



D. VAN DER ASDONK,
MSC.
AFSTUDEERDER'
UNIVERSITEIT TWENTE



DR. IR. R. S. DE GRAAF
UNIVERSITAIR DOCENT
UNIVERSITEIT TWENTE



DRS. L. VAN STRALEN
GROEPSMANAGER
AFDELING PROJECT-
MANAGEMENT,
INGENIEURSBUREAU
AMSTERDAM



DRS. ING. E. ANTOINE
VALUE ENGINEER,
ROYAL HASKONING
DHV

TOEPASSING VAN VALUE MANAGEMENT (VM) IN EEN GEMEENTELIJKE ORGANISATIE: LESSONS LEARNED

Summary

Slowly the Dutch municipalities are discovering Value Management (VM), the municipality of Amsterdam is one of them. This article describes a master thesis research in which three VM projects of Amsterdam were studied. The first two projects were used to identify bottlenecks in the applied VM method and to develop solutions to mitigate these bottlenecks. These solutions were implemented in the third project of study that showed a significant improvement in the performance. This article describes the approach of the study, the investigated projects and the results.

Inleiding

Het toepassen van Value Management (VM) in bouwprojecten is niet nieuw in Nederland. ProRail en Rijkswaterstaat passen de methode al bijna 10 jaar toe en beginnen daarmee de aandacht te trekken van Nederlandse gemeenten, waaronder de gemeente Amsterdam. Sinds 2012 is de gemeente de mogelijkheden van VM aan het verkennen. De aanleiding daarvoor was een succesvolle toepassing van VM in een gecombineerd project met Rijkswaterstaat.

Dit was reden voor de gemeente Amsterdam om een afstudeeronderzoek te starten naar hoe VM geïmplementeerd kon worden in hun organisatie. Hierbij werden twee VM studies binnen de gemeente Amsterdam bestudeerd om een VM methode te ontwikkelen die toegepast kon worden in een derde VM studie. Er kwam in de bestudering van de twee VM studies een aantal knelpunten naar boven die het resultaat voor de projecten beperkte². Daarom veranderde de focus naar het inventariseren van knelpunten in de eerste twee VM studies en het identificeren van oplossingen voor deze knelpunten. Het derde project is gebruikt om de voorgestelde oplossingen ook daadwerkelijk toe te passen en de effecten ervan te meten.

In dit artikel beschrijven we de ervaringen van dit afstudeeronderzoek met de toepassing van VM in de gemeente, de hindernissen die daarbij optraden en de maatregelen die wij hebben geïdentificeerd om deze hindernissen te overwinnen.

Beschrijving bestudeerde VM projecten

Busstation Noord

In dit project ontwikkelde de Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer (DIVV) een busstation met overstap naar een nieuw (aan te leggen) metrostation en een P+R terrein. Het project was onderdeel van een gebiedsontwikkelingsproject, waarin verschillende onderdelen van de gemeente Amsterdam samenkwamen. Na het nemen van het uitvoeringsbesluit, twaalf jaar na de ontwikkeling van het eerste ontwerp, werd het ontwerp ter discussie gesteld door de ambtelijk opdrachtgever (interne opdrachtgever voor het project) vanwege onzekere randvoorwaarden in de vervoersvraag. Dit resulteerde in een VM studie waarbij getracht werd een ontwerp te ontwikkelen met meer waarde.

De Entree

Dit project van de DIVV betreft de herinrichting van het stationsplein voor het Amsterdam Centraal Station. Onderdeel van het project was een ondergrondse fietsparkeerplaats voor 7000 fietsen gelegen onder een gracht. Ondanks een eerdere herijking bleek het budget niet toereikend voor het gewenste ambitieniveau. Dit was aanleiding voor de ambtelijk opdrachtgever om een VM studie te starten. Na de voorbereidingen en interviews is door gebrek aan vertrouwen vanuit het projectteam in de Value Manager, de VM workshop afgelast.

Dijksgrachtbrug

Het project 'Dijksgrachtbrug' betreft de bouw van een tijdelijke fietsbrug nabij het Centraal Station van Amsterdam om een marineterrein te ontsluiten voor publiek. De intentie was deze brug voor 5 tot 15 jaar aan te leggen in verband met een discussie over de locatie van de brug tussen de twee subsidieverstrekende overheden. De VM studie moest inzicht geven in de kosten en argumenten voor de locatiekeuze. Deze VM studie is gebruikt om oplossingen en maatregelen voor knelpunten te testen die ontwikkeld zijn in de twee voorgaande projecten.

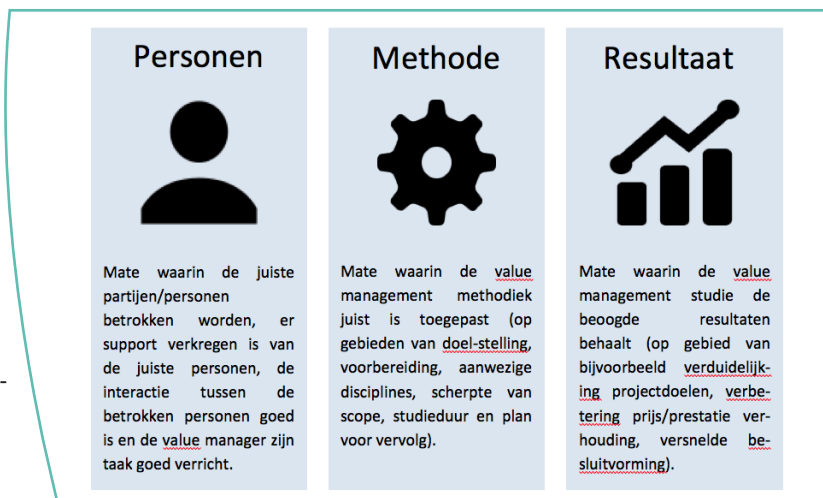
Onderzoek

De projecten zijn geanalyseerd met behulp van een vooraf opgesteld observatie framework. Dit framework is ontwikkeld op basis van wetenschappelijke VM literatuur (Lin et al, 2011), aangevuld met aanvullende doelstellingen voor VM zoals gedefinieerd door de gemeente Amsterdam. Het framework is in het onderzoek gebruikt om aan te geven op welke punten we hebben gelet bij het bestuderen van de projecten. Het framework bestaat uit 21 aandachtspunten welke zijn onderverdeeld in de drie categorieën zoals beschreven in Figuur 1.

We hebben het onderzoek voorbereid door projectdocumenten te analyseren, deelnemers te interviewen en door zelf kritisch

Theoretisch gezien zou er voor iedere VM studie een beslissing-nemer en een beslissing-maker moeten zijn om veilig te stellen dat de resultaten van de VM studie goed worden meegenomen in het verdere proces van het project (Male et al, 1998). In deze rolverdeling is de beslissing-nemer degene die de opdrachtgever voor de VM studie is en bevoegd is de beslissing te nemen om de uitkomsten te implementeren. De beslissing-nemer is niet aanwezig tijdens de workshop, behalve aan het begin om commitment te tonen en aan het eind om de resultaten in ontvangst te nemen. Op deze manier blijft de beslissing-nemer op afstand en kan deze onbevooroordeeld een beslissing nemen. In een gemeentelijke context zou een ambtelijk opdrachtgever of een stuurgroep een voorbeeld van een beslissing-nemer kunnen zijn.

In tegenstelling tot een beslissing-nemer is een beslissing-maker een persoon die de argumenten voor de beslissing van de beslissing-nemer voorbereidt, maar zelf niet bevoegd is om formele besluiten te nemen. Een beslissing-maker is aanwezig bij de VM workshop en heeft ook een grote rol in de voorbereiding ervan. Een beslissing-maker is bijvoorbeeld een projectteam.



Figuur 1 - Observatieframework gebruikt in het onderzoek (in hoofdlijnen).

te reflecteren. In totaal hebben 32 deelnemers meegewerkt aan dit onderzoek. Het onderzoek resulteerde in drie knelpunten die naar voren kwamen.

Knelpuntanalyse Busstation Noord en De Entree

De analyse van deze studies heeft geleid tot een observatie van de volgende knelpunten en een voorstel voor mogelijke oplossingen:

1. Beslissingsbevoegdheid en politieke gevoeligheid

Bij het aandachtspunt "betrokkenheid en support van partijen" in de categorie personen, gaven de deelnemers aan dat bij de VM studies de beslissingsbevoegdheid en politieke gevoeligheid een lastig punt is. Hoewel getracht werd dit af te vangen met stuurgroepen en een ambtelijk opdrachtgever, bleef het vaak onduidelijk wie concreet beslissingsbevoegd was voor welk onderdeel van het project. Daarnaast ontbrak het aan personen die harde beslissingen konden of durfden te nemen. Hierdoor bleek het lastig voor de gemeentelijke organisatie om haar rol als opdrachtgever voor de VM studie te vervullen.

In de beide bestudeerde VM studies werden de rollen van beslissing-nemer en beslissing-maker niet zuiver ingezet. De beslissing-nemer nam deel aan de VM workshop en ging op de stoel van de beslissing-maker zitten. Dit maakte het lastiger de resultaten na afloop van de workshop te vertalen naar concrete maatregelen en die direct goed te laten landen. Daarnaast kwamen er vaak punten ter discussie die niet binnen de bevoegdheid van de beslissing-nemer vielen doordat de VM studies met onvoldoende duidelijke scope-begrenzing werden ingestoken.

Een oplossing zou kunnen zijn om de rol van beslissing-nemer meer expliciet toe te passen, door hier vooraf duidelijke afspraken over te maken. Dit helpt om meer zekerheid te krijgen dat de resultaten van de studie leiden tot implementatie in het project.

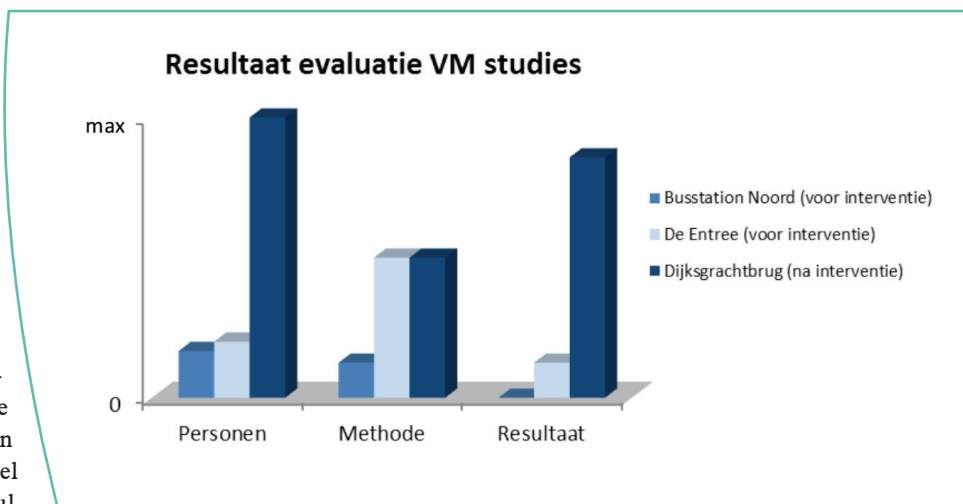
Dit houdt ook in dat de studie binnen de kaders van de macht van de beslissingnemer moet blijven, zodat deze achteraf daadwerkelijk bevoegd is een besluit te nemen. Dit heeft als voordeel dat het waarschijnlijker is dat de resultaten van de studie geïmplementeerd kunnen worden in het project, want de beslissing-nemer kan hier direct over besluiten. Aan de andere kant kan het wel de creativiteit van de studie beperken; door steeds binnen de kaders te blijven kijken vallen de oplossingen die daarbuiten liggen weg. En juist deze oplossingen kunnen mogelijk bestaande patronen doorbreken.

2. Te grote groep deelnemers

Bij het aandachtspunt “betrokkenheid van relevante disciplines en functies bij de workshop” in de categorie methode, gaven de deelnemers aan dat bij de organisatie van een VM studie in gemeentelijke organisaties het risico bestaat om te veel deelnemers uit te nodigen. Zeker bij grote en ingrijpende binnenstedelijke bouwprojecten zijn er vaak veel belanghebbenden. Als vertegenwoordiger van het publieke belang zien gemeentes het vaak als hun taak om deze belanghebbenden te betrekken. Echter, in de twee projecten legde het grote aantal deelnemers een aanzienlijke druk op de voorbereidingstijd van de workshop. Daarnaast leverde het ook gedurende de workshop praktische problemen op. Het bleek lastig om een gelijkwaardige input te verkrijgen van alle deelnemers en om een groepsgevoel te verkrijgen.

De bevindingen lijken te pleiten voor een kleinere groep betrokken stakeholders. Hier treedt echter een dilemma op. Als er te weinig stakeholders bij de workshops zijn is het lastiger draagvlak te krijgen voor de uitkomsten en oplossingen later in het project.

Een mogelijke oplossing is om een zogenaamde “twee-traps-raket” te hanteren, waarin eerst een VM studie georganiseerd wordt in klein gezelschap, bijvoorbeeld alleen met projectteam, eventueel aangevuld met interne adviseurs. Deze eerste studie is bedoeld om intern orde op zaken te krijgen. Daarna een tweede VM studie om samen met omgevingspartijen enkele zaken te valideren en keuzen te maken. Risico is echter dat de eerste workshop kaders oplegt aan de tweede workshop,



Figuur 2 - Score van de drie bestudeerde VM studies

waardoor de creativiteit beperkt kan worden, maar ook dat de deelnemers van deze tweede workshop het gevoel hebben dat alle randvoorwaarden al vast staan.

3. Scope studie niet in lijn met doelstelling

Bij het aandachtspunt “scherpte van de scope van de workshop” in de categorie methode, gaven de deelnemers aan dat in het algemeen VM gericht is op het zoveel mogelijk weghalen van beperkende kaders en randvoorwaarden om de creativiteit tijdens de workshop te vergroten. Dit blijkt echter lastig in gemeentelijke organisaties vanwege de strakke verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen de organisatie. Dit maakt het moeilijk om projectkader-overstijgende zaken te veranderen. Een voorbeeld hiervan is de afstemming met het gebiedsontwikkelingsproject rondom het busstation Noord. Hierbij waren de kaders van het busstation vastgelegd in het gebiedsontwikkelingsproject, waardoor een wijziging van de projectgrenzen directe gevolgen zouden hebben voor het gebiedsontwikkelingsproject, het aangrenzende Metrostation en het P+R terrein. Omdat alle drie de terreinen door verschillende gemeentelijke organisaties ontwikkeld werden, waren strakke regels vastgelegd over de begrenzing. Hierdoor waren grote wijzigingen in de projectscope onrealistisch omdat dit een herijking van eerder gemaakte afspraken en regels zou inhouden.

Een oplossing om hiermee om te gaan is toch om de scope binnen de afgesproken kaders te houden. De resultaten zijn weliswaar meer ingekaderd, maar de VE studie heeft een hogere slagingskans. Dit zorgt echter voor verminderde creativiteit en verkleint de kans op echte innovatieve en integrale oplossingen.

Resultaten onderzoek

De drie bovengenoemde oplossingen zijn toegepast in het derde VM project, de tijdelijke fiets- en voetgangersbrug nabij Amsterdam Centraal Station. Hierin is de rol tussen beslissing-nemer en beslissing-maker expliciet gemaakt en gescheiden gedurende de studie door hier voorafgaand aan de studie duidelijke afspraken over te maken. Het betrokken deelnemersaantal is beperkt tot de negen meest relevante personen en de scope is beperkt tot de directe projectscope. De consequenties hiervan (o.a. verkleining van de kans op innovatieve oplossingen) werden expliciet bediscussieerd met de beslissing-nemer. Afgesproken werd om een tussenoplossing te hanteren. Dit hield in dat besloten werd de scope te vergroten wanneer de initiële begrenzing te nauw bleek om significante waarde te creëren gedurende de VM studie.

De drie verbeteringen hebben geresulteerd in een positieve reflectie vanuit de deelnemers. Op 15 van de 21 indicatoren van het observatieframework werd de hoogste score toegekend. In de andere twee projecten kregen slechts 7 indicatoren de hoogste score, ofwel een verdubbeling van hoogste scores. De score van de drie bestudeerde VM studies zoals deze toegekend zijn door de deelnemers o.b.v. het observatieframework zijn weergegeven in Figuur 2. Bij project De Entree werd de methode van de voorbereiding beoordeeld en werd de verwachting van de deelnemers m.b.t. het resultaat meegenomen.

Met name op de categorie 'Personen' werd in het derde project een hoge score toegekend vanwege de goede taakverdeling en de betrokkenheid van de projectorganisatie bij de VM studie. Ook het behaalde resultaat (categorie 3) in het project Dijkgrachtsbrug werd als positief ervaren. Het grote verschil is dat de uitkomsten van de VM studie in het derde project wél zijn geïmplementeerd, in tegenstelling tot de eerste twee projecten. Op de overige indicatoren van het framework scoorden de drie projecten gelijkwaardig.

Hoewel de resultaten een verbetering laten zien door de interventies, is er wel een aantal kanttekeningen te plaatsen bij dit onderzoek. Ten eerste zat de voet- en fietsbrug nog in de beginfase van het project en was er nog ruimte in de projectscope. De beide andere studies gingen daarentegen al richting uitvoering waardoor ze te maken hadden met een gefixeerde scope, reeds verstarde raakvlakken met andere projecten in de omgeving en standpunten en wensbeelden van de belanghebbenden. De voet- en fietsbrug was minder complex, vooral in termen van raakvlakken met andere ontwikkelingen en projecten in de omgeving.

Nabeschuiving

Dit artikel laat drie lessons learned zien voor de toepassing van VM in een gemeentelijke organisatie en deze blijken inderdaad effect te hebben. Zijn onze bevindingen daarmee nu

zo baanbrekend? Nee, eigenlijk niet. Onze lessons learned worden in de VM literatuur al jaren veelvuldig benoemd. Value managers denken vanzelfsprekend na over het onderscheid tussen beslissing-nemers en beslissing-makers, en natuurlijk denken ze na wie ze moeten betrekken en stemmen ze de scope af op de VM doelstellingen. Niets nieuws dus, zo lijkt het.

Maar wat geven onze bevindingen dan wel aan? Naar ons idee twee belangrijke punten. Ten eerste, VM als methodiek is prima toe te passen in een gemeentelijke organisatie. We zijn geen onoverkomelijke zaken tegengekomen die ons zouden laten concluderen dat VM niet mogelijk is. Wel moeten vooraf duidelijke keuzes gemaakt worden. Bijvoorbeeld over het vaststellen van de VM doelstellingen, scope, betrekken van stakeholders, enzovoort. Dit bleek lastig te zijn binnen de gemeentelijke context. Het maken van duidelijke keuzes is in de onderzochte cases niet altijd gebeurd en dit heeft tot knelpunten geleid. Enerzijds heeft dit te maken met de relatieve onervarenheid van de gemeente inzake VM, anderzijds met politieke factoren. De cases laten zien dat in de voorbereiding van VM ook politieke agenda's een rol spelen bij het maken van keuzes. Misschien wel sterker dan in andere organisaties. We hebben gezien dat als VM ingezet wordt als politiek instrument de kans op slagen niet groot is.

Ten tweede zijn taken en verantwoordelijkheden binnen een gemeentelijke context sterk versnipperd, wat een echte integrale aanpak bemoeilijkt. Dit is van grote invloed op de scope van de VM studie omdat het veranderen van project-overstijgende zaken hiermee extra lastig wordt.

Noten

- ¹ Nu werkzaam als Business Consultant bij First Consulting
- ² Van het project De Entree is enkel de voorbereiding en de verwachting van de deelnemers m.b.t. de workshop meegenomen. De VE workshop heeft niet plaats gevonden

Geciteerde werken

- Lin, G., Shen, G. Q., Sun, M., & Kelly, J. (2011). Identification of Key Performance Indicators for Measuring the Performance of Value Management studies in Construction. American Society of Civil Engineers, 698-706.
- Male, S., Kelly, J., Fernie, S., Grönqvist, M., & Bowles, G. (1998). The value management benchmark: A good practice framework for clients and practitioners. London: Thomas Telford Publishing. ■