het gewenste resultaat oplevert. Daarom is het belangrijk om (ook tussentijds) verantwoording af te leggen over welke inzet er gedaan is ten bate van de te bereiken doelstellingen. In het VOO contract wordt per T-periode (trimester) vooraf door het omgevingsteam, bestaande uit adviseurs en de omgevingsmanager, afgestemd welke producten er dat trimester geleverd worden. Dit wordt vastgelegd in een trimesterplan waarin kort beschreven

wordt welke focus het komende trimester nodig is om de drie doelstellingen te behalen en welke producten daarvoor de *highlights* vormen ter verantwoording. Daarmee dwingt opdrachtnemer zich om vooruit te kijken en te anticiperen op wat gaat komen. Verder kan opdrachtnemer middels deze vastlegging aan opdrachtgever inzichtelijk maken op welke deelaspecten van de te behalen doelstelling de focus ligt voor de komende periode en welke resultaten er geboekt gaan worden. Concreet zorgt dit voor duidelijkheid aan de voorkant (plannen) en achterkant (verantwoorden) van te leveren en geleverd werk. Daarnaast helpt het efficiëntie in de hand, omdat vooraf wordt nagedacht wat de focus is van de betreffende periode. Hierdoor ontstaat prioritering van acties en taken waardoor hoofd- en bijzaken worden onderscheiden. Echter, omgevingsmanagement kenmerkt zich naast proactief ook altijd door reactief werk. Het is hierdoor belangrijk om ruimte en flexibiliteit in te bouwen in de plannen om zo in te kunnen springen op actuele ontwikkelingen. Werken met doelstellingen biedt hier ook ruimte voor. Anders dan bij resultaatcontracten worden alleen de *highlights* van de periode in producten verantwoord. Overige werkzaamheden vinden *gewoon* plaats binnen de scope. Kwantiteit, aantallen, te leveren producten spelen hierin in mindere mate een rol dan bij resultaatverplichting. Dit zorgt ervoor dat doelstellingenverplichtingen de flexibiliteit bieden welke benodigd is voor omgevingsmanagement.

Het is belangrijk dat de externe omgeving niets merkt van de overgang naar een productcontract. Omgevingsmanagement is mensenwerk. Er wordt een band opgebouwd met stakeholders die bevorderlijk is voor het maken van afspraken en halen van deadlines in projecten. Continuïteit in de werkzaamheden en bezetting speelt daarbij een grote rol. Echter in een productcontract kan een opdrachtgever niet sturen op wie het product levert. De opdrachtnemer is aan zet om te bepalen hoe een product het best behaald kan worden, daar zit voor een groot deel ook de winstmarge van de opdrachtnemer. Door zowel inhoudelijke doelstellingen als samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer als doelstelling te benoemen, wordt de capaciteit en het team wel gespreksonderwerp tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Producten werken niet samen, mensen wel. Daarom is door de combinatie TASK-Balance4SAA aangeboden dat de opdrachtgever toch inspraak behoudt in de invulling van de capaciteit. De opdrachtgever is tevreden bij vaste aansprekpunten en een stabiel team. Het binden en enthousiasmeren van de medewerkers en het bevorderen van kennisoverdracht onderling komen daaraan ten goede.

De basis van een goede relatie ontstaat ook door met elkaar in gesprek te gaan en open te zijn over de wederzijdse belangen. Het is zaak om bij de omgevingsmanager helder aan te geven welke inspanning geleverd zijn om de doelstelling te behalen. Om de samenwerking goed te kunnen faciliteren hebben we bij SAA een Projectmanager VOO geïntroduceerd aan de kant van de opdrachtnemer. De projectmanager vervult de schakel tussen de inhoud en het contract en is inhoudelijk gesprekspartner voor de werkvloer aan opdrachtgevers- en opdrachtnemerskant. Denk bijvoorbeeld aan discussie over welke werkzaamheden tot de doelstellingen behoren, of de juiste bemensing van de projecten.

Het werken in een contract met doelstellingverplichting vraagt om een team dat bestaat uit proactieve, verantwoordelijke professionals. Er wordt van de adviseur omgevingsmanagement en de verkeersmanager veel verwacht: hij moet de inhoudelijke doelstellingen bewaken, hij moet de relatie met de opdrachtgever goed onderhouden, maar hij moet ook kritisch zijn wat tot zijn opdracht behoort en zijn uren efficiënt inzetten om te komen tot een product. Dat vraagt een

andere instelling dan ingehuurd worden. Een productcontract kan alleen slagen als de medewerkers zich daarvan bewust zijn en opdrachtnemer stuurt op kwaliteit.

### **Conclusie**

Productcontracten vergroten de efficiëntie en zorgen voor grotere aantoonbaarheid van hetgeen geleverd wordt ten opzichte van inhuurcontracten. Wij onderscheiden twee vormen productcontracten: productieverplichting en doelstellingverplichting. Beide contractvormen hebben voor- en nadelen. Voor Omgevingsmanagement biedt een contract gebaseerd op doelstellingverplichting meer voordelen omdat deze contractvorm een hoge mate van flexibiliteit heeft en minder administratieve lasten en contractuele inmenging.

Onze ervaring bij SAA leert dat Omgevingsmanagement deels reactief werk is en daarom moet er flexibiliteit in de opdracht zitten. Door per periode vooruit te kijken, hebben opdrachtgever en opdrachtnemer dezelfde focus. Producten moeten gepland worden en adviseurs worden gestimuleerd na te denken over de benodigde werkzaamheden in de komende periode. Hierdoor ontstaat prioritering en worden hoofd- van bijzaken onderscheiden. Dit werkt efficiëntie in de hand. Daarnaast worden producten gevalideerd en verifieerd (V&V) voor de verantwoording. Adviseurs beoordelen hierdoor elkaars werk op een gestructureerde wijze waarbij raakvlakken inzichtelijk worden en het leervermogen wordt vergroot. Die lessen worden meegenomen bij het vaststellen van de focus en producten voor de volgende periode.

Omgevingsmanagement is mensenwerk en dat betekent dat ook bij een productcontract geïnvesteerd wordt in relaties; die met de externe stakeholders, die met de opdrachtgever en het team.

VOO laat met deze werkwijze zien dat het werken met een productcontract bij

Omgevingsmanagement mogelijk is, zonder flexibiliteit te verliezen en met behoud van tevreden opdrachtgever en externe stakeholders.