

Zeker geen zekerheid?!



Zeker geen zekerheid?!

Een onderzoek naar de mogelijkheden om belemmeringen als gevolg van onzekerheden en risico's ten aanzien van vroegtijdig uitbesteden te verminderen.

Afstudeerrapport van J.K. Veldink
Apeldoorn, oktober 2006

Opdrachtgevers:

BAM Wegen Regio Oost
Molenmakershoek 3
Postbus 10004
7301 GA Apeldoorn

Universiteit Twente
Faculteit Construerende Technische Wetenschappen
Opleiding Civiele Techniek
Afdeling Bouwprocesmanagement



Afstudeercommissie

Prof.dr.ir. A.G. Dorée (Universiteit Twente)
Drs. ing. J. Boes (Universiteit Twente)
Ing. P.J.H. Staats (BAM Wegen Regio Oost)
Ing. T. Revet (BAM Wegen Regio Oost)

Voorwoord

Met het afronden van dit voorliggende afstudeeronderzoek is een eind gekomen aan mijn studie Civiele Techniek aan de Universiteit Twente. In dit onderzoek wordt beschreven op welke wijze BAM Wegen Regio Oost onzekerheden en risico's kan verminderen die gemeentelijke opdrachtgevers ervaren ten aanzien van geïntegreerde contracten.

Het ontwerpen van uitvoeren van een afstudeeronderzoek is een hele klus gebleken. Ik heb het ook echt ervaren als afronding van mijn opleiding. Het verrichten van onderzoek heeft me wel kunnen fascineren. Wel heb ik het samenwerken met andere mensen gemist. Af en toe wat motivatieproblemen werden snel verholpen na een rondje koffieleuten door het bedrijf. Even bijkletsen over het weekend met Pascal, Reimer en Stefan; sparren met Bart over geïntegreerde contracten en Johan tarten met vragen over hoe het werk ervoor staat. En Roy, belofte maakt schuld; bij deze wil ik ook jou bedanken voor de wijze raad die je me als ervaringsdeskundige hebt kunnen geven.

Het onderzoek zou niet tot stand gekomen zijn zonder de medewerking van de medewerkers van gemeenten. Dankzij jullie heb ik tot dit resultaat kunnen komen.

Indirect hebben heel wat medewerkers van BAM bijgedragen aan mijn afstudeeronderzoek. Het zijn er te veel om ze hier allemaal te noemen. Dank hiervoor. Speciale dank gaat uit naar mijn begeleiders. Peter, met jouw kritische vragen heb je mij ook geleerd kritischer te zijn. Tjerri, jou wil ik ook hartelijk bedanken voor alle tijd en energie die je in mijn begeleiding hebt gestopt.

Vanuit de Universiteit wil ik dhr. Doree en dhr. Boes bedanken. Dankzij jullie sturing is mijn onderzoek telkens scherper geworden. Dank hiervoor.

Apeldoorn, 13 oktober 2006.

J.K. Veldink

Samenvatting

Sinds een paar jaar is er in de bouwsector een nieuwe samenwerkingsvorm op de markt onder de noemer geïntegreerde contracten. Bij deze contractvormen wordt de opdrachtnemer niet alleen verantwoordelijk gesteld voor het realiseren van een object, maar ook voor het ontwerpen daarvan. Op basis van een door of namens de opdrachtgever opgestelde vraagspecificatie of programma van eisen wordt een (uitvoerings) ontwerp gemaakt. In de vraagspecificatie staan alle eisen en randvoorwaarden waar de opdrachtnemer aan moet voldoen.

Daar waar bij een overheidsinstantie als Rijkswaterstaat geïntegreerde contracten in grote mate worden toegepast, Rijkswaterstaat besteedt alleen nog maar via geïntegreerde contracten uit, blijft toepassing binnen de lagere overheden achter.

Geïntegreerde contracten bieden voor BAM Wegen Regio Oost (BAM) grotere kansen dan de traditionele contractvormen. In dit onderzoek wordt getracht te achterhalen welke onzekerheden en risico's er in de praktijk bij gemeentelijke opdrachtgevers heersen en op welke wijze BAM deze zou kunnen wegnemen. Om hier inzicht in te krijgen wordt een drietal onderdelen met elkaar geconfronteerd. Een theoretisch kader, gevormd door literatuuronderzoek en een rollenspel (1), interviews met en een enquête onder gemeentelijke opdrachtgevers (2) en interviews met BAM medewerkers (3).

Op basis van het theoretisch kader is inzicht verkregen in het ontstaan van onzekerheden en risico's en is een aantal concrete onzekerheden en risico's ten aanzien van geïntegreerde contracten geïdentificeerd. Volgens de transactiekostenbenadering valt het ontstaan van onzekerheden bij transacties te verklaren aan de hand van de gedragsproposities van begrensde rationaliteit en opportunisme. De principaal – agent theorie schrijft de onzekerheden toe aan het verschil in belangen en asymmetrie in informatie. De belangrijkste onzekerheden en risico's uit het rollenspel hebben betrekking op:

- Budgetoverschrijdingen (blijft de prijs binnen het afgesproken budget?);
- Prijs-kwaliteit verhouding (betaald de gemeente niet te veel voor een gemiddelde of slechte prestatie?);
- Invloed op het gebied van politiek gevoelige onderwerpen (heeft de gemeente nog wel invloed op politiek gevoelige aspecten?);
- Invloed op detailniveau (kan de gemeente gedurende het proces inhoudelijk invloed uit oefenen?);
- Rol van de opdrachtgever (wat wordt er van de gemeente verwacht?);

- Risicoverdeling (gemeenten zijn bang dat ondanks de beoogde risicoverdeling de gemeente altijd eindverantwoordelijk zal zijn).

Verwacht werd dat bovenstaande onzekerheden en risico's ook in de praktijk zouden voorkomen.

In het tweede onderdeel van het onderzoek zijn interviews en enquêtes afgenomen. Er zijn in totaal 14 interviews met gemeentelijke opdrachtgevers afgenomen. Dit heeft geresulteerd in een lijst van onzekerheden en risico's en een aantal mogelijke oplossingsrichtingen. De eerder beschreven onzekerheden uit het rollenspel bleken in de praktijk ook voor te komen.

Omdat de interviews geen inzicht hebben gegeven in de mate van onzekerheid en de belemmerende werking van de verschillende onzekerheden, is een enquête onder 24 gemeentelijke opdrachtgevers afgenomen. Er is een selectie gemaakt van de belangrijkste onzekerheden en risico's, omdat niet alle onzekerheden en risico's uit de interviews meegenomen konden worden in de enquête. Criterium hierbij is dat alleen de onzekerheden en risico's gekozen zijn waarvan verwacht werd dat BAM Wegen Regio Oost deze zou kunnen verminderen. Tevens zijn, ook in het kader van inkrimping van de enquête, een aantal onzekerheden tot één containerbegrip samengevoegd. Zo bestaat de onzekerheid ten aanzien van de mogelijkheid invloed uit te oefenen gedurende het proces uit vier 'deelonzekerheden' (invloed op procesniveau, detailniveau, politiek gevoelige aspecten en wijzigen van programma van eisen). Het containerbegrip 'vraagspecificatie' bestaat uit een tweetal deelonzekerheden; onzekerheid ten aanzien het functioneel specificeren en ten aanzien van het benodigde detailniveau.

Vanuit de interviews is de vooronderstelling gedaan dat onzekerheid ten aanzien van de vraagspecificatie, de mogelijkheid invloed uit te oefenen gedurende het proces en het eindresultaat voor de opdrachtgever de grootste onzekerheid zou vormen. Verwacht werd dat de hierboven benoemde onzekerheden tevens de grootste belemmeringen zouden vormen.

Uit de enquête is gebleken dat opdrachtgevers de meeste onzekerheid ervaren op het gebied van de selectieprocedure, de prijszekerheid en de toepasbaarheid in een dynamische omgeving. Dit komt niet overeen met de vooronderstelling vanuit de interviews. Onzekerheid ten aanzien van het eindresultaat, de mogelijkheid invloed uit te oefenen gedurende het proces en de eindverantwoordelijkheid vormen volgens de resultaten van de enquête de minst grote onzekerheden. Dit is eveneens in tegenstelling tot de gedane vooronderstellingen vanuit de interviews.

Onzekerheid ten aanzien van de vraagspecificatie vormt de grootste belemmering. Dit is in overeenstemming met de gedane vooronderstelling. Onzekerheid ten aanzien van de mogelijkheid invloed uit te oefenen gedurende het proces blijkt in de praktijk een minder grote belemmering dan verwacht.

In onderstaande tabel zijn de resultaten van de enquête weergegeven. Bovenaan staan de grootste onzekerheid, respectievelijk de onzekerheid met de grootste belemmering, respectievelijk de oplossingsrichting die de grootste bijdrage levert. Alle zijn aflopend weergegeven.

Index	Mate van onzekerheid	Belemmerende werking	Oplossingsrichtingen
1.	Selectieprocedure	Vraagspecificatie	Holdpoints/afheidsmomenten
2.	Prijszekerheid	Toepasbaarheid	Controlemomenten
3.	Toepasbaarheid	Eindresultaat	Onderhoudsperiode
4.	Inzicht in proces	Controle/grip	Referentieprojecten
5.	Vraagspecificatie	Inzicht in proces	Onafhankelijke kostendeskundige
6.	Controle/grip	Selectieprocedure	Creëren van vaste verhoudingen
7.	Aanbestedingsmogelijkheden	Prijszekerheid	Seminars enz.
8.	Gedrag opdrachtnemer	Invloed/sturing/flexibiliteit	Bonus-malus systeem
9.	Eindresultaat	Eindverantwoordelijkheid	Organisatorische structuur
10.	Invloed/sturing/flexibiliteit	Gedrag opdrachtnemer	
11.	Eindverantwoordelijkheid	Aanbestedingsmogelijkheden	

Tabel 1: Resultaten enquête

De visie van BAM is geschetst aan de hand van een tweetal interviews: een interview met de bedrijfsleider en een interview met een commercieel manager. BAM denkt dat gemeentelijke opdrachtgevers onzekerheid ervaren op het gebied van Wet- en Regelgeving aanbesteden, (functioneel) specificeren, gebrek aan flexibiliteit en/of inbreng en nut en noodzaak van het eigen ingenieursbureau. BAM probeert door middel van persoonlijk contact in te spelen op de te ervaren onzekerheden. Daarnaast is ze actief op het gebied van het organiseren en bijwonen van symposia en seminars. Verder heeft BAM een aantal samenwerkingsconcepten ontwikkeld waarbij men tracht de onzekerheden bij de gemeentelijke opdrachtgevers weg te nemen door de opdrachtgever meer te betrekken bij het (ontwerp)proces.

Conclusies en Aanbevelingen BAM

BAM is voor een deel goed op de hoogte van de onzekerheden zoals deze worden beleefd in de praktijk. De onzekerheden die naar voren zijn gekomen uit de

interviews met BAM medewerkers komen in de praktijk ook voor. Dit zijn de hierboven genoemde onzekerheden.

Daarnaast zijn er in de praktijk ook een aantal onzekerheden genoemd die BAM niet heeft onderkend. De niet onderkende onzekerheden hebben betrekking op:

- de toepasbaarheid in dynamische omgeving;
- controle over/ grip op het proces;
- het gedrag van de opdrachtnemer;
- het eindresultaat;
- de eindverantwoordelijkheid/risicoverdeling.

Persoonlijk contact is een belangrijk onderdeel in het herkennen van onzekerheden bij (potentiële) gemeentelijke opdrachtgevers. Op dit moment tracht BAM het contact aan te gaan met de afdelingshoofden van de afdelingen Openbare Werken. Het onderzoek heeft uitgewezen dat de uitbestedingsbeslissing ook op afdelingsniveau wordt gemaakt. Afdelingshoofden zijn dus mede de juiste contactpersonen. Gezien het feit dat in sommige gemeente het beleid vanuit een hoger echelon wordt bepaald, verdient het ook aanbeveling om contact te zoeken en onderhouden met dit hogere echelon. Het ontbreekt BAM op dit moment aan een structuurplan waarmee op structurele wijze getracht wordt onzekerheden per opdrachtgever te definiëren en hieraan concrete acties te koppelen. Hier is getracht invulling aan te geven door een structuurplan te ontwikkelen.

BAM maakt gebruik van oplossingsrichtingen die volgens de resultaten van het praktijkonderzoek een bijdrage leveren aan vermindering van onzekerheid zoals organiseren en bijwonen van symposia en seminars en het aandragen van referentieprojecten. Echter, BAM heeft op dit moment nog onvoldoende de koppeling gemaakt tussen de verschillende onzekerheden en de oplossingsrichtingen. BAM heeft weliswaar een aantal oplossingsrichtingen, maar deze zijn niet of onvoldoende gerelateerd aan de onzekerheden. In het ontwikkelde structuurplan is tevens aangegeven welke oplossingsrichtingen gebruikt kunnen worden voor de verschillende onzekerheden.

Met betrekking tot de ontwikkelde samenwerkingsmodellen kan gezegd worden dat BAM voor zowel haarzelf als voor de (potentiële) opdrachtgever onvoldoende inzichtelijk heeft hoe men procesmatig en financieel omgaat met de invloed van de opdrachtgever. Hierdoor kan bij de opdrachtgever de angst bestaan dat BAM misbruik maakt van haar positie. Het verdient dan ook aanbeveling om dit in eerste instantie voor haarzelf inzichtelijk te maken en dit vervolgens duidelijk richting de (potentiële) opdrachtgever te communiceren via persoonlijk contact c.q. via een

brochure. Verder is geconstateerd dat BAM de opdrachtgever op dit moment onvoldoende informeert over de mogelijkheid om holdpoints/afscheidsmomenten in te bouwen in het contract, terwijl dit volgens de resultaten van de enquête juist de grootste bijdrage levert aan vermindering van onzekerheid. BAM heeft, mede in het kader van dit onderzoek, een brochure ontwikkeld waarin de verschillende samenwerkingsmodellen uiteen worden gezet. De brochure is ten behoeve van bovenstaande constatering aangevuld met tekst over afscheidsmomenten.

Management Summary

A new type of contracting has been incorporated in the construction sector since a couple of years. At these so called Integrated Contract's (IC's), the contractor is not only put responsible for the physical realization of an object. The mental realization, the engineering process, is also at the responsibility of the contractor. A Programme of Specifications, set up by or the principal, is used as a basis on which the contractor develops the design. The programme of requirements is a list of all requirements and conditions which the contractor has to take into account.

The government authority Rijkswaterstaat uses the IC in a large degree. In fact, the only tender projects with IC's. However, the municipal constituents lags behind in putting out to contract by the form of IC's.

The IC's offer BAM Wegen Regio Oost (BAM) larger chances than the traditional way of contracting. This research tries to reveal which uncertainties and risks dominate at municipal constituents and tries to find out in which way BAM can diminish these. To accomplish this, this research has been set up. In this research three different components have been confronted with each other. A theoretical framework, formed by a literature study and a role-playing game (1) and an empirical part that consists of interviews with and an inquiry under municipal constituents (2) and interviews with BAM employees (3).

The theoretical framework has given insight in the arise of uncertainties and risks. Also a number of concrete uncertainties and risks with respect to IC's have been identified. According to the Transaction Cost Approach [Williamson, 1979] the arise of uncertainties can be attributed to two (behavioural) aspects: bounded rationality and opportunism.

The Principal – Agent Theory attributes the arise to: the difference of interest between two contract parties and the asymmetry in information. Regarding the concrete uncertainties and risks; the role playing game yielded the following uncertainties and risks:

- Budget exceeding (will the costs remain within the agreed budget);
- Price vs. quality (is the price reasonable given the supplied level of quality)
Influence on political aspects (does the municipal constituent have the opportunity to influence political aspects of the project);
- Influence on details of the project (does the municipal constituent have the opportunity to influence details of the project);
- Role of the principal (what is expected of the principal?)

- Risk management (the municipal constituent will always be responsible, in spite of the promises of the IC's)

Above described uncertainties and risks were expected to be found in the empirical part of the research.

The second part of the research consisted of interviews and an inquiry under several municipal constituents. There have been conducted 14 interviews along municipal constituents, resulting in a list of uncertainties and risks and a number of possible solutions; ways to decrease the amount of uncertainty that is experienced under the municipal constituents. The uncertainties from the role playing game were also among the identified uncertainties. The interviews did not reveal information about the rate of uncertainty and about the obstruction that they entail. Therefore, an enquiry is held under 24 (employees of) municipal constituents.

For the enquiry could not be to time consuming, a selection had to be made out of the entire list of uncertainties and risks resulting from the interviews. Only the uncertainties and risks that could be influenced by the action of BAM, or those who were thought to be of great importance, were admitted to the selection. A further dwindle was established by merging two or more uncertainties to one definition. Uncertainty with respect to the possibility to exercise influence consists of four uncertainties: influence on process level, details of the project, political aspects and change of Programme of Requirement.

Uncertainty with respect to the Programme of Requirements consists of two: uncertainty with respect to the functional describing and object and uncertainty with respect to the level of detail of the Programme of Requirements.

Throughout the interviews, the expectation came that uncertainty with respect to the Programme of Requirements, the opportunity to exercise influence and the realized object in terms of expectation of the principal were to be the largest uncertainties, with also the largest obstruction.

The results of the enquire showed that municipal constituents experience the largest amount of uncertainty at the aspects of selection procedures, budget exceeding and application in dynamic environments. In this area, the results did not meet the expectations. Uncertainties with respect to the opportunity to exercise influence, the realized object in terms of expectation of the principal and the risk management are the least largest uncertainties, according to the results of the inquiry. Again, this does not meet the expectations.

As expected, uncertainty regarding the Programme of Requirements seems to be the one entailing the biggest obstruction when choosing for an IC. Uncertainty with respect to the opportunity to exercise influence appears to be less obstructive as expected.

The results of the enquiry are listed in the next table. Uncertainties, their obstruction and the possible solutions are placed in a declining manner.

Index	Mate van onzekerheid	Belemmerende werking	Oplossingrichtingen
1.	Selection procedure	Programme of Requirements	Holdpoints
2.	Budget exceeding	Applicability	Built in control
3.	Applicability	Finalized object	Maintenance
4.	Process plan	Control/grip over process	References
5.	Programme of Requirements	Process plan	Costs expert
6.	Control/grip over process	Selection procedure	Familiarize contracts
7.	Tendering options	Budget exceeding	Seminars
8.	Opportunism contractor	Influence principal	Bonus-malus system
9.	Finalized object	Risk management	Organisational structure
10.	Influence principal	Opportunism contractor	
11.	Risk management	Tendering options	

BAM's vision is drawn from interviews with two employees of BAM. One with the works manager, and one with an account manager. They believe that municipal constituents experience uncertainty with respect to: the current laws regarding tendering, functional specification, lack of influence and ownership of an engineering division.

Personal contact is the most prominent element in BAM's approach to define and diminish uncertainties experienced by municipal constituents. Apart from this, they are also trying to play an active role in organising and attending seminars. Further more, they have developed several co-operation models. With these so called Samenwerkingsmodellen they are trying to reduce certain uncertainties by involving the municipal constituents in the (engineering) process.

Conclusions and recommendations

BAM is partially well aware of the uncertainties that municipal constituents experience. The uncertainties that BAM mentioned in the interviews, were also found in the interviews and inquiry under the municipal constituents. But, there are also some uncertainties that weren't mentioned by BAM:

- Applicability in dynamic environments;
- Control/grip over the process;
- Opportunistic behaviour of the contractor;
- Object in terms of expectation of the principal;
- Risk management.

Personal contact is an important aspect of recognising uncertainties at municipal constituents. As we speak, BAM is trying to get in contact with the chief of division of the departments of Civil Engineering. The research has showed that the decision making unit mainly consists of the chief of division. Therefore, these persons are the right focus for BAM. In some municipal constituents, the decisions taken by a higher level in the organisation. It is therefore recommendable that BAM also tries to keep in touch with these hierarchies.

BAM lacks a structural way in which they define uncertainties and match the belonging solutions. There has been developed a plan to fill up this lack of structure.

In reference to the developed co-operation models , the research showed that BAM does not have an clear insight in the way they cope with the possible influence of the municipal constituents; financially as well as to the process. The lack of this insight may cause mistrust at the municipal constituents. BAM should, also for her own benefits, create this insight and communicate this to the municipal constituents. They should also give more attention to the communication of the possibilities to add holdpoints into the contract. At this moment, municipal constituents are not fully aware of this option.

Inhoud

1	Inleiding en Leeswijzer	27
1.1	Leeswijzer	27
2	Samenvatting onderzoeksopzet	29
2.1	Probleemkader	29
2.1.1	Probleemstelling	31
2.1.2	Doelstelling	31
2.2	Onderzoeksmodel en onderzoeksvragen	31
2.2.1	Verantwoording onderzoeksmodel	32
2.3	Begripsbepaling	35
2.4	Afbakening en Aannames	35
	DEEL 1: THEORETISCH KADER	37
3.1	Inleiding	39
3.2	De transactiekostenbenadering	39
3.2.1	Organization Failures Framework	39
3.2.2	Onzekerheden van de transactie	42
3.2.3	Beschermingsmechanismen	44
3.3	Principaal-agent theorie	45
3.3.1	Agentschap	45
3.3.2	Onzekerheden	46
3.3.3	Vrijbuitergedrag	46
3.3.4	Ongunstige selectie	47
3.3.5	Agency costs	48
3.4	Overwegingen bij (vroegtijdig) uitbesteden	48
3.4.1	Overwegingen bij uitbestedingsvormen	49
3.4.2	Belemmerende overwegingen	50
4	Het rollenspel: een eerste verkenning	53
4.1	Inleiding	53
4.2	Rollen	53
4.3	Casebeschrijving	53
4.4	Verslag rollenspel	54

	DEEL 2: EMPIRISCH ONDERZOEK	61
5	Vraaggelgesprekken gemeentelijke opdrachtgevers	63
5.1	Inleiding	63
5.2	Opzet	63
5.2.1	Doel van de vraaggelgesprekken	63
5.2.2	Respondenten	63
5.2.3	Onderwerpen, afname en verwerking	64
5.3	Resultaten	64
5.3.1	Onzekerheden en risico's vroegtijdig uitbesteden	64
5.3.2	Oplossingsrichtingen	67
5.3.3	Spin-off	68
5.4	Verwachting ten aanzien van de enquêtes	70
6	Enquêtes gemeentelijke opdrachtgevers	73
6.1	Inleiding	73
6.2	Opzet	73
6.2.1	Doel van de enquête	73
6.2.2	Respondenten	73
6.2.3	Onderwerpen, afname en verwerking	74
6.3	Resultaten	75
6.3.1	Mate van onzekerheid	76
6.3.2	Belemmerende werking	77
6.3.3	Oplossingsrichtingen	77
6.3.4	(Toekomstige) ervaring met geïntegreerde contracten	78
7	Vraaggelgesprekken BAM Wegen Regio Oost	79
7.1	Inleiding	79
7.2	Opzet	79
7.2.1	Doel van de vraaggelgesprekken	79
7.2.2	Respondenten	79
7.2.3	Onderwerpen, afname en verwerking	79

7.3	Resultaten	80
7.3.1	Onzekerheden en risico's	80
7.3.2	Oplossingsrichtingen	82
7.3.3	Geïntegreerde samenwerkingsconcepten BAM Wegen Regio Oost	82
DEEL 3: ANALYSE, CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN		85
8	Analyse	87
8.1	Inleiding	87
8.2	Onzekerheden en risico's	87
8.2.1	Vraaggesprekken	87
8.2.2	Enquêtes	91
8.2.3	Correlatieanalyse	95
8.2.4	Visie BAM	99
8.3	Oplossingsrichtingen	100
8.3.1	Vraaggesprekken	100
8.3.2	Enquêtes	100
8.3.3	Visie BAM	101
8.4	De bruikbaarheid van het theoretisch kader	102
9	Conclusie en Aanbevelingen	107
9.1	Inleiding	107
9.2	Terugblik op de onderzoeksmethodiek	107
9.3	Conclusies	109
9.4	Aanbevelingen	113
10	Literatuur	117
BIJLAGEN		121
1	Uitbestedingsproblematiek	123
1.1	Inleiding	123
1.2	Algemene overwegingen van uitbesteden	123

1.2.1	Redenen van uitbesteden	123
1.2.2	Gevolgen van uitbesteden	130
1.3	(Lokale) overheid en uitbesteden	137
1.3.1	Uitbesteden in historisch perspectief	137
1.3.2	Professioneel opdrachtgeverschap	138
1.3.3	Juridisch kader uitbesteden en aanbesteden	143
1.3.4	(Lokale) overheden en uitbestedingsvormen	146
2	Rollenspel	151
2.1	Rollen	151
2.2	Casebeschrijving	151
2.3	Uitwerking sessies rollenspel	154
2.4	Resultaten	158
3	Interviews	161
3.1	Lijst met geïnterviewden	161
3.2	Uitnodigingsbrief	161
3.3	Vragenlijst	163
4	Enquêtes	167
4.1	Lijst met geënquêteerden	167
4.2	Afwegingscriteria	168
4.3	Vragenlijst	172
4.4	Resultaten enquête	174
4.4.1	Mate van onzekerheid	176
4.4.2	Belemmerende werking	184
4.4.3	Oplossingsrichtingen	191
4.4.4	(Toekomstige) ervaring geïntegreerde contracten	196
4.4.5	Correlatiematrix: mate van onzekerheid	198
5	Stappenplan en checklist BAM Wegen Regio Oost	201
5.1	Inleiding	201
5.2	Identificeren	201

5.3	Koppelen van oplossingsrichtingen aan onzekerheden	202
5.4	Uitvoeren acties	202
5.5	Evaluatie	202
6	Brochure samenwerkingsmodellen	213
Eindnoten	219	

Lijst met figuren en tabellen

Figuur 1: Onderzoeksmodel	32
Figuur 2: Williamson's Organizational Failures Framework	41
Figuur 3: Onderhandelingspositie <i>ex-ante</i>	43
Figuur 4: Onderhandelingsbalans <i>ex-post</i>	43
Figuur 5: Samenhang tussen onzekerheden	98
Figuur 6: Model onzekerheid	104
Figuur 7: Spanningsvelden bij uitbesteden volgens Hendry [1995]	135
Figuur 8: Mate van uitbesteding van gww-werken bij gemeentelijke opdrachtgevers	137
Figuur 9: Aanbestedingsvormen	141
Figuur 10: Inkopen als proces	142
Figuur 11: Matrix van Kraljic	142
Figuur 12: Wet- en regelgeving tot 1 december 2005	144
Figuur 13: Tussenperiode wet- en regelgeving	145
Figuur 14: Toekomstige wet- en regelgeving	146
Figuur 15: Stappenplan	201

Tabel 1: Resultaten enquête	9
Tabel 2: Mate van onzekerheid	76
Tabel 3: Belemmerende werking	77
Tabel 4: Oplossingsrichtingen	77
Tabel 5: Valkuilen volgens Rothery & Robertsen [1995]	137
Tabel 6: Beleidsuitgangspunten	140
Tabel 7: Drempelbedragen van de gemeente Deventer	141
Tabel 8: Strategische overwegingen	148
Tabel 9: Rolverdeling rollenspel	153
Tabel 10: Planning en sessies rollenspel	154
Tabel 11: Lijst met geïnterviewden	161
Tabel 12: Lijst met geënquêteerden	167
Tabel 13: Waardetoekenning antwoordmogelijkheden	175
Tabel 14: Onzekerheid toepasbaarheid	177
Tabel 15: Onzekerheid vraagspecificatie	178
Tabel 16: Onzekerheid aanbestedingsmogelijkheden	178
Tabel 17: Onzekerheid selectieprocedure	179
Tabel 18: Onzekerheid prijszekerheid	180
Tabel 19: Onzekerheid over proces	180
Tabel 20: Onzekerheid over controle/grip	181
Tabel 21: Onzekerheid invloedsmogelijkheden	182
Tabel 22: Onzekerheid eindverantwoordelijkheid	182
Tabel 23: Onzekerheid gedrag opdrachtnemer	183
Tabel 24: Onzekerheid eindresultaat	184
Tabel 25: Belemmerende werking toepasbaarheid	184
Tabel 26: Belemmerende werking vraagspecificatie	185
Tabel 27: Belemmerende werking aanbestedingsmogelijkheden	186
Tabel 28: Belemmerende werking selectieprocedure	186
Tabel 29: Belemmerende werking prijszekerheid	187
Tabel 30: Belemmerende werking inzicht in het proces	188
Tabel 31: Belemmerende werking controle/grip	188
Tabel 32: Belemmerende werking invloed gedurende het proces	189
Tabel 33: Belemmerende werking eindverantwoordelijkheid	190
Tabel 34: Belemmerende werking gedrag opdrachtnemer	190

Tabel 35: Belemmerende werking eindresultaat	191
Tabel 36: Bijdrage holdpoints / afscheidsmomenten	192
Tabel 37: Bijdrage controlemomenten	192
Tabel 38: Bijdrage onderhoudsperiode	193
Tabel 39: Bijdrage referentieprojecten	193
Tabel 40: Bijdrage kostendeskundige	194
Tabel 41: Bijdrage vaste verhoudingen	194
Tabel 42: Bijdrage seminars etc.	195
Tabel 43: Bijdrage bonus-malus systeem	195
Tabel 44: Bijdrage organisatorische structuur	196
Tabel 45: Ervaring met geïntegreerde contracten	196
Tabel 46: Waarschijnlijke toekomstige ervaring	197
Tabel 47: Correlatiematrix mate van onzekerheid	198
Tabel 48: Koppelingsmatrix	204
Tabel 49: Checklist	210

1 Inleiding en Leeswijzer

Gemeentelijk opdrachtgevers en geïntegreerde contractvormen is een combinatie die nog niet heel vaak wordt gemaakt. Terwijl dit juist voor opdrachtgevers en opdrachtnemers kansen kan bieden. Gemeentelijke opdrachtgevers ervaren bij de geïntegreerde contractvormen nog teveel onzekerheid, die een belemmerende werking heeft. Vaak wordt nog gekozen voor het 'oude vertrouwde' traditionele model, ook in gevallen waar een geïntegreerde contractvorm toepasbaar lijkt.

Ook BAM Wegen Regio Oost ziet in de geïntegreerde contracten kansen. Echter, BAM heeft moeite om gemeentelijke opdrachtgevers ervan te overtuigen om te kiezen voor een geïntegreerde contractvorm.

In dit onderzoek wordt daarom onderzoek gedaan welke onzekerheden en risico's gemeentelijke opdrachtgevers ervaren, en op welke wijze BAM de onzekerheden en risico's uit de praktijk kan verminderen.

1.1 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de aanleiding van dit onderzoek uiteengezet en wordt de opbouw van het onderzoek beschreven.

Het hoofdrapport is opgebouwd uit drie delen. In het eerste deel wordt het theoretische kader geschetst. Het theoretische kader is opgebouwd uit een literatuurstudie en een rollenspel. In de literatuurstudie, hoofdstuk 3, wordt een verklaring gegeven voor het ontstaan van onzekerheden en risico's bij transacties. Tevens zullen in dit hoofdstuk concrete onzekerheden en risico's worden benoemd die vanuit het oogpunt van gemeentelijke opdrachtgevers een belemmerende rol spelen bij de keuze voor vroegtijdig uitbesteden.

In hoofdstuk 4 zijn de resultaten van het rollenspel onder medewerkers van BAM Wegen Regio Oost uiteengezet. Aan het einde van het eerste deel worden de vooronderstellingen die zijn afgeleid uit de literatuurstudie en het rollenspel weergegeven.

Deel 2 is gewijd aan het empirische deel van het onderzoek. De praktijk van de gemeentelijke opdrachtgevers wordt in eerste instantie onderzocht aan de hand van een aantal vraaggesprekken. De analyse van de vraaggesprekken leveren een aantal onzekerheden en risico's op die door middel van enquêtes worden geverifieerd.

De praktijk van BAM Wegen Regio Oost komt aan bod in hoofdstuk 7. In dit hoofdstuk komt de perceptie van de onzekerheden en risico's zoals BAM Wegen

Regio Oost denkt dat deze ervaren worden door gemeentelijk opdrachtgevers, alsmede de maatregelen die hiervoor getroffen worden naar voren.

In het derde deel (hoofdstuk 8) wordt ingegaan op zowel de verschillen en overeenkomsten tussen de theorie en de praktijk van gemeentelijke opdrachtgevers, als op de mogelijkheden van BAM Wegen Regio Oost om bij te kunnen dragen aan een verdere vermindering van de onzekerheden en risico's.

Tot slot wordt in hoofdstuk 9 aangegeven welke conclusies hieraan verbonden kunnen worden. Met behulp van de aanbevelingen wordt getracht BAM Wegen Regio Oost handvatten te geven waarmee belemmeringen als gevolg van onzekerheden en risico's bij gemeentelijke opdrachtgevers kunnen worden weggenomen.

2 Samenvatting onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding van het onderzoek uiteengezet, een samenvatting van de onderzoeksopzet gegeven en de opbouw van het verslag gepresenteerd.

2.1 Probleemkader

Geïntegreerde contractvormen

Geïntegreerde contractvormen komen in veel verschillende vormen voor. Een veel toegepaste vorm is het zogenoemde Design & Construct model (afkorting: D&C). Op basis van een vraagspecificatie, opgesteld door of namens de opdrachtgever, wordt door de opdrachtnemer een (uitvoerings)ontwerp gemaakt en uitgevoerd. De Vraagspecificatie bestaat vaak uit een (technisch) programma van eisen met daarbij een schetsontwerp, een voorlopig ontwerp of een definitief ontwerp. Een onderhoudsperiode van bijvoorbeeld 15 jaar maakt ook steeds vaker deel uit van het contract (ook financiering en/of exploitatie kunnen deel uit maken van het contract). Het CROW¹ heeft voorwaarden opgesteld voor opdrachten waarin ontwerp en uitvoering zijn geïntegreerd. Met behulp van deze voorwaarden, de UAV-gc 2005², met bijbehorende Model Basisovereenkomst (afkorting: MBO) kunnen overeenkomsten tussen opdrachtgevende en opdrachtnemende partijen worden vastgelegd. De voorwaarden bieden een juridisch administratief kader, met ruimte voor een sterk projectgerichte invulling van de verantwoordelijkheidsverdeling [CROW, 2004]. De UAV-gc bieden voor de Vraagspecificatie, die hierin een centrale rol speelt, een aantal opties en vrijheidsgraden binnen een consistent kader. De opdrachtgever stemt het niveau van de Vraagspecificatie af op de aard van het project [CROW, 2004]. De UAV-gc 2005 gaan er van uit dat de Vraagspecificatie door of namens de opdrachtgever wordt opgesteld.

Onzekerheden bij geïntegreerde contractvormen

Ervaringen uit de afgelopen 4 jaar laten zien dat het gebruik van de UAV-gc zelf als kader voor geïntegreerde contracten geen noemenswaardige problemen veroorzaakt. Het concretiseren van vorm en inhoud van de noodzakelijk projectspecifieke aspecten daarentegen, zoals de uitwerking van een Vraagspecificatie, bleek op praktische problemen te stuiten [CROW, 2004]. Het opstellen van een goed programma van eisen blijkt moeilijk [Dorée, 2001]. Het blijkt dat de deskundigheid op dat punt nog beperkt is.

Oprachtgevers stellen vaak een Vraagspecificatie op (of laten deze opstellen) die al zo ver is uitgewerkt, dat de opdrachtnemer slechts over een beperkt aantal onderdelen hoeft na te denken.

Op basis van deze Vraagspecificatie wordt een aanbesteding gehouden waarbij verschillende opdrachtnemende partijen een aanbidding mogen doen. Vervolgens wordt uit de verschillende aanbiddingen op basis van gunningscriteria en wegingsfactoren de economisch meest voordelige aanbidding gekozen. De gunningscriteria en wegingsfactoren moeten er voor zorgen dat de keuze voor de 'beste' opdrachtnemende partij op een verantwoorde wijze wordt gemaakt.

Ervaring BAM Wegen Regio Oost

BAM Wegen Regio Oost (afkorting: BWO) denkt met geïntegreerde contracten een grotere meerwaarde te kunnen bieden (voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer) vergeleken met traditionele werken. Daar waar de traditionele UAV 1989³ nog uitgaan van een vaste en strikte scheiding van verantwoordelijkheden – de opdrachtgever is verantwoordelijk voor het ontwerp, de aannemer voor de uitvoering hiervan – gaan de UAV-gc uit van een flexibel kader voor de vastlegging van beider verantwoordelijkheden [CROW, 2004]. Al voor de komst van de eerste versie van de UAV-gc heeft BWO verschillende vormen van geïntegreerde contractvormen veelvuldig toegepast. Met de komst van de UAV-gc is dit verder toegenomen. De rollen die in de geïntegreerde contractvormen aan de MBO en UAV-gc zijn toebedeeld, verschillen per project⁴.

BWO heeft in de loop der jaren op verschillende fronten haar eigen 'innovatieve contractvormen' ontwikkeld onder de noemer 'Geïntegreerde Samenwerkingsconcepten' (afkorting: GSC). De contractvormen zijn ontstaan als gevolg van verschillende vragen vanuit opdrachtgevers. De GSC zijn er in verschillende vormen: het (reguliere) Design and Construct model, het Design and Construct Bouwteam model (afkorting: D&CBT) en het Specifiek, Design and Construct model (afkorting: SD&C). Een uitgebreidere beschouwing van de modellen volgt later in dit onderzoek.

Vroegtijdig selecteren van één opdrachtnemer

De GSC (en dan met name D&CBT en SD&C) vragen om een zeer vroegtijdige betrokkenheid van de opdrachtnemende partij. In dit stadium van het proces zijn de gunningscriteria en wegingsfactoren ter bepaling van de economisch meest voordelige aanbidding zoals deze gebruikt worden bij het aanbesteden van reguliere D&C projecten niet (zonder meer) hanteerbaar. Zo is bijvoorbeeld het criterium kosten niet

hanteerbaar, omdat zo vroeg in het proces het bepalen van de kosten van het project nog niet mogelijk is. Er is immers nog niet bekend wat het project precies behelst. Toch wil BWO graag in dit vroege stadium al geselecteerd worden. Echter, veel opdrachtgevers vinden het reeds in specificatiefase selecteren van één opdrachtnemende partij een te grote stap met (te) veel onzekerheden.

2.1.1 Probleemstelling

Onzekerheden en risico's ten aanzien van geïntegreerde contractvormen belemmeren opdrachtgevers om al in een vroegtijdig stadium één opdrachtnemende partij te selecteren.

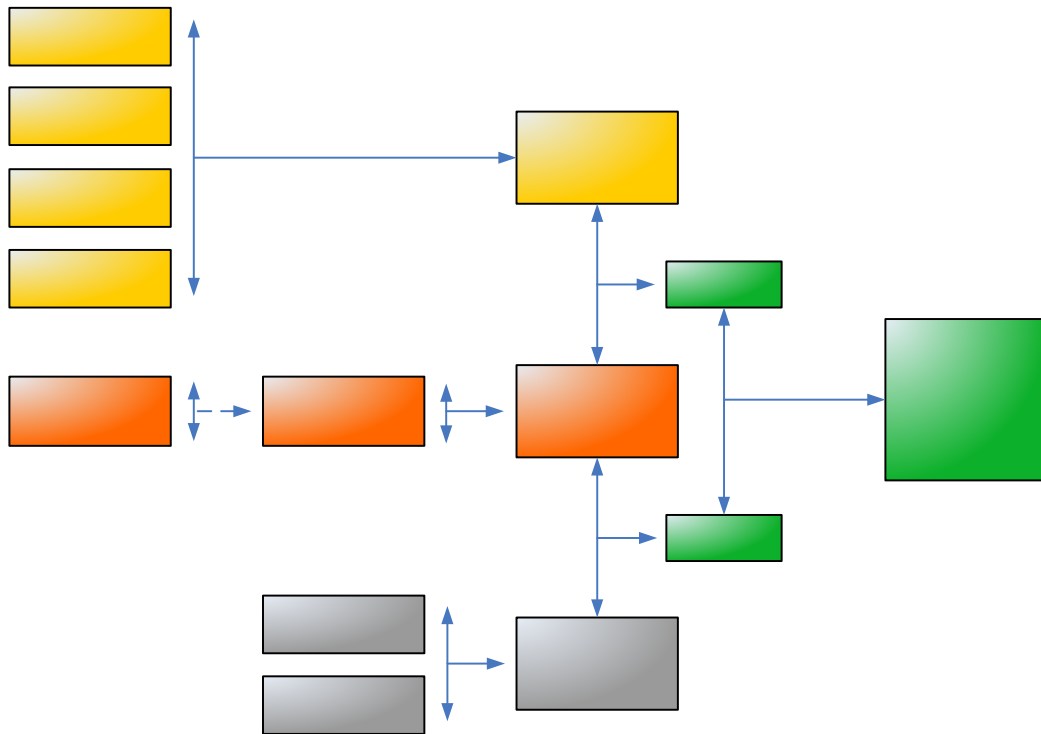
2.1.2 Doelstelling

Op basis van onzekerheden en risico's die gemeentelijke opdrachtgevers ervaren bij het vroegtijdig selecteren van één opdrachtnemende partij, aanbevelingen doen aan BAM Wegen Regio Oost met betrekking tot de mogelijkheden deze onzekerheden en risico's te verminderen.

2.2 Onderzoeksmodel en onderzoeksvragen

Aan de hand van de doelstelling is een onderzoeksmodel opgesteld (figuur 1). Dit model geeft globaal aan op welke wijze het onderzoek ingericht wordt en welke stappen noodzakelijkerwijs doorlopen moeten worden om de doelstelling te kunnen bereiken. Tevens geeft het onderzoeksmodel inzicht in welke onderzoeksoptiek gehanteerd worden.

Figuur 1: Onderzoeksmodel



2.2.1 Verantwoording onderzoeksmodel

THEORETISCH KADER

Literatuurstudie

Het doel van de literatuurstudie is het verschaffen van inzicht in het ontstaan van onzekerheden en risico's bij transacties, en moet een overzicht geven van de mogelijke onzekerheden en risico's bij vroegtijdig uitbesteden aan één opdrachtnemende partij. Om dit doel te kunnen bereiken worden de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- Op welke wijze kan het ontstaan van onzekerheden bij transacties worden verklaard?
- Welke zijn de onzekerheden en risico's ten aanzien van vroegtijdig uitbesteden aan één opdrachtnemende partij?
- Welke zijn de mogelijkheden die worden aangedragen die de onzekerheden en risico's kunnen verminderen?

Literatuurstudie
 Onzekerheden en risico's
 bij vroegtijdig uitbesteden

Literatuurstudie
 Transactiekosten-
 benadering

Het literatuuronderzoek wordt afgesloten met een conclusie waarin die onderdelen die relevant worden geacht op een rij worden gezet. In de analyse worden deze aspecten vergeleken met de bevindingen uit het empirische deel van het onderzoek.

Rollenspel

Het doel van het rollenspel is driedelig. Ten eerste moet het rollenspel de organisatie inzicht geven in de complexiteit van het probleem. Daarnaast moet het rollenspel de onderzoeker inzicht geven in de dynamiek en de spanningsvelden die heersen bij een uitbestedingsbeslissing. Met de verworven inzichten kan de onderzoeker zich beter voorbereiden op de interviews. Als laatste moet het rollenspel een aantal concrete onzekerheden en risico's opleveren. Samen met de onzekerheden en risico's uit de literatuur kunnen dan de vooronderstellingen geformuleerd worden. Het rollenspel moet antwoord geven op de volgende onderzoeksvragen:

- Welke spanningsvelden zijn aanwezig bij een vroegtijdige uitbestedingsbeslissing?
- Welke onzekerheden en risico's belemmeren de betrokken actoren een keuze te maken voor een vroegtijdige uitbesteding?

EMPIRISCH ONDERZOEK

Vraaggesprekken bij gemeentelijke opdrachtgevers

Met behulp van interviews wordt inzicht verschaft in welke onzekerheden en risico's een rol spelen in de praktijk van gemeentelijk uitbesteden. De interviews moeten antwoord geven op de volgende onderzoeksvragen:

- Welke zijn de onzekerheden en risico's die gemeentelijke opdrachtgevers bij vroegtijdig uitbesteden aan één opdrachtnemende partij ervaren?
- Op welke wijze wordt in de praktijk getracht deze onzekerheden en risico's te verminderen?

In de eerste ronde interviews worden tussen de 10 en 15 mensen met behulp van een gestructureerd open interview benaderd. Aan de hand van lijst van open vragen probeert de onderzoeker inzicht te krijgen in de onzekerheden en risico's die gemeentelijke opdrachtgevers ervaren bij vroegtijdig uitbesteden. Voorbeelden van onzekerheden en risico's zoals deze naar voren komen uit de theorie en het rollenspel zullen in de eerste serie interviews niet worden genoemd, om te voorkomen dat de respondenten beïnvloed worden. Daarnaast probeert de onderzoeker inzicht te verkrijgen in de volgende onderwerpen:

- kenmerken ambtelijke organisatie;
- het besluitvormingsproces van de uitbestedingsbeslissing;
- huidige en verwachte toekomstige mate van uitbesteden;
- ervaringen met vroegtijdig uitbesteden.

Enquêtes bij gemeentelijke opdrachtgevers

De resultaten van de interviews zullen worden verwerkt in een enquête. Doel van de enquête is het verkrijgen van inzicht in de mate waarin onzekerheid wordt ervaren (dit kan niet worden afgeleid uit de interviews) en de belemmerende werking van de verschillende onzekerheden. De enquête moet antwoord geven op de volgende onderzoeksvragen:

- Op welke wijze verhouden de verschillende onzekerheden en risico's zich tot elkaar met betrekking tot de mate waarin onzekerheid wordt ervaren?
- Op welke wijze verhouden de verschillende onzekerheden en risico's zich tot elkaar met betrekking tot de mate van belemmering?
- Op welke wijze verhouden de verschillende oplossingsrichtingen zich tot elkaar met betrekking tot de mate van bijdrage aan vermindering van onzekerheid?

Interviews BAM Wegen Regio Oost

Aan de hand van een tweetal vraaggesprekken, met de bedrijfsleider en met een commercieel manager, wordt een beeld gevormd van de door BAM Wegen Regio Oost ervaren praktijk. Aan de hand van de vraaggesprekken moeten de volgende onderzoeksvragen kunnen worden beantwoord:

- Welke zijn de onzekerheden en risico's waarvan BAM verwacht dat gemeentelijke opdrachtgevers die ervaren bij vroegtijdig uitbesteden aan één opdrachtnemende partij?
- Op welke wijze probeert BAM deze onzekerheden en risico's te verminderen?

ANALYSE

In de analyse worden de verschillende onderdelen van het onderzoek met elkaar geconfronteerd. De analyse is opgebouwd in twee keer drie delen. In het eerste deel wordt ingezoomd op de onzekerheden en risico's in het tweede deel worden de oplossingsrichtingen besproken. Hierin worden de volgende vragen gesteld:

- In welke mate zijn de gestelde vooronderstellingen zoals geformuleerd in het theoretische kader juist en welke conclusies kunnen hieraan verbonden worden (vergelijking theoretisch kader – interviews)?
- In welke mate zijn de gestelde vooronderstellingen zoals geformuleerd na de interviews juist en welke conclusies kunnen hieraan verbonden worden (vergelijking interviews – enquêtes)?
- In welke mate sluit het beeld ten aanzien van de onzekerheden en risico's van BAM Wegen Regio Oost aan bij de praktijk en welke conclusies kunnen hieraan verbonden worden (vergelijking visie BAM – praktijk)?

2.3 Begripsbepaling

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de in dit onderzoek gehanteerde begrippen. De definities die worden gegeven hebben alleen gelding binnen de kaders van dit onderzoek.

Een **Gemeentelijke opdrachtgever** is Decision-Making-Unit die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling, het beheer en het onderhoud van infrastructurele projecten binnen gemeenten.

Met **Vroegtijdig uitbesteden** wordt geduid op een uitbestedingsvorm waarbij zowel de uitvoering als het ontwerp (en alle mogelijke fasen hieraan voorafgaand) worden uitbesteed. Wordt ook wel **geïntegreerde contract(vorm)en** genoemd. In dit rapport worden beide begrippen gebruikt.

Aanbesteden is proces wat doorlopen wordt om op basis van eenzijdig gestelde voorwaarden tot de selectie van een opdrachtnemende partij te komen.

Uitbesteden is het extern betrekken diensten en/of werk(en).

Met **onzekerheid** bij opdrachtgevers wordt geduid op de twijfel die heerst ten aanzien van een het vroegtijdig uitbesteden van een project aan één opdrachtnemende partij. Onzekerheden kunnen weliswaar worden erkend, maar zijn qua gevolgen niet direct in te schatten.

Risico is het gevaar voor politieke of financiële schade die door opdrachtgevers erkend en ingeschat (kans en gevolg) worden bij het vroegtijdig uitbesteden van een project aan één opdrachtnemende partij.

2.4 Afbakening en Aannames

Om het onderzoek dusdanig in te kaderen dat het uitvoerbaar blijft is het van belang de grenzen waarbinnen het onderzoek zal plaats vinden duidelijk aan te geven. Daarom wordt gesteld dat:

- Alleen projecten waarbij civieltechnische infrastructuur een significant deel uit maakt van het project zullen worden beschouwd;
- Psychologische aspecten van onzekerheid worden niet in beschouwing genomen;
- Alleen gemeentelijke opdrachtgevers zullen worden onderzocht.

Om het onderzoek te kunnen verrichten zijn de volgende aannames gedaan:

- Vanuit de literatuur zijn een aantal belemmerende overwegingen beschreven. Een aantal van deze belemmeringen zijn vertaald naar onzekerheden.
- De mate van onzekerheid is gemeten met behulp van positief geformuleerde stellingen. Aangenomen is dat wanneer men onzekerheid ervaart, zal men kiezen voor de antwoorden (helemaal) mee oneens. Wanneer men geen onzekerheid ervaart zal men kiezen voor de antwoorden (helemaal) mee.

DEEL 1: THEORETISCH KADER

3 Literatuurstudie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt getracht een verklaring te vinden voor het ontstaan van onzekerheden en risico's bij transacties, en dan in het bijzonder bij vroegtijdig uitbesteden. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een tweetal theorieën, namelijk de transactiekostenbenadering (paragraaf 3.2) en de principal-agent theorie (paragraaf 3.3). Daarnaast wordt in de dit hoofdstuk dieper ingegaan op de overwegingen bij uitbestedingsbeslissingen, en dan met name op de overwegingen die een belemmerende werking hebben op de keuze voor een geïntegreerde contractvorm. De volgende vragen uit de onderzoeksopzet zullen in dit hoofdstuk worden beantwoord:

- Op welke wijze kan het ontstaan van onzekerheden bij transacties worden verklaard?
- Welke zijn de onzekerheden en risico's ten aanzien van vroegtijdig uitbesteden aan één opdrachtnemende partij?
- Welke zijn de mogelijkheden die worden aangedragen die de onzekerheden en risico's kunnen verminderen?

De vooronderstellingen die uit de literatuurstudie kunnen worden afgeleid zijn weergegeven aan het eind van het theoretische kader.

3.2 De transactiekostenbenadering

3.2.1 Organization Failures Framework

De transactiekostenbenadering en de agency theorie kunnen worden geschaard onder de noemer 'economische organisatietheorieën'. De economische organisatietheorieën houden zich bezig met de vraag op welke wijze economische transacties zo optimaal mogelijk georganiseerd kunnen worden. Coase [1937], gezien als grondlegger van deze economische organisatietheorieën, stelde de centrale coördinatievraag:

"als we in onze economische opvattingen de markt zo'n belangrijke rol toekennen, waarom regelen we dan niet al onze zaken via de markt?" [Dorée, 1996:169].

Met de transactiekosten theorie probeert Williamson [1975] een verklaring te vinden voor het uitbestedingsgedrag van organisaties. Hij steunt hierbij op het werk van zijn voorganger, Coase, die in zijn artikel 'The Nature of the Firm' [1937] stelt dat het prijsmechanisme kosten kent die gepaard gaan met het verrichten van transacties. Enkele voorbeelden van deze transactiekosten worden genoemd door Domberger [1998]: *"The costs involve writing specifications, drafting contracts, consulting*

relevant end users, advertising invitations to bid/tender, evaluating the bids, and closing the negotiations with the winning bidder." [Domberger,1998:61].

Williamson [1975] heeft aan de hand van Coase's werk een transactietheoretisch raamwerk ontwikkeld. Met behulp van het '*Organizational Failures Framework*' probeert Williamson de verschillende verschijningsvormen van organisaties te verklaren. Centraal staat de afweging tussen uitvoering van taken en activiteiten binnen de eigen organisatie (Williamson noemt dit '*hierarchy*' of '*vertical integration*') enerzijds en uitvoering van dezelfde taken en activiteiten door externe marktpartijen ('*markets*') anderzijds.

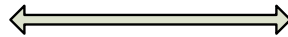
Williamson gaat bij de totstandkoming van het model uit van een aantal algemene vooronderstellingen. (1) '*Markets*' en '*hierarchies*' zijn twee verschillende mogelijkheden voor het uitvoeren van gerelateerde taken en activiteiten. (2) Of de taken en activiteiten door de organisatie dan wel door de markt uitgevoerd zouden moeten worden, hangt af van de relatieve efficiency van beide alternatieven. (3) De (transactie)kosten die het inschakelen van de markt met zich meebrengen hangen af van de karakteristieke eigenschappen van de personen die de beslissingen maken enerzijds, en van de kenmerkende eigenschappen van de markt anderzijds (omgevingsfactoren). (4) Beide kenmerkende eigenschappen komen voor in zowel '*markets*' als binnen de organisatie, maar manifesteren zich op een andere manier.

Het raamwerk van Williamson [1975] is gebaseerd op zowel kenmerken van het individu als op kenmerken van de omgeving. De kenmerken van het individu worden beschreven aan de hand van 2 gedragsproposities, namelijk '*bounded rationality*' en '*opportunism*'. Deze twee menselijke eigenschappen worden door Williamson [1975] gekoppeld aan twee kenmerkende eigenschappen van de markt, namelijk aan '*uncertainty/complexity*' en aan '*small numbers exchange condition*'. '*Bounded rationality*' kan worden vertaald naar begrensde rationaliteit, wat niet meer inhoudt dan dat de mensen wel rationeel willen handelen, maar hiertoe slechts in beperkte mate in staat zijn, als gevolg van neurofysische en linguïstische beperkingen. '*Opportunism*' kan worden vertaald naar opportunisme. Iemand die opportunistisch gedrag vertoont probeert elke situatie te manipuleren zodat er voor hem-/haarzelf voordeel ontstaat. Williamson [1975] beschrijft opportunisme als '*self-seeking interest with guile*' [Williamson, 1975:170]. De voordelen kunnen worden gecreëerd door selectieve of vervormde informatieverstrekking of door false beloftes ('*selfdisbelieved promises regarding future conduct*') [Williamson, 1975:26].

Wanneer de begrensde rationaliteit gelijktijdig optreedt met de omgevingsfactor van onzekerheid verdient het volgens Williamson [1975] de voorkeur de activiteiten en taken binnen de organisatie uit te voeren. Hiervoor voert hij onder andere aan dat

organisaties op een adaptieve en sequentiële wijze kunnen omgaan met onzekerheden, zonder dat men zich zorgen hoeft te maken over opportunistisch gedrag zoals dit tegen gekomen kan worden bij een marktbenadering.

Figuur 2: Williamson's Organizational Failures Framework



Het tweede gedeelte van het raamwerk beschrijft de koppeling tussen opportunistisch gedrag en het aantal relevante actoren in de markt (de '*small number condition*'). Ook bij het voorkomen van deze twee condities prevaleert de keuze voor het uitvoeren van activiteiten en taken binnen de eigen organisatie boven de marktbenadering. Williamson beargumenteert: '*First, in relation to autonomous contractors, the parties to an internal exchange are less able to appropriate subgroup gains, at the expense of the overall organization (system), as a result of opportunistic representations. Second, and related, internal organization can be more effectively audited. Finally, when differences do arise, internal organization realizes an advantage over market mediated exchange in dispute settling respects.*' [Williamson, 1975:29].

Williamson beschrijft in zijn raamwerk nog een conditie, namelijk '*information impactedness*'. Deze conditie is een afgeleide van de omgevingsfactor van onzekerheid en de menselijke factor van opportunisme. '*It exists when true underlying circumstances relevant to the transaction, or related set of transactions, are known to one or more parties but cannot be costlessly discerned by or displayed for others*' [Williamson, 1975:31].

Er wordt onderscheid gemaakt tussen '*ex-ante information impactedness*', welke bestaat op het moment van onderhandelen, en tussen '*ex-post information impactedness*' welke zich gedurende het verdere proces kan ontwikkelen.

Asymmetrie in informatie bij transacties wordt over het algemeen gezien als risicovol. Williamson stelt dat dit niet alleen het gevolg is van asymmetrische informatie alleen, maar asymmetrie gekoppeld met (1) de hoge kosten om iedereen van dezelfde informatie te voorzien en (2) de neiging van partijen om zich opportunistisch te

gedragen. Problemen kunnen ook ontstaan wanneer partijen beschikken over dezelfde informatie en wanneer er verschillen tussen de informatie bestaat.

'*Information impactedness*' hoeft uitbesteden niet te benadelen indien de partijen niet opportunistisch zijn, er onbegrensd rationeel gehandeld kan worden en de markt een groot aantal aanbieders heeft. Indien deze voorwaarden niet gelden, verdient het de voorkeur om de transactie binnen de eigen organisatie uit te voeren, aldus Williamson [1975].

De problematiek van slechte contracten en het opportunistische gedrag van opdrachtnemers is overdreven, stelt Domberger [1998]. Opportunistisch gedrag kan slechts eenmalig worden bedreven, aangezien dit direct de reputatie van de opdrachtnemer zal aantasten. Daarnaast wordt opportunistisch gedrag wordt vaak alleen genoemd bij het extern betrekken van marktpartijen. Maar ook binnen de eigen organisatie kan opportunistisch gedrag voorkomen. '*What is to stop one division within a multi-divisional organization trying to extract better terms when its contribution becomes critical to a new corporate initiative? And why are threats of strikes so much more common within large private and public sector enterprises as the deadline for completion of a major new project is approaching?*' [Domberger, 1998:62].

3 . 2 . 2 Onzekerheden van de transactie

In een later werk van Williamson [1985] worden de markt en de organisatie in het perspectief van transactiekosten vergeleken. De effecten van begrensde rationaliteit en opportunisme op het verloop van een transactie, zijn afhankelijk van vier eigenschappen:

- de onzekerheid en complexiteit van de transactie;
- de noodzaak tot het doen van transactiespecifieke investeringen;
- de frequentie van de transactie;
- de duur van de transactie.

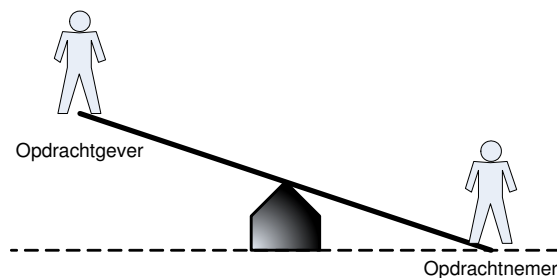
De eerste drie kenmerken worden door Williamson [1985:52] genoemd. Het laatste kenmerk is een toevoeging onder andere gedaan door Moerland.⁵ De vooronderstelling is dat naarmate de transactie meer onzekerheden kent, de gebonden investeringen groter zijn en de transactie langer duurt, de transactierisico's groter zullen zijn en de transactiekosten zullen oplopen [Doree, 1996].

In de transactiekostenbenadering worden onzekerheden ten aanzien van de transactie veroorzaakt door de eerdergenoemde gedragsproposities van begrensde rationaliteit en opportunisme. Doree [1996:207]: '*De begrensde rationaliteit laat onzekerheid over de toekomst ontstaan; het opportunisme stelt dat economische actoren kunnen trachten voordeel uit onvoorziene situaties te halen, zelfs als dat de*

belangen van andere zou schaden. Onzekerheden wat betreft de transactie kunnen worden opgedeeld in *ex-ante* en *ex-post*, respectievelijk voor en na de contractering. Ex-ante onzekerheden hebben betrekking op de selectie van de opdrachtnemer en komt voort uit de vraag of de te contracteren partij wel de meest geschikte is. Selectie en contractering van een minder geschikte partij kan gezien worden als een verlies in optimaliteit [Dorée, 1996]. De ex-post onzekerheden hebben betrekking op onvoorziene gebeurtenissen en de reactie van de opdrachtnemende partij hierop. Hieronder de onzekerheden van de opdrachtgever op een rij, die niet onderling onafhankelijk zijn van elkaar [Dorée, 1996]:

- Onzekerheden betreffende de geschiktheid van de aannemer;
- Onzekerheden betreffende de volkomenheid van het contract;
- Onzekerheden betreffende onvoorziene gebeurtenissen;
- Onzekerheden betreffende het gedrag van de aannemer (opportunistie).

Figuur 3: Onderhandelingspositie ex-ante

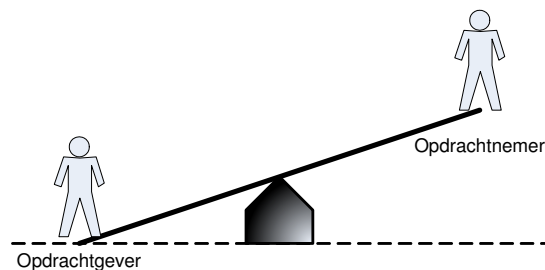


De twee situaties, ex-ante en ex-post contractering, zijn verschillend in de zin van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze verschuiving wordt in termen van de transactiekostenbenadering ook wel de 'fundamentele

transformatie' genoemd. Hiermee wordt bedoeld op het verschil in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer voor en na sluiting van het contract. De aannemer is ex-ante (voor de sluiting van het contract) de contractering afhankelijk van de opdrachtgever voor het verkrijgen van werk, die zijn onderhandelingspositie kan versterken door een competitie element toe te voegen. De onderhandelingsbalans ligt dus in voordeel van de opdrachtgever, omdat deze het lot van de opdrachtnemer kan bepalen.

Figuur 4: Onderhandelingsbalans ex-post

Ex-post (na sluiting van het contract) ligt de onderhandelingsbalans in het voordeel van de opdrachtnemer. De partijen bevinden zich in een



zogenoemde 'bilaterale monopolie' of zoals Williamson [1975] 'small numbers exchange condition' noemt. Door de contractuele gebondenheid kan de opdrachtgever gedwongen worden om een onevenredige beloning te geven, door kwaliteitsverlies te accepteren of door het accepteren van een prijsverhoging. De opdrachtgever heeft bijna geen andere keuze; het contract ontbinden brengt buitensporig hoge kosten met zich mee en is dus in veel gevallen geen reële optie, mede door het transactiespecifieke karakter van de transactie.

Door de gedragspropositie van begrensde rationaliteit is het een illusie dat er perfecte contracten opgesteld kunnen worden [Dorée, 1996]. Tijdens de uitvoering van het contract komt men hier dan ook vaak achter. Bokkes [1989] noemt (1) onvoorzien gebeurtenissen, (2) interpretatieverschillen, (3) opportunistisch gedrag, (4) niet kunnen voldoen aan contracteisen en (5) het niet kunnen controleren van de kwaliteit uitgevoerde taken en activiteiten als oorzaken van meningsverschillen over het contract. Indien deze meningsverschillen zich voordoen kan het zijn dat over het contract heronderhandeld moet worden omdat de doelstelling niet langer voldoet, over delen van het contract geen overeenstemming bestaat of omdat er verschil in inzicht bestaat over de wijze waarop handelingen in het kader van het contract uitgevoerd moeten worden. Zoals al eerder gezegd is, door de onderhandelingsbalans ten voordele van de opdrachtnemer, de opdrachtgever 'overgeleverd' aan de goodwill van de opdrachtnemer.

3.2.3 Beschermingsmechanismen

Volgens Williamson [1985] heeft de opdrachtgever, naast de mogelijkheid van informatievergaring⁶, een drietal beschermingsmechanismen waarmee de transactieonzekerheden kunnen worden verminderd en waarmee invloed kan worden uitgeoefend op het gedrag van de opdrachtnemer.

Het eerste mechanisme is het koppelen van bonussen en malussen aan gebeurtenissen en/of gedrag. Wanneer er zich gebeurtenissen voordoen of er gedrag vertoond wordt dat een positieve bijdrage levert aan de doelstelling van de transactie wordt dit beloond. Een verminderde beloning of straf volgt wanneer gebeurtenissen en/of gedrag negatieve consequenties hebben. De opzet van dit mechanisme is om de belangen van de partijen op één lijn te krijgen.

Een tweede mechanisme is organisatorisch van aard. Hierbij wordt een gespecialiseerde organisatorische structuur ingebouwd die bij verschil van inzicht naar redelijkheid en inzicht een oordeel velt over het conflict. Binnen de eigen organisatie is dit vaak de betrokken leidinggevende. Bij bilaterale contractering is dit uiteindelijk de rechter. Een tussenvorm is de zogenoemde geschillencommissie, waarin zowel leden van de opdrachtgever als opdrachtnemer (beiden van een hoger niveau dan waar het conflict ontstaan is) vertegenwoordigd zijn.

Het derde mechanisme heeft betrekking op continuïteitsintenties, en wordt verondersteld opportunistisch gedrag te beperken [Dorée, 1996]. Wanneer partijen verder kijken dan het contract lang is, zijn ze minder geneigd opportunistisch gedrag te vertonen omdat hiermee de kans op toekomstig werk drastisch zal afnemen. Uit onderzoek van Dorée [1996] naar de gemeentelijke aanbestedingspraktijk bleek de angst voor het verbreken van de continuïteitsrelatie veel effectiever dan dreigen met juridische stappen. Deze derde safeguard vormde de kern van het onderzoek van Dorée. Het zogenoemde OPH⁷-mechanisme vormt voor opdrachtgevers een effectief instrument om de beheersbaarheid van projecten te vergroten en hiermee de onzekerheden en risico's te verminderen. Voorwaarde van de effectiviteit van het OPH-mechanisme is dat goed werk en goede samenwerking selectief en gericht beloond worden met (op)nieuw werk [Dorée, 1996].

3.3 Principaal-agent theorie

3.3.1 Agentschap

'We define an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent. If both parties to the relationships are utility maximizers, there is a good reason to believe that the agent will not always act in the best interests of the principal' [Jensen and Meckling, 1976: 5].

Contractuele relaties tussen twee partijen maken onlosmakelijk deel uit van het economische bestaan. De verscheidenheid van behoeften van individuen (en ook van organisaties) zorgt voor een verscheidenheid van belangen. In een contractuele relatie kan het voorkomen dat de belangen van de verschillende partijen niet alleen niet met elkaar overeenkomen, maar zelfs tegenstrijdig zijn met elkaar. Deze conflicterende belangen kunnen ervoor zorgen dat de ene partij acties onderneemt die weliswaar de eigen belangen behartigen, maar tegenstrijdig zijn met de belangen van de andere partij. De agency theorie probeert inzicht te geven in dergelijke 'agency problems'.

De agency-theorie behandelt de 'agency problems' als gevolg van conflicterende belangen die naar voren komen wanneer partijen ongelijk geïnformeerd of onzeker zijn. De theorie probeert een verklaring te vinden voor de wijze waarop partijen contracten samenstellen zodanig dat de kosten die gemoeid zijn met de 'agency-problems' geminimaliseerd worden.

Er is sprake van een agentschap wanneer de acties ondernomen door een individu zowel zijn eigen welzijn als die van een ander beïnvloed door middel van een impliciete of expliciete contractuele relatie. De individu die acties onderneemt en beslissingen neemt wordt de agent genoemd. Hij doet dit in opdracht van zijn opdrachtgever, de zogenoemde principaal. De wens van de principaal is dat de agent handelt in het belang van de principaal. Echter, het belang van de agent kan verschillen van die van de principaal en dientengevolge kan de agent handelen in zijn eigen belang.

3.3.2 Onzekerheden

De principaal zou een contract willen ontwerpen waarbij de agent wordt gemotiveerd om alleen die acties te ondernemen die het welzijn van de principaal maximaliseren. Echter, dit is niet mogelijk omdat zowel de principaal als de agent geconfronteerd worden met onzekerheden.

De eerste onzekerheid heeft betrekking op asymmetrische informatie. Kenmerkend hierbij is dat de betrokkenen niet over volledig noch over dezelfde informatie beschikken ten aanzien van elkaars doelen, belangen en gedragingen. De principaal is onzeker over de acties ondernomen door en de informatie gehouden door de agent. De agent beschikt namelijk over informatie waar de principaal niet over beschikt.

Daarnaast bestaat er onzekerheid, zowel bij de principaal als bij de agent, over het resultaat van de acties ondernomen door de agent. De agent zelf is onzeker over de gevolgen van zijn acties. De principaal is echter onzeker over het verband tussen de acties ondernomen door de agent en de resultaten hiervan.

Bovengenoemde onzekerheden hebben beperkende gevolgen voor de contractvorming en zorgen voor twee problemen, genoemd vrijbuitergedrag of opportunisme ('*moral hazard*') en ongunstige selectie ('*adverse selection*').

3.3.3 Vrijbuitergedrag

Het probleem van vrijbuitergedrag komt voor wanneer de principaal de acties ondernomen door de agent niet kan observeren. Dit heeft twee oorzaken. (1) Er zijn kosten verbonden met het monitoren van de acties van de agent en (2) de principaal is niet in staat om de inspanningen van de agent af te leiden uit de resultaten, omdat de inspanningen niet puur en alleen afhankelijk zijn van de acties ondernomen door de agent. Er kunnen namelijk ook andere (omgevings)factoren van invloed zijn op het resultaat.

De principaal stuit vervolgens bij het opstellen van de contracten op problemen. De principaal kan geen contracten opstellen die gebaseerd zijn op de observatie van de

acties ondernomen door de agent, omdat dit te kostbaar is. Het andere uiterste, namelijk het contract volledig baseren op de resultaten is ook geen reële optie en wel vanwege twee redenen. (1) De principaal is onzeker over de causaliteit tussen de acties ondernomen door de agent en het uiteindelijke resultaat. (2) Wanneer de principaal het contract zou baseren op de resultaten alleen, dan zou de agent dit niet ondertekenen omdat het risico voor de agent hierbij te groot wordt (de principaal is dan risico vrij). Samengevat: de principaal is niet in staat contracteren op te stellen waarbij de agent volledig afgerekend kan worden op zijn acties/inspanningen, waardoor de agent de mogelijkheid wordt geboden vrijbuitergedrag, ook wel opportunistisch gedrag genoemd, te vertonen. Hiermee wordt bedoeld dat de agent handelingen verricht die niet bijdragen aan het welzijn van de principaal, of zelfs negatieve gevolgen hebben.

Om bovenstaande problemen te voorkomen moeten contracten worden waarbij de agent wordt gestimuleerd om die acties te ondernemen die bijdragen aan het welzijn van de principaal. Om dit te kunnen bereiken moet een balans gevonden worden tussen incentives and risicospreiding alsmede tussen belonen en straffen.

3.3.4 Ongunstige selectie

Ongunstige selectie komt voor uit het feit dat de agent beschikt over informatie die een nuttige bijdrage kan leveren aan zijn besluitvorming en waarover de principaal niet beschikt.

De principaal is dus niet in staat te beoordelen of de agent de meest geschikte beslissing heeft genomen gezien de informatie waarover de agent op dat moment beschikte, juist omdat de principaal niet over deze informatie beschikt. Hier is dus ook sprake van asymmetrie in informatie.

Er worden in de literatuur verschillende oplossingen aangedragen waarmee de problemen van ongunstige selectie verminderd kunnen worden, waaronder *'signaling'* en *'screening'*.

Signaling wordt gebruikt door verkopers van producten of diensten. Door het ondernemen van bepaalde acties, zoals garanties, proberen ze de kwaliteit van hun product of dienst kenbaar te maken.

Het idee van screening is dat een principaal een set van observeerbare criteria opstelt aan de hand waarvan de mogelijke agenten gescreend en gerangschikt kunnen worden.

The concept of adverse selection has been generalised by economists into markets other than insurance, where similar asymmetries of information may exist. For example, [George Akerlof](#) developed the model of the "[market for lemons](#)." People buying used cars do not know whether they are "lemons" (bad cars) or "cherries" (good ones), so they will be willing to pay a price that lies in between the price for lemons and cherries, a willingness based on the probability that a given car is a lemon or cherry. If buyers had [perfect information](#) they would know the value of a car for certain, and they would simply pay an amount equal to the value of the car.

The sellers will sell fewer good cars since they think the price is too low, but they will sell more bad cars because they get a very good price for them. After a while, the buyers will realise this, and they will no longer want to pay the old price for a used car. The price will lower and even fewer cherries, and even more lemons, will be put up for sale. In the extreme, the cherry sellers will have been driven, as it were, out of business. [Bron: http://en.wikipedia.org/wiki/Adverse_selection]

3 . 3 . 5 Agency costs

Na het ingaan van het contract leidt de informatiekloof tot extra kosten. De agency-costs kunnen worden onderverdeeld in drie groepen: monitoringskosten, bonding-kosten en welvaartsverlies. De monitoringskosten bestaan uit kosten die voortkomen omdat toezicht en mogelijk besturing nodig zijn opdat de agent de belangen van de principaal nastreeft. Bonding-kosten ontstaan wanneer de agent de principaal gunstig probeert te stemmen, bijvoorbeeld in de vorm van testrapporten. Ten slotte kan de combinatie van een informatiekloof en de verschillen in doelen en belangen tot gevolg hebben dat bepaalde transacties en contracten weliswaar wenselijk zijn maar dat ze in het geheel niet of onvoldoende tot stand komen. Dit wordt welvaartsverlies genoemd.

3 . 4 **Overwegingen bij (vroegtijdig) uitbesteden⁸**

In het onderzoek van PSIBouw, Overwegingen bij uitbestedingsstrategieën, wordt gesteld dat uitbestedingsbeslissingen voortkomen uit strategische en tactische overwegingen. Deze overwegingen zijn bepalend voor vorm waarin wordt uitbesteed. Publieke opdrachtgevers hebben in toenemende mate aandacht voor de kerntaak van de eigen organisatie. Hierdoor worden er steeds meer taken en activiteiten uitbesteed aan de markt, die voorheen door de publieke opdrachtgever zelf werden uitgevoerd. Hierdoor, gecombineerd met beoogde hervorming van de bouwsector als gevolg van de Parlementaire Enquête Bouwnijverheid, is er, naast de traditionele uitbestedingsvorm, behoefte ontstaan aan toepassing van geïntegreerde uitbestedingsvormen. Deze trend is het meest zichtbaar op Rijksniveau⁹, en mindere

mate op provinciaal niveau en ontbreekt vaak op gemeentelijk niveau. De laatste jaren is geëxperimenteerd met diverse geïntegreerde uitbestedingsvormen, waarvan Design and Construct (afkorting: D&C) de meest bekende en gebruikte vorm. Naast D&C zijn er nog een aantal andere geïntegreerde uitbestedingsvormen gebruikt. Desondanks geniet de traditionele uitbestedingsvorm nog vaak de voorkeur. Deze constatering sluit aan bij de probleemstelling van dit onderzoek.

3.4.1 Overwegingen bij uitbestedingsvormen

De keuze bij (lagere) overheden voor een bepaalde uitbestedingsvorm geschiedt dus op basis van zowel strategische als tactische overwegingen. Sommige van deze overwegingen hebben een belemmerende invloed op de keuze voor een geïntegreerde uitbestedingsvorm. Beide typen overwegingen zullen hier kort worden toegelicht.

Strategische overwegingen zijn overwegingen die invloed hebben op het uitbestedingsbeleid op de lange termijn. De kern van de strategische overweging stelt de vraag wat de kerncompetenties van gemeentelijke overheden zijn en welke taken hierbij horen. Deze overweging is zeer invloedrijk, omdat deze bepalend is voor vele andere overwegingen, zowel op strategisch als tactisch niveau.

Tactische overwegingen worden op projectniveau gemaakt en hebben directe gevolgen wat betreft de uitbestedingsvorm. Tactische overwegingen worden gemaakt vanuit drie contexten: interne, externe en project context. De interne context, overwegingen die voortvloeien uit organisatorische kenmerken van de gemeente, wordt in sterke mate bepaald door de strategische overwegingen.

Strategische overwegingen

De strategische overwegingen en een uitgebreide beschrijving zijn te vinden in tabel 8 in de bijlagen.

Tactische overwegingen

De tactische overwegingen worden in het onderzoek van PSIBouw in drie hoofdcategorieën onderverdeeld. Onder de interne context vallen, zoals eerder ook genoemd, overwegingen die voortkomen uit de kenmerken van de organisatie van de opdrachtgever. De invalshoeken binnen deze context zijn organisatiestructuur, financiën, beleid en kennis, ervaring en capaciteit. De tweede categorie is de externe context. Hiertoe behoren de overwegingen die betrekking op de omgeving van de opdrachtgever en het project. Hierbij zijn de volgende invalshoeken: markt, politiek en maatschappij, en Wet- en Regelgeving. Overwegingen die rechtstreeks betrekking hebben op het project vallen onder de project context. Invalshoeken hierbij zijn geld, tijd, kwaliteit, complexiteit, risico's en invloed op het resultaat.

In het onderzoek van de PSIBouw zijn bovenstaande tactische contexten en invalshoeken geanalyseerd met behulp van interviews met verschillende partijen uit de bouwwereld. Dit heeft geleid tot een zogenoemd motievenkader. Dit motievenkader is weergegeven in tabel 9.

3.4.2 Belemmerende overwegingen

Een aantal overwegingen, zowel op strategisch als op tactisch niveau, vormen in meer of mindere mate een belemmering voor een bredere toepassing van geïntegreerde uitbestedingsvormen.

Op strategisch niveau blijkt dat uitbestedingen door publieke opdrachtgevers veelal op zichzelf staand en onafhankelijk van elkaar worden beschouwd. Veelal vindt er geen systematische koppeling plaats van de strategische en tactische overwegingen en de daarbij horende motieven vanuit een organisatiebrede uitbestedingsstrategie. Daarnaast bestaat er onduidelijkheid en spraakverwarring over de invulling van het professioneel opdrachtgeverschap (zie paragraaf 1.3.2 uit de bijlagen) bij geïntegreerd uitbesteden, met name gericht op de vraag hoe de publieke verantwoordelijkheid ten opzichte van politiek, burger en maatschappij gewaarborgd blijft. Op tactisch niveau worden publieke opdrachtgevers met een aantal onderwerpen geconfronteerd die in meer of mindere mate een belemmering vormen voor een bredere, structurele toepassing van geïntegreerde contractvormen:

- Publieke opdrachtgevers ontberen veelal een vastgestelde afwegingsmethode voor uitbestedingsvormen. Om een algemeen geaccepteerd denkkader, gebaseerd op organisatie- en projectspecifieke kenmerken, te kunnen opstellen, zal meer inzicht in de karakteristieken en de toepasbaarheid van geïntegreerde uitbestedingsvormen nodig zijn.
- Geïntegreerde uitbestedingsvormen kunnen efficiënter worden toegepast bij gecentraliseerde inkoopbevoegdheden. Op dit moment zijn de inkoopbevoegdheden veelal sterk gedecentraliseerd.
- Er bestaat nog veel onduidelijkheid over de nut en noodzaak van private financiering. Om de discussie hierover te verhelderen is meer inzicht nodig in de toepasbaarheid van financieringsconstructies.
- De huidige budgettering vindt nog vaak plaats op basis van een kasverplichtingenstelsel¹⁰ in plaats van een kosten-baten stelsel. Bij een kasplichtingenstelsel ontbreken de incentives om kostenefficiënt uit te besteden op basis van het life cycle costing principe.
- Er is nog onvoldoende capaciteit, kennis en ervaring aanwezig bij publieke opdrachtgevers om opdrachten op basis van een geïntegreerde uitbestedingsvorm te formuleren, begeleiden en toetsen.

- De introductie van geïntegreerde contractvormen kent een te incidenteel karakter, waardoor veel opdrachtnemers nog moeten omschakelen naar het werken met geïntegreerde contractvormen.
- Onzekerheden vanuit uitgebreide inspraakprocedures en politieke besluitvorming leiden tot aanbestedingen waarbij marktpartijen weinig ruimte voor innovativiteit krijgen waardoor de mogelijkheden voor geïntegreerd uitbesteden verkleind worden.
- Er heerst onduidelijkheid over de mogelijkheden die de Europese regelgeving biedt voor toepassing van onderhandelingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze mogelijkheid wordt bij geïntegreerd uitbesteden als cruciaal geacht.
- Er wordt bij uitbesteden nog te weinig de nadruk gelegd op de sturing van de prijs/kwaliteit verhouding.
- Ten aanzien van de transactiekosten wordt weinig gekeken naar de contractwaarde versus transactiekosten. Daarnaast zijn de transactiekosten voor geïntegreerd uitbesteden vaak nog hoog door een beperkte standaardisatie in de aanbesteding. Als laatste ontbreekt er nog inzicht in de (verborgen) transactiekosten over de gehele levensduur van een project.
- Opdrachtgevers hebben nog moeite met het opnemen van een grote mate van vrijheid in de functionele vraagspecificatie. Hierdoor wordt de oplossingsruimte voor een opdrachtnemer beperkt.
- Mogelijke voordelen van schaalvergroting worden weinig onderzocht en benut.

4 Het rollenspel: een eerste verkenning

4.1 Inleiding

Het doel van het rollenspel is drieledig. Ten eerste moet het de organisatie inzicht geven in de complexiteit van het probleem. Ten tweede moet het rollenspel de onderzoeker inzicht geven in de dynamiek en de spanningsvelden. Met deze 'bagage' kan de onderzoeker zich beter voorbereiden op de interviews. Als laatste worden de genoemde onzekerheden en risico's uit het rollenspel gebruikt om, in combinatie met de resultaten van de literatuurstudie, vooronderstellingen te formuleren.

Het rollenspel is opgesteld aan de hand van een concrete case waarbij het besluitvormingsproces van een uitbestedingsbeslissing gesimuleerd. Bij het opstellen van de case is dankbaar gebruik gemaakt van het interview met Dhr. Geerts.

4.2 Rollen

De rollen zijn vertolkt door medewerkers van BAM. Op deze manier is direct geput uit de aanwezige kennis en ervaring die de medewerkers hebben met vroegtijdig uitbesteden en gemeentelijke opdrachtgevers. Voor iedere rol is een 'script' geschreven. Er zijn rollen die zowel een positieve, negatieve als neutrale houding hebben wat betreft vroegtijdig uitbesteden, om ervoor te zorgen dat het rollenspel een bepaalde dynamiek zou hebben. Voor een uitgebreide beschrijving van de verschillende rollen, zie bijlagen.

4.3 Casebeschrijving

De case betreft een te reconstrueren weg binnen de bebouwde kom van gemeente Deventer. De weg, de Amstellaan, is ongeveer 400 meter lang en doorkruist een te herstructureren woonwijk, de Rivierenwijk. De reconstructie omvat onder andere een verdubbeling van het aantal rijbanen, alsmede een veilige verbinding voor langzaam verkeer. De Amstellaan sluit aan op een kruispunt dat deel uitmaakt van het project As Deventer – Colmschate (grote reconstructie van de route tussen de oude binnenstad en de grote nieuwbouwwijken). Dit kruispunt is het laatste deel van het project As Deventer – Colmschate wat nog gerealiseerd moet worden. De Amstellaan en het kruispunt zullen daarom in een hand worden voorbereid en uitgevoerd. De totale kosten van de Amstellaan zijn geraamd op € 11,9 miljoen. Deel van de financiering van het project is afkomstig van subsidies. Voorwaarde van de subsidieverstrekking is dat het werk voor 1 januari 2008 gereed moet zijn. Er moet dus in een relatief kort tijdsbestek veel werk verzet worden.

De gemeente Deventer heeft voor de herstructurering van de woonwijk afspraken gemaakt met een woningcorporatie, Rentré Wonen. Deze corporatie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de herstructurering. In contracten zijn de taken en verantwoordelijkheden van de partijen vastgelegd. Rentré Wonen is dus ook een belangrijke actor in het gehele project. Een uitgebreide case beschrijving is te vinden in de bijlagen.

4.4 Verslag rollenspel

Het rollenspel is verdeeld in zeven afzonderlijke sessies, waarbij het raadsbesluit de afsluitende sessie vormt. Hieronder een overzicht van het tijdsschema van het rollenspel. De belangrijkste elementen zijn worden hier toegelicht. Voor een uitgebreid verslag van de verschillende sessies wordt verwezen naar de bijlagen.

Decision Making Unit (DMU)

Gedurende het rollenspel is duidelijk geworden dat bij de keuze voor een bepaalde uitbestedingsvorm meerdere actoren betrokken zijn die in meer of mindere mate invloed uitoefenen. In het geval van het rollenspel zijn de belangrijkste actoren de gemeenteraad, de verantwoordelijke wethouder, de procesmanager en het interne projectteam. De procesmanager is de meest invloedrijke actor, aangezien hij de wethouder en gemeenteraad adviseert ten aanzien van de te kiezen uitbestedingsvorm. De houding van de meest invloedrijke actor, in dit geval de procesmanager, ten aanzien van de vroegtijdig uitbesteden kan dus heel bepalend zijn. Ten aanzien van de praktijk is het interessant na te gaan welke actoren een rol spelen bij de uitbestedingsbeslissing en welke aspecten deze actoren hierbij belangrijk achten.

Belangrijkste overwegingen en onzekerheden

De belangrijkste tactische overwegingen (strategische overwegingen zijn niet aan bod gekomen) die een rol spelen bij de keuze voor de uitbestedingsvorm hebben betrekking op tijd en geld. Het project moet binnen de gestelde tijd worden voorbereid en gerealiseerd en moet binnen het budget blijven. Voor de procesmanager waren deze overwegingen juist argumenten om te kiezen voor een geïntegreerde aanpak.

Bij de gemeenteraad waren met name geld en kwaliteit belangrijke aspecten. Gezien het doelmatigheidsprincipe is overschrijding van het budget niet acceptabel en moet worden toegezien dat gestreefd wordt naar een goede prijs-kwaliteit verhouding. Bij een geïntegreerde aanpak waren een aantal raadsleden onzeker over de mogelijke budgetoverschrijding en de prijs- kwaliteit verhouding. Deze onzekerheid was voor

deze raadsleden dan ook een belemmering om te kiezen voor een geïntegreerde aanpak. Er heerste ook onzekerheid ten aanzien van de invloed van de raad ten aanzien van politiek gevoelige onderwerpen zoals plaatselijke werkgelegenheid en veiligheid. Sommige raadsleden hadden het idee dat ze bij vroegtijdig uitbesteden hier (gedurende het proces) geen invloed meer op zouden kunnen uitoefenen. Er zijn ook raadsleden die een geïntegreerde uitbestedingsvorm niet zagen zitten omdat er te weinig vertrouwen is in 'de aannemer'. Er heerst bij deze leden het gevoel dat de opdrachtnemer misbruik zal maken van zijn positie door bijvoorbeeld een ontwerp te maken dat voor zichzelf (financieel) voordeel oplevert. Dit druist in tegen het doelmatigheidsprincipe.

De wethouder was in eerste instantie onzeker over de (financiële) gevolgen die vroegtijdig uitbesteden met zich mee brengt. Te weinig kennis van en ervaring met vroegtijdig uitbesteden zorgde voor onzekerheid ten aanzien van het verloop van het proces. Daarnaast bestond er bij de wethouder onzekerheid ten aanzien van het selecteren van de juiste marktpartij.

Ook het interne projectteam kende een aantal onzekerheden van vroegtijdig uitbesteden. Zo bestond er ook bij het projectteam onzekerheid over de mogelijkheid om gedurende het proces nog invloed uit te kunnen oefenen. De gewenste invloed in geval van het projectteam zit op detailniveau, in tegenstelling tot de gewenste invloed van de gemeenteraad op hoofdlijnen. De interne projectgroep ervaart nog een tweetal andere onzekerheden. Een heeft te maken met het gedrag van de aannemer. Volgens het interne projectteam biedt vroegtijdig uitbesteden de ideale mogelijkheid voor de aannemer om opportunistisch gedrag te vertonen. Concreet: ze zijn bang dat de aannemer het ontwerp zo maakt, dat hij er beter van wordt. De andere onzekerheid heeft te maken met de risicoverdeling. Ondanks de heldere risicoverdeling zoals beschreven in de UAV-GC heerst het gevoel dat de gemeente altijd als verantwoordelijke aangewezen kan en zal worden.

Samenvatting en Vooronderstellingen

De transactiekosten benadering en de principaal agent theorie hebben inzicht gegeven in (het ontstaan van) onzekerheden en risico's bij transacties. Daarnaast zijn vanuit de literatuur een aantal concrete onzekerheden en risico's ten aanzien van vroegtijdig uitbesteden afgeleid. Ook het rollenspel heeft hier een bijdrage toe geleverd. In deze paragraaf zijn de verschillende vooronderstellingen zoals afgeleid van/afkomstig uit de literatuur en uit het rollenspel weergegeven. De hypothesen zullen in de praktijk worden getoetst.

Transactiekostenbenadering

Met behulp van het ontwikkelde raamwerk van Williamson [1975] kan het ontstaan van onzekerheden en risico's bij transacties worden verklaard. Verwacht wordt dat het model bruikbaar is om de in de praktijk voorkomende onzekerheden te verklaren. Vanuit het model worden door Doree [1996] een viertal onzekerheden onderscheiden: geschiktheid van de opdrachtnemer, het volkomenheid van het contract, de volkomenheid van het contract en het gedrag van de opdrachtnemer. Hieronder zijn de vooronderstellingen van de vier onzekerheden beschreven.

- Onzekerheden ten aanzien van de **geschiktheid van de opdrachtnemer** zullen bij vroegtijdig uitbesteden in de praktijk ook voorkomen, maar zullen naar verwachting niet de grootste belemmering vormen bij de keuze voor vroegtijdig uitbesteden.
- De verwachting ten aanzien van de praktijk is dan ook dat onzekerheden ten aanzien van de **volkomenheid van het contract, de onvoorziene gebeurtenissen** en **het gedrag van de opdrachtnemer** een grote rol kunnen spelen bij het toepassen van vroegtijdig uitbesteden.
- De eerste twee beschermingsmechanismen, het werken met een **bonus-malus systeem** en het inbouwen van een **extra organisatorische structuur**, zullen naar verwachting in verschillende mate worden toegepast in de praktijk om de onzekerheden te verminderen. Het is de vraag of het **OPH-mechanisme** zoals aangetoond door Doree [1996] in de huidige tijdsgeest nog steeds zijn werking heeft, gezien de toenemende mate waarin gemeentelijk opdrachtgevers zijn verbonden aan het door hun opgestelde aanbestedingsbeleid.

Principaal-agent theorie

- Gegeven deze asymmetrische informatie in combinatie met verschillende doelen en belangen van opdrachtgever en opdrachtnemer, waarover in tegenstelling tot de theorie in de praktijk wel (schijn)zekerheid zal bestaan, zullen opdrachtgevers **vrijbuitergedrag van opdrachtnemers** vrezen.

- Om de kans op vrijbuitergedrag te verminderen zal in de praktijk ook gezocht worden naar contracten waarin een goede balans gevonden wordt tussen het **straffen en belonen** van opdrachtnemers.

Onzekerheden bij uitbestedingsbeslissing

In de literatuur zijn geen concrete voorbeelden gevonden van onzekerheden en risico's die gemeentelijke opdrachtgevers ervaren bij vroegtijdig uitbesteden aan één partij. Wel zijn een aantal overwegingen beschreven die een belemmering vormen voor een bredere toepassing van geïntegreerde contractvormen, Alhoewel deze overwegingen niet direct concrete onzekerheden en risico's zijn, kunnen hiervan wel een aantal onzekerheden en risico's worden afgeleid waarvan verwacht kan worden dat deze naar voren komen in de praktijk:

- Gemeentelijke opdrachtgevers zijn onzeker over de **toepasbaarheid van vroegtijdig uitbesteden**. Oorzaak hiervan is het gebrek aan een vastgestelde afwegingsmethode. Om een dergelijk afwegingskader op te kunnen stellen, zal meer inzicht nodig zijn in de karakteristieken van vroegtijdig uitbesteden.
- Opdrachtgevers zijn onzeker over de wijze waarop opdrachten voor vroegtijdig uitbesteden **geformuleerd, begeleid en getoetst** moeten worden. Oorzaak hiervan is het gebrek aan capaciteit, kennis en ervaring bij de gemeentelijke opdrachtgevers.
- Opdrachtgevers zijn onzeker over de **toepassingsmogelijkheden voor onderhandelingen**, die als cruciaal worden geacht bij vroegtijdig uitbesteden.
- Opdrachtgevers zijn onzeker over de **onvoorziene gebeurtenissen** die wellicht naar voren komen als gevolg van **uitgebreide inspraakprocedures en politieke besluitvorming**.
- Opdrachtgevers zijn onzeker over de wijze waarop opdrachtnemers omgaan met de **vrijheid** die ze wordt geboden in de functionele vraagspecificatie.

Rollenspel

Het rollenspel heeft ook een aantal onzekerheden en risico's opgeleverd. Hiervan zijn er een aantal al eerder genoemd. Van de volgende nieuwe¹¹ onzekerheden en risico's wordt verwacht dat ze in de praktijk ook zullen voorkomen:

- Opdrachtgevers zijn onzeker ten aanzien van **budgetoverschrijdingen**.
- Opdrachtgevers zijn onzeker ten aanzien van de **prijs-kwaliteit verhouding**. Men is bang dat met vroegtijdig uitbesteden te veel wordt betaald voor een gemiddelde prestatie.
- Opdrachtgevers zijn onzeker ten aanzien van de **invloed van de raad op het gebied van politiek gevoelige onderwerpen**.

- Opdrachtgevers zijn onzeker ten aanzien van de **invloed op detailniveau**. Details kunnen soms vroeg in het proces nog niet bekend zijn, maar de opdrachtgever heeft wel de behoefte hierover mee te beslissing.
- Opdrachtgevers zijn onzeker ten aanzien van het verloop van het proces en de **rol van de opdrachtgever** hierin. Men heeft geen idee welke rollen de verschillende partijen moeten aannemen.
- Opdrachtgevers zijn onzeker ten aanzien van de **risicoverdeling**. Men is bang dat de gemeente als opdrachtgever altijd eindverantwoordelijk zal blijven.

DEEL 2: EMPIRISCH ONDERZOEK

5 Vraaggesprekken gemeentelijke opdrachtgevers

5.1 Inleiding

Met behulp van vraaggesprekken bij gemeentelijke opdrachtgevers wordt inzicht verschaft in welke onzekerheden en risico's een rol spelen in de praktijk van gemeentelijk uitbesteden. Dit hoofdstuk moet antwoord geven op de volgende onderzoeksvragen:

- Welke zijn de onzekerheden en risico's die gemeentelijke opdrachtgevers bij vroegtijdig uitbesteden aan één opdrachtnemende partij ervaren?
- Op welke wijze wordt in de praktijk getracht deze onzekerheden en risico's te verminderen?

In paragraaf 5.2 wordt de opzet van de vraaggesprekken weergegeven, en in paragraaf 5.3 de resultaten. Er zijn, naast de onzekerheden en risico's, een aantal andere opvallendheden geconstateerd. Deze zijn beschreven in paragraaf 5.3.3.

5.2 Opzet

5.2.1 Doel van de vraaggesprekken

Doel van de interviews is het inzichtelijk maken van de verschillende onzekerheden en risico's ten aanzien van vroegtijdig uitbesteden zoals deze worden ervaren door gemeentelijke opdrachtgevers. Om de onzekerheden en risico's aan het licht te brengen zijn een 14-tal interviews afgenomen bij 8 verschillende gemeenten.

5.2.2 Respondenten

Het onderzoek richt zich op uitbestedingsbeslissingen waarbij civieltechnische infrastructuur een belangrijk deel uit maakt van het project. De respondenten die benaderd zijn bestaan uit medewerkers van de afdelingen binnen de gemeente die zich bezighouden met de ontwikkeling, realisatie, beheer en onderhoud van de openbare ruimte (veelal Openbare Werken). In de meeste gevallen is gesproken met afdelingshoofden of teamleiders. Er is in een enkel geval ook gesproken met de verantwoordelijke wethouder. Voor een overzicht van de respondenten zie bijlage 3.1.

Gemeenten zijn gekozen uit deelnemers van een door Witteveen+Bos georganiseerd seminar over geïntegreerde contracten waarbij de onderzoeker ook aanwezig is geweest. Verwacht werd, gezien de interesse van de gemeenten voor geïntegreerde contracten, dat zij bereid zouden zijn mee te werken aan een interview. Er zijn ook een aantal gemeenten aangedragen door medewerkers van BAM, en dan met name

gemeenten waar BAM wel veel traditioneel werk uitvoert, maar men de gemeente niet zo ver krijgt om vroegtijdig uit te besteden.

De respondenten zijn in eerste instantie telefonisch benaderd met de vraag of ze medewerking wilden verlenen aan een afstudeeronderzoek. Ter informatie/voorbereiding van het interview is ook een brief opgesteld met daarin kort de inhoud van het afstudeeronderzoek. De brief is te vinden in de bijlage 3.2.

5.2.3 Onderwerpen, afname en verwerking

Er is gebruik gemaakt van gestructureerde open vraaggesprekken waarbij de focus met name heeft gelegen op de door de gemeenten ervaren onzekerheden en risico's bij vroegtijdig uitbesteden en op mogelijkheden om deze te kunnen verminderen. Voorbeelden van concrete onzekerheden en risico's verkregen uit de theorie en het rollenspel zijn bewust niet aangedragen in de interviews om te voorkomen dat de respondenten hierdoor beïnvloed zouden worden.

Om het gesprek enigszins gestructureerd te laten verlopen is van tevoren een vragenlijst opgesteld. Na elk interview is de vragenlijst daar waar nodig aangepast. De laatste vragenlijst is te vinden in de bijlagen 3.3.

Om voor de onderzoeker een beter beeld te krijgen van de werking van een ambtelijke organisatie, zijn in de vragenlijst ook vragen opgenomen over onderwerpen die niet direct te maken hebben met onzekerheden en risico's van vroegtijdig uitbesteden, zoals bijvoorbeeld over het besluitvormingsproces.

De gesprekken zijn met een voicerecorder geregistreerd zodat gedurende het gesprek voldaan kon worden met korte aantekeningen. Hierdoor kan de onderzoeker zijn aandacht volledig richten op het gesprek.

Het geregistreerde gesprek en de aantekeningen zijn vervolgens verwerkt in een verslag. Dit verslag is ter controle gestuurd naar de geïnterviewde. De belangrijkste aspecten van de interviews zijn in de volgende paragraaf weergegeven.

5.3 **Resultaten**

5.3.1 Onzekerheden en risico's vroegtijdig uitbesteden

Aan de hand van de interviews zijn een aantal onzekerheden en risico's ten aanzien van vroegtijdig uitbesteden naar voren gekomen. Om de onzekerheden te categoriseren is gebruik gemaakt van dezelfde opdeling als in de transactiekostenbenadering, namelijk onzekerheden 'ex-ante' (voor contractvorming) en onzekerheden 'ex-post' (na contractvorming). Daarnaast is er nog een onderverdeling gemaakt per subcategorie, waaronder een aantal onzekerheden vallen.

Ex-ante onzekerheden

Geïntegreerde contractvorm algemeen

- Er bestaat onzekerheid ten aanzien van de vermeende **meerwaarde/voordelen** van vroegtijdig uitbesteden. De geïnterviewden zien geen voordelen qua tijd en geld.
- Er bestaat onzekerheid ten aanzien van de **toepasbaarheid** van vroegtijdig uitbesteden. De geïnterviewden zijn van mening dat projecten in een dynamische omgeving ongeschikt zijn voor vroegtijdige uitbesteding. Alleen projecten zijn in een afgebakende, stabiele omgeving zijn geschikt voor geïntegreerde contractvormen.
- Ambtenaren ervaren onzekerheid ten aanzien van hun **eigen positie**. Men is bang dat door het toepassen van geïntegreerde contractvormen hun eigen baan op de tocht komt te staan.

Programma van eisen

- Er bestaat onzekerheid ten aanzien van het **opstellen** van het programma van eisen. Opdrachtgevers hebben moeite met het vertalen van hun wensen naar in een functionele vraagspecificatie.
- Er bestaat onzekerheid ten aanzien van de benodigde **volledigheid** van het programma van eisen. Opdrachtgevers vinden het moeilijk om de juiste balans te vinden tussen enerzijds 'overspecificeren' en anderzijds 'onderspecificeren'.

Aanbesteden

- Er bestaat onzekerheid ten aanzien van de mogelijkheid geïntegreerde contractvormen op basis van verschillende **marktbenaderingsvormen** aan te besteden. Geïntegreerde contractvormen worden in de interviews vaak geassocieerd met één-op-één aanbestedingen.
- Wanneer men wel de mogelijkheid kent om ook volgens andere marktbenaderingsvormen aan te besteden, bestaat er onzekerheid ten aanzien van de aanpak van de bijbehorende **selectieprocedure**.
- Er bestaat onzekerheid ten aanzien van de **geschiktheid van de markt**. Uit de interviews is naar voren gekomen dat opdrachtgevers onzeker zijn ten aanzien van de ontwerpcapaciteiten en –kwaliteiten van aannemers.
- Er worden bij onderhands of openbaar aanbesteden van geïntegreerde contractvormen **afbreukrisico's** ervaren. Men is bang voor bezwaarprocedures of conflicten als gevolg van een foutief gevolgde aanbestedingsprocedure.
- Wanneer openbaar wordt aanbesteed ervaart men het als een risico dat men te maken krijgt met een **onbekende opdrachtnemer**. Men werkt graag met bekende aannemers, omdat ze hierbij weten wat ze kunnen verwachten.

Ex-post

Proces van geïntegreerde contractvormen

- Er bestaat onzekerheid over de **te doorlopen stappen** van een geïntegreerde contractvorm. Men weet niet op welke wijze het proces na aanbesteding wordt vormgegeven en wat hun rol daarin is.
- Opdrachtgevers zijn bang dat ze de **controle over/grip op het proces** kwijt zijn wanneer ze kiezen voor een geïntegreerde contractvorm. Hierdoor hebben ze het idee dat ze 'feeling' met het project kwijtraken en hierdoor niet meer adequaat en tijdig kunnen bijsturen.

Verantwoordelijkheden

- Er bestaat op 'de werkvloer' onzekerheid ten aanzien de verscherping van **verantwoordelijkheid** die geïntegreerde contractvormen met zich mee brengen. Onvolkomenheden kunnen nu niet meer worden versluierd/bijgesteld, daar waar dit bij traditioneel uitbesteden vaak nog wel mogelijk was.
- Er bestaat onzekerheid ten aanzien van de **steekhoudendheid van de risicoverdeling**. Opdrachtgevers hebben het idee dat de gemeente altijd eindverantwoordelijk zal zijn.

Invloed/sturing

- Opdrachtgevers hebben het idee dat er geen mogelijkheid bestaat om gedurende het proces het **programma van eisen te wijzigen**.
- Opdrachtgevers zijn onzeker ten aanzien van de mogelijkheid om gedurende het proces **procesmatig** invloed uit te oefenen. Zo zou een opdrachtgever bijvoorbeeld mee willen beslissen over een omleidingsroute of over de communicatie richting omwonenden.
- Er bestaat onzekerheid over de mogelijkheid om op **detailniveau** invloed uit te oefenen. In sommige gevallen is het voor een opdrachtgever wenselijk om hierover mee te beslissen. Dit betreft vaak esthetische aspecten van het ontwerp.
- Opdrachtgevers zijn onzeker ten aanzien van de mogelijkheid om gedurende het proces invloed uit te oefenen op **politiek gevoelige aspecten**.

Gedrag opdrachtnemer

- Opdrachtgevers zijn onzeker over het **gedrag van de aannemer** wanneer het programma van eisen '**onvolledig**' is of **teveel vrijheden bevat**. Men is dat bang dat de aannemer dat vrijheden zal benutten om zijn eigen belang te dienen, in plaats van het belang van de opdrachtgever.

- Er bestaat bij de opdrachtgevers onzekerheid ten aanzien van het **gedrag van de aannemer** wanneer er **wijzigingen** optreden of wanneer de opdrachtgever **invloed** wil uitoefenen. Men is dan bang dat de aannemer misbruik zal maken van zijn positie door een buitensporig hoge vergoeding te vragen voor de wijzigingen.

Eindresultaat

- Opdrachtgevers ervaren onzekerheid ten aanzien van de **aansluiting van het eindresultaat bij wensen opdrachtgever**. Met andere woorden: men is bang dat men niet krijgt wat men wil.
- Er bestaat onzekerheid ten aanzien van de **prijs-kwaliteit verhouding**. Opdrachtgevers hebben het gevoel dat men bij geïntegreerde contractvormen te veel betaald voor een gemiddelde prestatie.

5.3.2 Oplossingsrichtingen

In de interviews worden ook een aantal mogelijkheden genoemd om de onzekerheden en risico's te verminderen:

- **Seminars, voorlichtingsdagen en symposia** dragen bij aan het verkrijgen van meer inzicht in de aanbesteding en het verloop van geïntegreerde contractvormen. Het is hierbij van belang dat het voor eenieder te begrijpen is.
- Het definiëren van **holdpoints/afscheidsmomenten** draagt bij aan vermindering van onzekerheden. De opdrachtgever krijgt hierdoor op van tevoren afgesproken momenten in het proces de mogelijkheid afscheid te nemen van de opdrachtnemer. Hierdoor zit de opdrachtgever niet meer vast aan de opdrachtnemer, waardoor de opdrachtnemer minder snel geneigd is opportunistisch gedrag te vertonen. Deze oplossingsrichting beïnvloedt de kortetermijn-relatie (KTR) welke gezien kan worden als uitbreiding op de OPH-relatie zoals onderzocht door Doree [1996].
- Het inbouwen van **controlemomenten** zorgt ervoor dat kan worden nagegaan of beide partijen nog op dezelfde lijn zitten. Hierdoor wordt de onzekerheid ten aanzien van controle/grip op het proces en onzekerheid ten aanzien van het eindresultaat verminderd.
- Het toevoegen van een **onderhoudsperiode** draagt bij aan vermindering van onzekerheid. Wanneer de opdrachtnemer een x-aantal jaar verantwoordelijk is voor het onderhoud aan het object, wordt deze gestimuleerd kwalitatief goed werk te maken.
- Het toepassen van een **bonus-malus** systeem kan sturing geven aan het gedrag van de opdrachtnemer. Hiermee zou de onzekerheid op dit gebied verminderd kunnen worden.

- Het inbouwen van een extra **organisatorische structuur** draagt bij aan vermindering van onzekerheid.
- Voorbeelden van **referentieprojecten** geven inzicht in welke projecten wel geschikt kunnen zijn voor vroegtijdig uitbesteden.
- De betrokkenheid van een **onafhankelijke kosten deskundige** kan prijsaanbiedingen van bijvoorbeeld meerwerkopstellingen controleren om na te gaan of de opdrachtnemer een reële aanbieding doet. Hiermee zou onzekerheid van opportunistisch gedrag verminderd kunnen worden.
- Door het **creëren van vaste verhoudingen** krijgen opdrachtgevers bij geïntegreerde contracten met dezelfde personen te maken als bij traditionele contracten. Hierdoor ontstaat bij de opdrachtgever een gevoel van vertrouwen.

5.3.3 Spin-off

Naast een lijst met onzekerheden en risico's ten aanzien van vroegtijdig uitbesteden zijn er een aantal opvallende zaken geconstateerd. Ook al zijn deze niet direct gerelateerd aan de probleem- en doelstelling van het onderzoek, ze zijn wel interessant genoeg om even te vermelden.

Zelf doen of uitbesteden?

Uit de interviews zijn twee typen gemeenten naar voren gekomen. Enerzijds zijn er gemeenten die, met betrekking tot de voorbereiding van infrastructurele projecten, alles zelf doen. Deze gemeenten hebben een eigen 'ingenieursbureau'. De invulling hiervan, capaciteit en aanwezige kennis, verschilt per gemeente. Over het algemeen beschikken de eigen ingenieursbureau over een aantal tekenaars, werkvoorbereiders en toezichthouders en/of directievoerders.

De keuze voor het oprichten/in stand houden van een ingenieursbureau is met name gebaseerd op de strategische overweging met betrekking op kerncompetenties. Deze gemeenten zijn van mening dat voorbereidende werkzaamheden tot de kerntaken van een gemeente behoren. Bij sommige gemeente spelen daarnaast nog andere overwegingen. Er zijn gemeenten van mening dat hun medewerkers behoefte hebben aan inhoudelijke werkzaamheden en gemeenten die van mening zijn dat wanneer de voorbereiding in eigen huis geschiedt het kwaliteitsniveau hoger ligt. In tegenstelling tot de theorie, speelt de overweging kosten in de praktijk nauwelijks tot geen rol.

In de literatuur worden kennis, capaciteit en kwaliteit als strategische overwegingen gezien. Dit houdt in dat deze overwegingen een rol spelen bij het bepalen van de strategie op de lange termijn. In de praktijk echter, zijn dit overwegingen die een grote rol spelen op tactische/operationeel niveau. Dat wil zeggen, als blijkt dat voor bepaalde projecten de kennis, capaciteit en/of kwaliteit niet in de eigen organisatie

verkrijgbaar is, men overgaat tot tijdelijke uitbesteden. Het besluit om over te gaan tot uitbesteden wordt op afdelingsniveau gemaakt.

Anderzijds zijn er gemeenten die ervoor gekozen hebben om zoveel mogelijk uit te besteden. Ook hier speelt de strategische overweging met betrekking tot kerncompetenties een grote rol. De zogenoemde regiegemeenten beschouwen de inhoudelijke voorbereiding van projecten niet als kerntaken van de gemeentelijke organisatie, en deze taken worden dan dus ook per definitie uitbesteed. In enkele gevallen heeft de gemeente wel de capaciteit om een schetsontwerp te maken. Wat de meeste gemeenten wel in eigen hand houden is de projectleiding en toezichthouding/directievoering.

Typisch is dat in de interviews de budgettaire overweging niet of nauwelijks als zwaar meewegende overweging wordt genoemd om over te gaan tot uitbesteden, terwijl in de literatuur wordt gesteld dat dit het meest genoemde argument is. Voor zowel gemeenten met en zonder eigen ingenieursbureau zijn capaciteit, kwaliteit en kennis zwaarwegende overwegingen

Traditioneel of vroegtijdig uitbesteden?

Wanneer, vanuit strategische of tactische overwegingen, wordt besloten om over te gaan tot uitbesteden worden er in dit onderzoek grofweg twee aanpakken onderscheiden. Er is de traditionele manier van uitbesteden, waarbij het ontwerp wordt gemaakt door een advies-/ingenieursbureau en waarbij het uitgewerkte ontwerp vervolgens wordt uitbesteed. En er is vroegtijdig uitbesteden, waarbij zowel het ontwerp als de realisatie daarvan wordt uitbesteed aan één opdrachtnemende partij. Wanneer over wordt gegaan tot uitbesteden, moet ook een keuze worden gemaakt over de uitbestedingsvorm. Uit de interviews is gebleken dat dit keuzeprocess veelal op afdelingsniveau plaats vindt. Hierbij zijn dan het afdelingshoofd, de betreffende projectleiders en/of de interne opdrachtgever van het project bij betrokken. Het gemeentelijke bestuur wordt slechts betrokken als het gaat om projecten die politiek gevoelige aspecten bevatten, bijvoorbeeld wanneer bewoners of ondernemers een relevante rol spelen in het project. Opvallend is dat het lijkt of dat in de wat kleinere gemeenten het bestuur, ook bij de reguliere projecten, vaker betrokken wordt dan in de wat grotere gemeenten. In alle overige gevallen wordt het bestuur niet gekend over de uitbestedingsvorm. Er is een uitzondering: er is een gemeente waar bij afwijking van de traditionele aanpak goedkeuring gevraagd moet worden aan het gemeentelijke bestuur.

Aanbestedingsbeleid

De geïnterviewde gemeenten hebben allemaal een eigen aanbestedingsbeleid. Over het algemeen beperkt dit beleid zich tot het koppelen van bedragen aan marktbenaderingsvormen. Enkele gemeenten hebben naast de zogenoemde drempelbedragen overige beleidsuitgangspunten schriftelijk vastgelegd. Daarnaast hebben veel gemeenten vaak ongeschreven beleidsuitgangspunten, en dan met name op het gebied van voorziening in lokale werkgelegenheid. Het beleid is in de meeste gevallen door een commissie opgesteld waarin vertegenwoordigers van verschillende afdelingen zitting hebben genomen. Afwijken van het aanbestedingsbeleid is mogelijk, mits het gaat om praktische redenen die te maken hebben met financiële, kwaliteitstechnische, organisatorische of tijds Technische overwegingen. Wanneer wordt afgeweken van het aanbestedingsbeleid moet in alle gevallen goedkeuring worden gevraagd van het bestuur of van een onafhankelijke commissie binnen de gemeente. Niet alle medewerkers zijn blij met het aanbestedingsbeleid, en dan met name met het openbaar aanbesteden. Bij openbare aanbestedingen heeft men geen directe grip meer op de selectie van de partijen. Hierdoor is men bang dat men (voor hun) onbekende partijen aan tafel krijgt die even snel 'willen scoren'.

Ontevredenheid ingenieursbureaus

De gemeenten moeten veel tijd en energie stoppen in het controleren van het geleverde werk van de ingenieursbureaus. Alle geïnterviewden zijn op dit moment ontevreden over de kwaliteit van bestek en tekeningen zoals aangeleverd door de ingenieursbureaus. Gebrekkige aansluiting met de praktijk en onjuistheden in bestekken en tekeningen (bijvoorbeeld hoeveelheden) zijn veel gehoorde klachten. Ook de beperkte aansprakelijkheid van de ingenieursbureaus zorgt voor ontevredenheid bij de gemeenten.

5.4 Verwachting ten aanzien van de enquêtes

De resultaten van de interviews zullen worden verwerkt in een enquête. Hiermee wordt getracht een indexering te kunnen vormen van de mate van onzekerheid en de belemmerende werking van de verschillende onzekerheden. Vanuit de interviews is wel een beeld gevormd van de belangrijkste onzekerheden en risico's, evenals van de belemmerende werking. Verwacht wordt dat de mogelijkheid om invloed uit te oefenen gedurende het proces, het eindresultaat en de vraagspecificatie de onderwerpen zijn waarover de meeste onzekerheid over bestaat. Tevens bestaat de verwachting dat dezelfde onzekerheden tegelijkertijd de grootste belemmering zullen vormen. Voor de overige onzekerheden hoeft dit overigens niet te gelden. Het kan

best zijn dat men ergens onzekerheid over ervaart, maar dat dit niet relevant is voor de te nemen beslissing.

6 Enquêtes gemeentelijke opdrachtgevers

6.1 Inleiding

De resultaten van de interviews zijn verwerkt een enquête. Met behulp van de enquête is inzicht verkregen in de mate waarin onzekerheid wordt ervaren (dit kan niet worden afgeleid uit de interviews) en de belemmerende werking van de verschillende onzekerheden. De enquête moet antwoord geven op de volgende onderzoeksvragen:

- Op welke wijze verhouden de verschillende onzekerheden en risico's zich tot elkaar met betrekking tot de mate waarin onzekerheid wordt ervaren?
- Op welke wijze verhouden de verschillende onzekerheden en risico's zich tot elkaar met betrekking tot de mate van belemmering?
- Op welke wijze verhouden de verschillende oplossingsrichtingen zich tot elkaar met betrekking tot de mate van bijdrage aan vermindering van onzekerheid?

In paragraaf 6.2 wordt de opzet van de enquête weergegeven, en in paragraaf 6.3 de resultaten.

6.2 Opzet

6.2.1 Doel van de enquête

De enquête heeft meerdere doeleinden. Ten eerste dient de enquête als verificatie van de onzekerheden en risico's uit de interviews. Ten tweede wil de onderzoeker een uitspraak kunnen doen over de grootte en relevantie van de onzekerheden en risico's. Het feit dat men over een bepaald onderwerp onzekerheid ervaart, wil nog niet zeggen dat de aanwezigheid van die onzekerheid relevant is voor de te nemen beslissing. Met andere woorden: wat is de belemmerende werking van de onzekerheden bij de keuze voor vroegtijdig uitbesteden?

De resultaten van de enquêtes zullen in het analysehoofdstuk worden vergeleken met de vooronderstellingen vanuit de vraaggelbesprekken bij gemeentelijke opdrachtgevers en met de resultaten van de vraaggelbesprekken bij BAM Wegen Regio Oost.

6.2.2 Respondenten

BAM Wegen Regio Oost heeft een drietal Provincies in haar rayon met in totaal 73 gemeenten. In haar accountmanagementplan heeft BAM per gemeente de contactintensiteit (speerpunt¹², neutraal¹³ en extensief¹⁴) vastgesteld. BAM heeft bij gemeenten met het label 'extensief' waarschijnlijk niet heel veel werk. Echter,

misschien wordt dit wel veroorzaakt omdat deze gemeenten veel onzekerheden ten aanzien van vroegtijdig uitbesteden ervaren. Daarom is besloten alle 73 gemeenten deel uit te laten maken van de onderzoeksgroep.

Gezien de beperkte tijd is het onmogelijk om alle 73 gemeenten te benaderen. Is er daarom een selectie gemaakt van 25 gemeenten. Deze zijn met behulp van een tabel met toevalsgetallen geselecteerd. In de bijlagen is de selectie van respondenten weergegeven. Er zijn uiteindelijk 24 gemeenten bereid gevonden mee te werken. Dit komt neer op een respons van 96% en een steekproef van 33%.

Uit de interviews is gebleken dat uitbestedingsbeslissingen veelal op afdelingsniveau worden gemaakt. Gezien deze constatering is bij benadering van respondenten voor de enquêtes zo veel mogelijk getracht de afdelingshoofden of projectleiders van de afdelingen Openbare Ruimte te spreken te krijgen.

6.2.3 Onderwerpen, afname en verwerking

Onderwerpen

De onzekerheden uit de interviews vormen een behoorlijke lijst. Het was in eerste instantie de bedoeling om alle onzekerheden en risico's te verwerken in de enquête. Echter, al snel werd zichtbaar dat dit tot een veel te lange vragenlijst leidde. Een te lange enquête schrikt af bij de potentiële respondenten en zou de kans op non-respons verhogen. Om dit te voorkomen is besloten een selectie te maken van de 'belangrijkste' onzekerheden en risico's. Het selectiecriteria hierbij is tweeledig: enerzijds is gekeken naar onzekerheden waarvan wordt verwacht dat BAM Wegen Regio Oost deze kan beïnvloeden, anderzijds zijn de onzekerheden gekozen waarvan wordt verwacht dat deze een grote belemmering vormen. De selectie heeft geleid tot een 11-tal onzekerheden en risico's. In bijlage 4.2 is per onzekerheid beargumenteerd waarom de onzekerheid wel of niet is meegenomen. Hierbij zijn daar waar mogelijke een aantal onzekerheden geclusterd. Zo is de 'hoofdonzekerheid' ten aanzien van de mogelijkheid invloed uit te oefenen gedurende het proces bijvoorbeeld opgebouwd uit 3 'deelonzekerheden' (zie resultaten van interviews).

Afname

De enquêtes zijn telefonisch afgenomen. Voordeel van telefonische enquêteren zijn dat er direct respons verkregen wordt en de resultaten gelijk verwerkt kunnen worden. Gezien de tijdsdruk was telefonische enquêteren ook de meest voor de hand liggende vorm.

Om de verwerking van de gegevens te vergemakkelijken zijn de gegevens ingevoerd in het spreadsheetprogramma Excel. Hiermee zijn ook de statistische bewerkingen gedaan.

Verwerking

Per onderwerp is getracht de mate van onzekerheid en de relevantie / belemmerende werking te meten. Om de mate van onzekerheid te meten is gebruik gemaakt van stellingen. Aan de respondenten is gevraagd aan te geven in welke mate zij het (on)eens zijn met de stellingen. Er is hierbij gekozen voor antwoordmogelijkheden zonder middencategorie, zodat men wordt gedwongen een stellingname te nemen. De antwoordmogelijkheden zijn uitgedrukt in woorden. Deze techniek staat bekend als de semantische differentiaal. Deze schaaltechniek leent zich goed voor het meten van de attitude en is makkelijk toepasbaar omdat het rekenen met gemiddelden is toegestaan [Doree, 1996].

Per onzekerheid is een positieve stelling geformuleerd. Hierbij is de volgende aanname gedaan:

Aanname: *Wanneer men onzekerheid ervaart, zal men kiezen voor de antwoorden (helemaal) mee oneens. Wanneer men geen onzekerheid ervaart zal men kiezen voor de antwoorden (helemaal) mee eens.*

Bij het formuleren van de stellingen is getracht is om het prikkelende niveau gelijk te houden om te voorkomen dit invloed zou hebben op de resultaten.

Bij het meten van de belemmerende werking is van dezelfde techniek gebruik gemaakt van als bij het meten van de onzekerheid. Echter, hier is niet gewerkt met stellingen. De respondent is gevraagd per onzekerheid aan te geven, met daarbij de vermelding dat de respondent uit moest gaan van maximale onzekerheid, wat de belemmerende werking is. Hierbij heeft de respondent kunnen kiezen uit: geen belemmering, een geringe belemmering, een redelijke belemmering of een zware belemmering. Dezelfde opbouw is gebruikt voor het toetsen van de oplossingsrichtingen, echter dan met de volgende antwoordmogelijkheden: geen bijdrage, een geringe bijdrage, een redelijke bijdrage of een grote bijdrage.

Om tot de indexen te komen moet per onderwerp, zowel voor de mate van onzekerheid als de belemmerende werking daarvan, een gemiddelde berekend worden. Om dit gemiddelde te kunnen bereken moeten waarden toegekend worden aan de verschillende antwoordcategorieën. Deze waardetoekenning is weergegeven in bijlage 4.4.

6.3 Resultaten

Met behulp van de gemiddelden kunnen een drietal indexeringen worden gemaakt. De eerste index geeft een overzicht van de mate waarin onzekerheid wordt ervaren. De tweede index geeft een overzicht van de belemmerende werking van de verschillende onzekerheden. Als laatste wordt een overzicht gegeven van de effecten van de verschillende oplossingsrichtingen. Een uitgebreide beschrijving van

de resultaten is te vinden in de bijlagen. Om tot de indexen te komen is gebruik gemaakt van onderstaande waardetoekenning:

Onderdeel	Antwoordcategorie	Waarde
Mate van onzekerheid	Helemaal mee eens (= helemaal geen onzekerheid)	2
	Mee eens (= geen onzekerheid)	1
	Mee oneens (= onzekerheid)	-1
	Helemaal mee oneens (= grote onzekerheid)	-2
Mate van belemmering	Geen belemmering	0
	Geringe belemmering	1
	Redelijke belemmering	2
	Zware belemmering	3
Oplossingsrichting	Geen bijdrage	0
	Geringe bijdrage	1
	Redelijke bijdrage	2
	Grote bijdrage	3

6.3.1 Mate van onzekerheid

In onderstaande tabel 1 zijn de resultaten van de enquête (de mate van onzekerheid) in de vorm van een index weergegeven.

Index	Onderwerp	Onzekerheid	Variatie
1.	Selectieprocedure	-0,583	1,210
2.	Prijszekerheid	-0,333	1,449
3.	Toepasbaarheid	-0,208	1,650
4.	Inzicht in proces	-0,125	1,418
5.	Vraagspecificatie	-0,083	1,297
6.	Controle/grip	-0,042	1,172
7.	Aanbestedingsmogelijkheden	0,083	1,297
8.	Gedrag opdrachtnemer	0,167	1,275
9.	Eindresultaat	0,542	0,868
10.	Invloed/sturing/flexibiliteit	0,542	0,868
11.	Eindverantwoordelijkheid	0,625	0,766

Tabel 2: Mate van onzekerheid

De index geeft de mate van onzekerheid in aflopende mate weer. Dit wil zeggen dat volgens de resultaten over de selectieprocedure de meeste onzekerheid bestaat, en over de eindverantwoordelijkheid de minste onzekerheid. Het feit dat er negatieve

waarden in de tabel te vinden zijn, heeft te maken met de gehanteerde waarderingschaal (zij bijlagen).

6.3.2 Belemmerende werking

In onderstaande tabel 2 zijn de resultaten van de enquête (de mate van belemmering/relevantie) in de vorm van een index weergegeven.

Index	Onderwerp	Belemmering	Variantie
1.	Vraagspecificatie	2,292	0,563
2.	Toepasbaarheid	1,958	0,563
3.	Eindresultaat	1,958	0,824
4.	Controle/grip	1,917	0,775
5.	Inzicht in proces	1,875	0,897
6.	Selectieprocedure	1,792	0,955
7.	Prijszekerheid	1,792	1,303
8.	Invloed/sturing/flexibiliteit	1,750	0,978
9.	Eindverantwoordelijkheid	1,583	0,775
10.	Gedrag opdrachtnemer	1,417	1,123
11.	Aanbestedingsmogelijkheden	1,125	0,723

Tabel 3: Belemmerende werking

De index geeft de belemmerende werking van de verschillende onzekerheden in aflopende mate weer. Dit wil zeggen dat volgens de resultaten onzekerheid over de vraagspecificatie de grootste belemmering is bij de keuze voor vroegtijdig uitbesteden, en onzekerheid over de aanbestedingsmogelijkheden de minst grote belemmering vormt.

6.3.3 Oplossingsrichtingen

In onderstaande tabel 3 zijn de resultaten van de enquête (invloed van de oplossingsrichtingen) in de vorm van een index weergegeven.

Index	Oplossingsrichtingen	Bijdrage	Variantie
1.	Holdpoints/afheidsmomenten	2,250	0,804
2.	Controlemomenten	2,000	0,347
3.	Onderhoudsperiode	1,792	0,780
4.	Referentieprojecten	1,458	0,650
5.	Onafhankelijke kostendeskundige	1,417	0,650
6.	Creëren van vaste verhoudingen	1,333	0,601
7.	Seminars enz.	1,083	1,101
8.	Bonus-malus systeem	1,042	0,775
9.	Organisatorische structuur	0,958	0,693

Tabel 4: Oplossingsrichtingen

De index geeft de invloed van de verschillende oplossingsrichtingen in aflopende mate weer. Dit wil zeggen dat volgens de resultaten het inbouwen van holdpoints/afscheidsmomenten de grootste bijdrage levert aan vermindering van onzekerheid, en het inbouwen van een extra organisatorische structuur de minst grote bijdrage levert.

6 . 3 . 4 (Toekomstige) ervaring met geïntegreerde contracten

Aan de respondenten is ook gevraagd of ze reeds ervaring hebben opgedaan met geïntegreerde contractvormen (zie ook tabel 46 en 47 in de bijlagen). Van de 24 gemeenten hebben er 19 al eens een geïntegreerd contract uitgevoerd. Van deze 19 hebben 12 gemeenten de ervaring als positief ervaren. Een respondent antwoordde zelfs zeer positief te zijn. De ervaring is door 3 respondenten neutraal ervaren. Voor slechts 3 respondenten was de ervaring negatief. Geen van de respondenten was zeer negatief over de ervaring.

Van de 5 gemeenten die nog geen ervaring hebben opgedaan met geïntegreerde contracten, hebben er 4 aangegeven in de toekomst (zeer) waarschijnlijk een geïntegreerd contract op de markt te gaan zetten.

7 Vraaggesprekken BAM Wegen Regio Oost

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de ervaringen van BAM Wegen Regio Oost beschreven aan de hand van een tweetal vraaggesprekken. Aan de hand van de vraaggesprekken moeten de volgende onderzoeksvragen kunnen worden beantwoord:

- Welke zijn de onzekerheden en risico's waarvan BAM verwacht dat gemeentelijke opdrachtgevers die ervaren bij vroegtijdig uitbesteden aan één opdrachtnemende partij?
- Op welke wijze probeert BAM deze onzekerheden en risico's te verminderen?

In paragraaf 7.2 wordt de opzet van de vraaggesprekken beschreven. De resultaten, de door BAM verwachte onzekerheden en risico's en de door BAM gebruikte oplossingsrichtingen, worden in paragraaf 7.3 besproken.

7.2 Opzet

7.2.1 Doel van de vraaggesprekken

Doel van de vraaggesprekken is het in kaart brengen van de onzekerheden en risico's zoals BAM Wegen Regio Oost deze verwacht dat deze aangetroffen worden zullen worden in de praktijk. De resultaten hiervan worden in het analysehoofdstuk vergeleken met de resultaten van de vraaggesprekken en enquêtes afgenomen bij gemeentelijke opdrachtgevers. Hetzelfde geldt voor de oplossingsrichtingen: in het analysehoofdstuk wordt onderzocht of de oplossingsrichting zoals gebruikt door BAM aansluiten bij de oplossingsrichtingen uit de praktijk.

7.2.2 Respondenten

De ervaringen van BAM Wegen Regio Oost zijn vertaald vanuit een tweetal interviews, een met de bedrijfsleider van de afdeling Planontwikkeling, en een interview met een acquisiteur. De reden dat voor deze personen gekozen is vanwege het feit dat deze personen vaak op het niveau van afdelingshoofden met gemeenten te maken hebben. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste elementen van de gesprekken weergegeven.

7.2.3 Onderwerpen, afname en verwerking

Er is gebruik gemaakt van gestructureerde open vraaggesprekken waarbij de focus met name heeft gelegen op de door BAM verwachte onzekerheden en risico's bij vroegtijdig uitbesteden die door gemeentelijke opdrachtgevers worden ervaren. Ten tijde van de vraaggesprekken waren bij de onderzoeker de resultaten van de

interviews bij gemeentelijk opdrachtgevers al bekend. Voorbeelden onzekerheden en risico's verkregen uit de interviews zijn bewust niet aangedragen in de vraaggesprekken bij BAM om beïnvloeding te voorkomen. Om het gesprek enigszins gestructureerd te laten verlopen is van tevoren een vragenlijst opgesteld.

De gesprekken zijn met een voicerecorder geregistreerd zodat gedurende het gesprek voldaan kon worden met korte aantekeningen. Hierdoor kan de onderzoeker zijn aandacht volledig richten op het gesprek.

De twee geregistreerde gesprekken en de aantekeningen zijn vervolgens verwerkt tot een verslag wat ter controle aan beide respondenten is voorgelegd. Hetzelfde verslag is in de volgende paragraaf weergegeven.

7.3 Resultaten

7.3.1 Onzekerheden en risico's

In de interviews binnen BAM Wegen Regio Oost zijn een aantal onzekerheden en risico's genoemd waarvan BAM denkt dat deze ervaren worden door gemeentelijke opdrachtgevers. Deze zullen hier worden weergegeven.

Wet- en Regelgeving aanbesteden

BAM denkt dat gemeentelijke opdrachtgevers onzekerheid ervaren op het gebied van wet- en regelgeving ten aanzien van aanbesteden. De begrippen aanbesteden en uitbesteden worden in discussies door gemeentelijke opdrachtgevers regelmatig door elkaar heen gebruikt. De in de afgelopen periode steeds wijzigende aanbestedingsreglementen scheppen verwarring bij opdrachtgevers die zich hiervan onvoldoende op de hoogte stellen. Opdrachtgevers focussen zich in het door hun zelf opgestelde aanbestedingsbeleid op de Europese beginselen van concurrentie, transparantie en non-discriminatie. Het concurrentie aspect krijgt hierbij de meeste aandacht, en dan met name van het politieke bestuur. Het concurrentiebeginsel wordt in gemeenteland vaak geassocieerd met openbaar aanbesteden, en openbaar aanbesteden wordt weer geassocieerd met traditioneel uitbesteden. Men is vaak niet op de hoogte van de verschillende marktbenaderingsvormen van geïntegreerde uitbestedingsvormen. Daarnaast worden geïntegreerde contracten als lastig aan te besteden gezien.

(Functioneel) specificeren

Een andere onzekerheid die BAM verwacht heeft betrekking op het vermeende onvermogen tot correct te specificeren. In de UAV-GC wordt gestart met een vraagspecificatie die dient als complete uitvraag. Daarna wordt de vraagspecificatie 'over de schutting gegoid' en dan moet er door de marktpartijen op geantwoord

worden. Op het moment dat de opdrachtgever iets vergeet in de vraagspecificatie te zetten, krijgt de opdrachtgever niet het goede antwoord, met als gevolg dat ze iets verkeerd krijgt of dat ze later moeten bijbetalen. De opdrachtgever is dan ook op zoek naar een balans: ze probeert aan de ene kant het zo goed mogelijk te omschrijven, aan de andere kant willen ze het ook niet dood-specificeren. De sleutel ligt dan in het functioneel specificeren, maar dit blijkt in de praktijk erg lastig. Het komt ook voor dat een opdrachtgever zelf prima in staat is een vraagspecificatie op te stellen, maar nog niet over alle benodigde inputgegevens beschikt en in dat stadium toch al aan de gang wil. Het feit dat de opdrachtgever nog niet over alle informatie beschikt kan leiden tot onzekerheid.

Gebrek aan flexibiliteit en/of inbreng

Opdrachtgevers zijn bij geïntegreerde contractvormen bang dat ze 'aan de goden' zijn overgeleverd, dat er als het contract eenmaal is afgesloten geen enkele mogelijkheid meer is om af te wijken van de vooraf overeengekomen procesgang en uitgangspunten. BAM denkt dat dit deels zit opgesloten in de wijze van vragen: als de opdrachtgever vraagt om een zo goedkoop mogelijk product, krijgt ze ook een zo goedkoop mogelijk product. Bij de term product zou volgens BAM eigenlijk onderscheid gemaakt moeten worden tussen proceskosten en productkosten.

Nut en noodzaak eigen ingenieursbureau

Er zijn gemeenten die beschikken over een eigen ingenieursbureau. Medewerkers van ingenieursbureaus kunnen onzeker zijn over het voortbestaan van hun eigen functies wanneer men (regelmatig) projecten geïntegreerd uitbesteed. Deze onzekerheid zou niet alleen voorkomen bij medewerkers van de ingenieursbureaus, ook de afdelingshoofden kunnen een degelijke onzekerheid ervaren. Het geven van leiding aan een grote groep mensen geeft meer status en aanzien (en wellicht ook een hogere vergoeding) dan het geven van leiding aan een minder grote groep mensen. Wanneer men structureel overgaat tot geïntegreerd uitbesteden zouden delen van de ingenieursbureaus overbodig worden. Stelling is dan ook dat afdelingshoofden helemaal geen behoefte hebben om geïntegreerd uit te besteden. BAM onderkent dat er ook afdelingshoofden die juist wel open staan voor geïntegreerde uitbestedingsvormen.

Verandering = weerstand

Een onzekerheid van wat meer algemener aard heeft betrekking op onzekerheid ten aanzien van 'uberhaupt iets nieuws'. BAM denkt dat een deel van de onzekerheid gelegen is in het feit dat iets nieuws sowieso onzekerheid met zich meebrengt. Veranderende rollen in het bouwproces hebben ook vooral te maken met de mensen

die hierover beslissen. De organisatie van de opdrachtgever is onervaren op het gebied van geïntegreerde contracten en (nog) niet toe aan deze nieuwe contractvormen.

7.3.2 Oplossingsrichtingen

De voornaamste wijze waarop BAM probeert de onzekerheden in kaart te brengen en te verminderen is door middel van persoonlijk contact. Door middel van communicatie met de markt en de individuele (potentiële) opdrachtgever tracht BAM in zijn algemeenheid inzicht te krijgen in de onzekerheden en risico's die spelen bij de betreffende klant, en proberen vervolgens duidelijk te maken hoe onzekerheden en risico's weggenomen kunnen worden. Om de onzekerheden en risico's weg te nemen heeft BAM een drietal samenwerkingsmodellen ontwikkeld die zowel de flexibiliteit en inbreng van de opdrachtgever verhogen, dan wel reeds in de specificatiefase de inbreng van BAM benutten. Deze zullen later worden toegelicht.

In het persoonlijke contact probeert BAM gebruik te maken van praktische en succesvolle voorbeelden uit de praktijk en wordt bij voorkeur gebruik gemaakt van door gerespecteerde autoriteiten (Vereniging Nederlandse Gemeentes, Regieraad, CROW, diverse ministeries) geschreven publicaties.

BAM probeert op verschillende niveaus te communiceren met de klant. De accountmanagers / acquireurs proberen op afdelingsniveau in contact te komen met de afdelingshoofden van de afdelingen Openbare Ruimte. Er heerst op dit moment twijfel of men niet met de 'verkeerde' personen aan tafel zit. BAM heeft het idee dat ze met wethouders en sectorhoofden aan tafel moeten zitten om meer invloed te kunnen uitoefenen.

Naast het persoonlijke contact organiseert BAM symposia en probeert zichzelf zoveel mogelijk te vertegenwoordigen bij lezingen, seminars en cursussen georganiseerd door opdrachtgevers of andere marktpartijen. Ook komt BAM binnenkort met een speciaal ontwikkelde brochure over de verschillende samenwerkingsvormen.

7.3.3 Geïntegreerde samenwerkingsconcepten BAM Wegen Regio Oost **Design and Construct**

Het Design and Construct (afkorting: D&C) model is de meest bekende en toegepaste geïntegreerde contractvorm. Op basis van een vraagspecificatie, opgesteld door of namens de opdrachtgever, wordt door de opdrachtnemer een (uitvoerings)ontwerp gemaakt en uitgevoerd. De vraagspecificatie bestaat vaak uit een functioneel programma van eisen met daarbij een schetsontwerp, voorlopig ontwerp of soms een definitief ontwerp. De opdrachtnemer is hierbij verantwoordelijk voor het door hem uitgewerkte ontwerp. Het D&C model wordt gezien als een samenwerkingsvorm waarbij de opdrachtgever beperkte invloed heeft. Het D&C

model is geschikt indien de opdrachtgever in grote mate de eisen aan het product en aan het proces voor ogen heeft, en in staat is de regierol 'op afstand' te vervullen.

Design and Construct Bouwteam

Het Design and Construct Bouwteam model (afkorting: D&CBT) biedt voor de opdrachtgever een grotere mate van flexibiliteit. Zo wordt de opdrachtgever onder andere de mogelijkheid geboden om gedurende het ontwerpproces op detailniveau mee te beslissen over specifieke onderdelen van het ontwerp, zonder dat hierbij de ontwerpverantwoordelijkheid verschuift. Het ontwerp wordt, net als bij D&C uitgewerkt op basis van een door of namens de opdrachtgever opgestelde vraagspecificatie. De vraagspecificatie kan gebruikt worden als een flexibel document, waarbij gedurende het proces de mogelijkheid bestaat hierin wijzigingen in aan te brengen. Een D&CBT model kan voordelen bieden wanneer de opdrachtgever beschikt over medewerkers met plaatselijke en/of specifieke kennis die meerwaarde kunnen bieden voor het project, of wanneer de opdrachtgever invloed wil uitoefenen op bijvoorbeeld politiek bestuurlijk gevoelige onderdelen van het proces. Het D&CBT model is geschikt wanneer de opdrachtgever in grote lijnen weet wat hij wil, en waarbij het inpassen van voortschrijdend inzicht een belangrijke factor is.

Specify, Design and Construct

BAM heeft ondervonden dat opdrachtgevers behoefte hebben aan een bouwende adviseur: een opdrachtnemer die beschikt over ontwerp- en uitvoeringscapaciteit. Het Specify, Design and Construct (afkorting: SD&C) model biedt hiervoor de mogelijkheid. De opdrachtgever wordt hierbij ondersteund bij het opstellen van de vraagspecificatie. De behoefte van de opdrachtgever wordt vertaald naar hanteerbare en eenduidige criteria zonder dat hierbij de ruimte voor creativiteit verdwijnt. De opgestelde vraagspecificatie wordt als uitgangspunt gebruikt voor de verdere uitwerking van het ontwerp. Het SD&C model kan ook in de bouwteam variant worden uitgevoerd. Het SD&C model is geschikt voor (bijvoorbeeld project- of locatieontwikkeling) projecten waarbij nog niet precies inzichtelijk is waar het uiteindelijke product aan moet voldoen, en welke processen moeten worden doorlopen om tot het uiteindelijke product te komen.

Raamovereenkomst

In voorkomende situaties waarbij een project is opgedeeld in meerdere deelprojecten en de vraagspecificatie (nog) niet voor alle deelprojecten bekend is kan het wenselijk zijn het totale project met één marktpartij te willen uitvoeren. In een Raamovereenkomst wordt de samenwerking tussen partijen op hoofdlijnen voor het

project geregeld. Per deelproject wordt, mogelijk gefaseerd, de vraagspecificatie opgesteld. De Model Basisovereenkomst wordt specifiek per deelproject ingevuld. Voordelen van een Raamovereenkomst zijn dat deelprojecten gefaseerd kunnen worden uitgevoerd, waarbij opgedane ervaringen in eerdere deelprojecten direct ingepast kunnen worden in nog te realiseren deelprojecten. Is het in een vroeg stadium nog niet mogelijk een volledige vraagspecificatie op te stellen dan kan de samenwerking tussen partijen met een Raamovereenkomst worden vastgelegd. Onder toepassing van de UAV-GC kunnen opdrachten waarin ontwerp en uitvoering zijn geïntegreerd met een Raamovereenkomst uitstekend worden gerealiseerd.

DEEL 3: ANALYSE, CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

8 Analyse

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de verschillende onderdelen van het onderzoek met elkaar geconfronteerd. In de eerste paragraaf worden de onzekerheden en risico's besproken. Hierin komen de resultaten van de vraaggerekken bij gemeentelijke opdrachtgevers aan bod, de resultaten van de enquête en de visie van BAM. In de tweede paragraaf worden vanuit de zelfde oogpunten de oplossingsrichtingen besproken. De samenvatting en belangrijkste conclusie worden in hoofdstuk 9 weergegeven.

8.2 Onzekerheden en risico's

8.2.1 Vraaggerekken

Er zijn in het theoretisch kader slechts beperkte uitspraken gedaan over de grootte van de onzekerheden en over de mate van belemmering van deze onzekerheden. Wel is een verwachting uitgesproken over welke onzekerheden en risico's in de praktijk zouden voorkomen. De vooronderstellingen zullen nu tegen het licht van de resultaten van de interviews worden gehouden. De vooronderstellingen worden per onderdeel besproken.

Transactiekostenbenadering en Principaal – agent theorie

De transactiekostenbenadering beschrijft een viertal onzekerheden die in verschillende mate voorkomen in de praktijk, namelijk onzekerheid ten aanzien van de geschiktheid van de opdrachtnemer, volkomenheid van het contract, gedrag van de opdrachtnemer en de onvoorziene gebeurtenissen.

Onzekerheid ten aanzien van de geschiktheid van de opdrachtnemer komt in de praktijk ook voor, echter richt de onzekerheid zich dan op de markt in zijn geheel. De onzekerheid heeft dan betrekking op de ontwerpcapaciteiten en –kwaliteiten van de ontwerpende aannemers.

De onzekerheid ten aanzien van de volkomenheid van het contract wordt in de praktijk niet genoemd, evenals de onzekerheid ten aanzien van onvoorziene gebeurtenissen. Een verklaring hiervoor kan wellicht gevonden worden in het feit dat over beide aspecten geen onzekerheid, maar juist zekerheid bestaat: men weet zeker dat, mede als gevolg van begrensde rationaliteit, het contract niet alles omvattend zal zijn, en dat er zich onvoorziene gebeurtenissen voor zullen doen. Aan de andere kant zou men verwachten dat de kans op onvoorziene gebeurtenissen

groter is bij contracten die vroeger in de tijd worden afgesloten dan bij contracten die later worden afgesloten.

Onzekerheid ten aanzien van het (vrijbuiters)gedrag¹⁵ van de opdrachtnemer wordt wel genoemd in de interviews. In de interviews worden twee vormen genoemd. Enerzijds het gedrag van de opdrachtnemer bij een (onvolledige) vraagspecificatie waarbij de opdrachtnemer veel vrijheid heeft, anderzijds het gedrag bij wijzigingen als gevolg van invloed van de opdrachtgever. In beide gevallen zijn opdrachtgevers bang dat de opdrachtnemer misbruik zal maken van zijn positie, hetzij door buitensporig hoge vergoedingen te eisen, hetzij door het ontwerp op kwaliteitsaspecten te minimaliseren.

Belemmerende overwegingen

In hoofdstuk 3 zijn een aantal belemmerende overwegingen genoemd die zijn herleid tot een aantal onzekerheden en risico's ten aanzien van vroegtijdig uitbesteden. De eerste is onzekerheid over de toepasbaarheid van geïntegreerde contracten als gevolg van gebrek aan een vastgestelde afwegingsmethode. Uit de interviews komt naar voren dat men vaak denkt te weten wanneer geïntegreerde contracten wel of niet zinvol zijn. De vooronderstelling is op dat gebied dus niet juist. Wat wel klopt is dat aan de uitbestedingsbeslissing geen vast afwegingskader ten grondslag ligt, maar dat men incidenteel bekijkt of het project wel of niet geschikt is om vroegtijdig uit te besteden. Waar men wel onzekerheid over ervaart is over toepasbaarheid van geïntegreerde contracten in dynamische omgevingen. Met name het feit dat er veel omgevingsfactoren zijn die het proces kunnen verstoren zorgt voor een gevoel van onzekerheid. Dit heeft twee oorzaken: enerzijds heeft men het idee dat opdrachtnemers niet in staat zijn om te gaan met de vele omgevingsfactoren, en dan met name de communicatie richting de omgeving. Anderzijds is men bang dat als gevolg van de veranderlijke omgeving onvoorziene omstandigheden ontstaan die de opdrachtnemer kansen bieden om opportunistisch gedrag te vertonen.

Het gebrek aan capaciteit, kennis en ervaring leidt volgens de hypothese afgeleid uit de belemmerende overwegingen tot onzekerheid ten aanzien van de wijze waarop opdrachten voor vroegtijdig uitbesteden worden geformuleerd, begeleid en getoetst. Deze onzekerheid komt in de vraaggesprekken ook voor, echter in een iets andere vorm. De onzekerheid ten aanzien van het formuleren van de opdrachten voor vroegtijdig uitbesteden zou gezien kunnen worden als onzekerheid ten aanzien van de vraagspecificatie zoals genoemd in de vraaggesprekken. Deze onzekerheid kan worden veroorzaakt door gebrek aan kennis en ervaring op het gebied van functioneel specificeren. Onzekerheid ten aanzien van de toetsing en begeleiding komen in minder letterlijke zin voor in de praktijk. Wel wordt een gebrek aan inzicht in het proces genoemd als onzekerheid.

Toepassingsmogelijkheden voor onderhandelingen worden door de respondenten van de interviews geen enkele keer genoemd. Hieruit mag men concluderen dat dit dan toch niet zo cruciaal is als in de literatuur wordt gesteld. Wellicht heeft dit te maken met het feit dat bij gemeenten de focus bij aanbesteden met name ligt het concurrentie- en transparantiebeginsel. Onderhandelingen bij aanbestedingen worden door opdrachtgevers misschien geassocieerd met andere dan openbare aanbestedingsvormen, en kunnen bovendien als niet-transparant worden gezien.

Ook onzekerheid ten aanzien van de onvoorziene gebeurtenissen als gevolg van uitgebreide inspraakprocedures en politieke besluitvorming worden in de interviews niet genoemd. Wederom kan het argument worden aangevoerd dat men juist wel zekerheid heeft over het voorkomen onvoorziene gebeurtenissen. De onzekerheid heeft dan ook geen betrekking op het voorkomen van deze onvoorziene gebeurtenissen, maar richt zich met name op de gevolgen van deze gebeurtenissen. Opdrachtgevers zijn bang dat de onvoorziene gebeurtenissen niet meer zijn in te passen of buitensporig hoge kosten met zich mee brengen.

Volgens de vooronderstellingen zou er ook onzekerheid bestaan ten aanzien van de wijze waarop opdrachtnemers omgaan met vrijheid die wordt geboden in een functionele vraagspecificatie. Deze onzekerheid komt in meerdere vormen terug in de interviews, zowel ten aanzien van de vraagspecificatie zelf als ten aanzien van het eindresultaat. Opdrachtgevers zijn bij het maken van een vraagspecificatie op zoek naar een balans. Ze willen de voor hun belangrijke aspecten van het project vastleggen, en de opdrachtnemer vrijheid bieden op de overige aspecten. De voor de opdrachtgever belangrijke aspecten zijn vaak de esthetisch aspecten van het project. Opdrachtgevers zijn bang dat op het moment dat ze de voor hun belangrijke aspecten niet vastleggen, de opdrachtnemer zal kiezen voor de goedkoopste oplossing en ze niet het eindresultaat krijgen zoals ze dit hadden gewild. Aan de andere kant willen de opdrachtgevers ook weer niet te veel vastleggen, omdat hiermee de innoverende werking zoals geïntegreerde contracten beogen verloren gaat.

Rollenspel

Onzekerheid ten aanzien van de prijs – kwaliteit verhouding is ook een van de onzekerheden die is genoemd in de interviews. Opdrachtgevers hebben het gevoel dat men te veel betaald voor een gemiddelde prestatie. Waarschijnlijk wordt dit gevoel veroorzaakt door de onzekerheid ten aanzien van het gedrag van de opdrachtnemer.

Onzekerheid ten aanzien van invloed op detailniveau en politiek gevoelige aspecten zoals deze naar voren zijn gekomen uit het rollenspel, worden beiden genoemd in de vraaggesprekken. Blijkbaar heeft de opdrachtgever behoefte om op detailniveau en

met politiek gevoelige aspecten invloed uit te kunnen oefenen. Deze behoefte kan meerdere oorzaken hebben. Ten eerste kan het zo zijn dat vroeg in het proces bepaalde aspecten nog niet bekend (kunnen) zijn. De opdrachtgever wil zijn voortschrijdend inzicht dan nog in kunnen passen in het proces, aangezien dit bij traditionele projecten ook vaak nog kan. Ook kan het zo zijn dat de detaillering door de opdrachtnemer niet leidt tot het resultaat zoals de opdrachtgever dit voor ogen had. Bijsturing kan dan wenselijk of noodzakelijk zijn. Het feit dat onzekerheid bestaat over deze mogelijkheid zal naar alle waarschijnlijkheid samen hangen met de onzekerheid ten aanzien van het gedrag van de opdrachtnemer. Of de opdrachtnemer de invloed accepteert, en wat de opdrachtnemer vervolgens rekent voor deze wijzigingen is afhankelijk van de 'goodwill' van de opdrachtnemer. Een andere mogelijke oorzaak van deze onzekerheid is het verschil tussen de traditionele wijze van uitbesteden via het ingenieursbureau en het 'over de schutting' karakter van de UAV-GC. Bij de traditionele wijze van uitbesteden heeft de opdrachtgever de beleving dat hij veel meer betrokken bij het ontwerpproces, daar hij bij geïntegreerde contracten vooraf moet definiëren wat hij hebben wil en de uitwerking hiervan vervolgens des aannemers is.

De vooronderstellingen gaan ook uit van onzekerheid ten aanzien van het proces wat doorlopen moet worden en de rol van de opdrachtgever hierin. Ook deze onzekerheid is er een die in de praktijk wordt ervaren. Blijkbaar heeft de opdrachtgever nog niet precies inzichtelijk hoe een proces van bijvoorbeeld een D&C project er uit ziet, en wat er van hun wordt verwacht in zo'n proces. Deze onzekerheid kan worden veroorzaakt door gebrek aan kennis en ervaring van de gemeentelijke organisatie, maar ook aan een gebrek van informatievoorziening door marktpartijen.

De laatste onzekerheid uit het rollenspel, ten aanzien van de daadwerkelijk risicoverdeling, wordt in de vraaggesprekken ook genoemd. De beoogde verschuiving van verantwoordelijkheden wordt door opdrachtgevers gezien als een 'valse belofte'. Men is bang dat als het puntje bij het paaltje komt, de risico's niet worden weggenomen door de opdrachtnemers en dat de gemeente alsnog verantwoordelijk wordt gesteld.

Overige onzekerheden en risico's

In de vooronderstellingen zijn aantal onzekerheden en risico's genoemd waarvan werd verwacht dat deze voor zouden komen in de praktijk. De meeste hiervan zijn in meer of mindere mate naar voren gekomen tijdens de vraaggesprekken. Een enkele onzekerheid waarvan werd verwacht dat deze in de praktijk zou voorkomen, is niet genoemd in de vraaggesprekken. Het betreft hier de volkomenheid van het contract, de onvoorziene gebeurtenissen, de toepasbaarheid in algemene zin en de

toepassingmogelijkheden voor onderhandelingen. Echter, er zijn ook een aantal onzekerheden en risico's genoemd in de vraaggesprekken, die niet in de vooronderstellingen voorkomen. Een oorzaak hiervoor is wellicht te vinden in het feit dat in de literatuur nog relatief weinig geschreven is over de praktische onzekerheden en risico's bij geïntegreerd uitbesteden.

8.2.2 Enquêtes

De enquêtes hebben een beeld gegeven van de mate van onzekerheid en de belemmerende werking van de verschillende onzekerheden (zie hoofdstuk 6 en bijlagen hoofdstuk 4). Zoals al eerder gezegd is in de vooronderstellingen slechts in beperkte mate uitspraak gedaan over de mate van onzekerheid. Dit heeft te maken met het feit dat pas na het afnemen van de vraaggesprekken is besloten om ook een enquête af te nemen. Voordat wordt ingegaan op de resultaten van de enquêtes moeten een aantal kanttekeningen worden geplaatst.

De mate van onzekerheid is gemeten met behulp van stellingen. Hierbij is de aanname gedaan dat wanneer men in (zeer) positieve mate instemt met de stelling, aangenomen mag worden dat men over het betreffende onderwerp (helemaal) geen onzekerheid ervaart. Voorwaarde voor de aanname is geweest is dat per onderwerp een stelling geformuleerd moet worden die de onzekerheid tegenspreekt. Zo is bijvoorbeeld voor onzekerheid ten aanzien van de vraagspecificatie vertaald naar: *“Opdrachtgevers zijn in staat een dekkende vraagspecificatie op te stellen”*. Het kan best zijn dat de respondenten de stellingen anders interpreteren dan beoogd door de onderzoeker. In sommige gevallen is het lastig gebleken een stelling te formuleren die de lading dekt. Daarnaast kan ook een vertroebeld beeld ontstaan omdat bepaalde stellingen prikkelender overkomen dan andere stellingen. Al met al zijn er wat betreft de mate van onzekerheid nogal wat invloedsfactoren die de resultaten kunnen beïnvloeden.

De belemmerende werking van de onzekerheden zijn niet door middel van stellingen gemeten. Hierdoor verdwijnen gelijk een aantal invloedsfactoren. Enige opmerking die hierbij geplaatst moet worden, is dat sommige respondenten de gebruikte vraagstelling lastig vonden. Wanneer respondenten de vraagstelling niet begrepen is deze door middel van een voorbeeld getracht te verduidelijken. De gebruikte vragenlijst van de enquête is te vinden in de bijlagen.

Mate van onzekerheid

Overall resultaten

De index (tabel 1) geeft een overzicht van de grootste onzekerheid, aflopend naar de minst grote onzekerheid. De waarde van het getal geeft aan in welke mate er over het betreffende onderwerp onzekerheid wordt ervaren. Uit de tabel is af te leiden dat de totale spreiding ongeveer 1,2 punt bedraagt, wat redelijk weinig is gezien de

maximaal mogelijke spreiding van 4 (afstand van -2 tot 2). Dit houdt in dat ervaren mate van onzekerheid voor de verschillende aspecten relatief gezien redelijk dicht bij elkaar ligt. Dit geldt helemaal voor de aspecten vraagspecificatie, controle/grip en de aanbestedingsmogelijkheden. Deze aspecten hebben alledrie een waarde rond de nul punten. De variantie van deze aspecten is relatief hoog. Dit houdt in dat het gemiddelde weliswaar rond het nulpunt ligt, maar dat de verschillende antwoorden zijn opgebouwd uit 'extremen'.

Als men naar de resultaten in detail kijkt (bijlage hoofdstuk 4) vallen een aantal zaken op. Ten eerste is bij de meeste onderwerpen de mate van onzekerheid ongeveer gelijk verdeeld: vaak is ongeveer de ene helft is het eens met de stelling, de andere helft is het oneens met de stelling. Hiervoor zijn twee mogelijke oorzaken voor aan te wijzen. Een mogelijke oorzaak kan te maken hebben met de gebruikte antwoordschaal. Er is gekozen voor een antwoordschaal zonder middencategorie. Hierdoor zijn de respondenten gedwongen een stelling in te nemen. Als men niet weet of men het eens of oneens is met de stelling is een tweedeling een logisch gevolg. Een andere verklaring voor de tweedeling is simpelweg dat de respondenten gewoon verdeeld zijn met hun mening. Door de tweedeling kan er over deze onzekerheden geen algemene uitspraak gedaan worden.

Ten tweede valt op dat de antwoordcategorieën 'helemaal mee eens' en 'helemaal mee oneens' nauwelijks zijn gekozen. Wellicht heeft dit te maken met de 'labels' van de andere antwoordcategorieën. Het zou beter zijn geweest om in plaats van 'mee (on)eens' 'gedeeltelijk mee (on)eens' te gebruiken.

Vooronderstellingen

Er zijn in paragraaf 5.4 een aantal vooronderstellingen gedaan ten aanzien van de mate van onzekerheid. De vooronderstellingen zullen hier tegen de resultaten van de enquête worden afgezet. Ook andere opvallende resultaten worden hier besproken. Alle (overige) resultaten zijn uitgebreid beschreven in de bijlagen.

Vraagspecificatie

Van de vraagspecificatie werd van tevoren verwacht dat opdrachtgevers hier in grote getale onzekerheid over zouden ervaren. Echter, als men naar de resultaten kijkt valt ook hier verdeeldheid te zien. Slechts een zeer geringe meerderheid (12 respondenten) is het met de stelling oneens en ervaart dus onzekerheid. De andere helft (10 respondenten) zegt als opdrachtgever in staat te zijn een dekkende vraagspecificatie op te stellen. Het is goed mogelijk dat deze respondenten hierbij de hulp van een advies- of ingenieursbureau inschakelen en hiermee hun onzekerheid verminderen. Een andere verklaring voor deze resultaten is dat opdrachtgevers niet

willen laten zien dat ze 'niet in staat' zouden zijn om een goede vraagspecificatie op te stellen.

Invloed gedurende het proces

Ook de mogelijkheid om gedurende het proces invloed uit te oefenen of sturing te geven aan het project werd verwacht een grote onzekerheid te zijn. Uit de resultaten blijkt het tegenovergestelde! Een zeer grote meerderheid is het eens met de stelling die aangeeft dat ze als opdrachtgever wel de mogelijkheid hebben invloed uit te oefenen en sturing te geven. Dit is geheel tegen de verwachting, zoals geformuleerd na de interviews, in. Uit de interviews kreeg de onderzoeker het gevoel dat dit een onderwerp was waarover de opdrachtgevers een grote mate van onzekerheid zouden ervaren.

Aan de hand van de resultaten het veranderen van de onderhandelingsbalans zoals beschreven in het theoretisch kader tegenspreken, gaat net een stap te ver. De stelling geeft namelijk alleen aan dat de opdrachtgever de mogelijkheid heeft om invloed uit te oefenen. De stelling gaat niet in op het gedrag van de opdrachtnemer bij dergelijke invloeden. Het feit dat opdrachtgevers wel ervaren mogelijkheden hebben invloed uit te oefenen, wil niet zeggen dat ze hierbij geen onzekerheid ervaren over de gevolgen hiervan.

Eindresultaat

Vanuit de interviews is de vooronderstelling gedaan dat opdrachtgevers in grote mate onzekerheid zouden ervaren ten aanzien van het eindresultaat: opdrachtgevers zouden bij geïntegreerde contracten bang zijn dat ze iets krijgen dat anders is dan ze van tevoren in gedachten hadden. Deze angst is in de resultaten van de enquête niet terug te vinden. Een zeer grote meerderheid vindt zelfs dat het eindresultaat bij geïntegreerde contracten aansluit bij de wensen van de opdrachtgever.

Gedrag opdrachtnemer

Eerder genoemde resultaten van onzekerheden met betrekking tot de vraagspecificatie, invloed gedurende het proces en het eindresultaat hebben (deels) niet het verwachte beeld gegeven: er wordt in de praktijk minder onzekerheid ervaren dan verwacht. Men zou dan kunnen verwachten dat de onzekerheid terug te vinden is in een ander aspect wat met de andere aspecten een sterke samenhang heeft. Een voor de hand liggend onderwerp waar de vraagspecificatie, invloed gedurende het proces en het eindresultaat samenhang mee zouden kunnen hebben is het gedrag van de opdrachtnemer. Echter, de resultaten laten zien dat een meerderheid van de respondenten denkt dat opdrachtnemers zich bij geïntegreerde contracten net zo opportunistisch opstelt als bij traditionele contracten. Of men hiervan mag afleiden

dat men geen onzekerheid ervaart is nog de vraag, toch was een tegenovergesteld resultaat meer te verklaren geweest.

Selectieprocedure en eindverantwoordelijkheid

De resultaten bij deze onderwerpen laten een duidelijke meerderheid zien van respondenten die het eens zijn met de stelling. Echter, of hiervan nu gezegd kan worden dat deze respondenten onzekerheid ervaren ten aanzien van de selectieprocedure/eindverantwoordelijkheid is de vraag. Achteraf gezien is misschien de stelling niet scherp genoeg geformuleerd. Het feit dat men de selectieprocedure van geïntegreerde contracten moeilijker vindt dan van traditionele contracten wil niet per definitie zeggen dat ze hier dan ook onzekerheid over ervaren. Over de eindverantwoordelijkheid: de gebruikte stelling doet geen uitspraak over de eindverantwoordelijkheid.

Mate van belemmering

Overall resultaten

De index (tabel 1) geeft een overzicht van de grootste onzekerheid, aflopend naar de minst grote onzekerheid. De waarde van het getal geeft aan in welke mate er over het betreffende onderwerp onzekerheid wordt ervaren. Uit de tabel is af te leiden dat de totale spreiding ruim 1,1 punt bedraagt om een maximaal mogelijke spreiding van 3 (afstand van 0 tot 3). Er is hier dus relatief meer spreiding dan bij de mate van onzekerheid.

Onzekerheid ten aanzien van de vraagspecificatie is volgens de index de grootste belemmering. Daarna volgt een rijtje onzekerheden die qua mate van belemmering vrij dicht op elkaar zitten. Slechts de drie laatste onzekerheden (eindverantwoordelijkheid, gedrag opdrachtnemer en aanbestedingsmogelijkheden) laten iets meer spreiding zien. Onzekerheid ten aanzien van de aanbestedingsmogelijkheden is veruit de minst grote belemmering.

Als men naar de resultaten in detail kijkt (bijlage hoofdstuk 4) vallen een aantal zaken op. Er is een vaak terugkerend antwoordpatroon te zien. Hierbij loopt het aantal antwoorden tot aan de categorie 'redelijke belemmering' op, waarbij elke opvolgende categorie meer antwoorden kent dan zijn voorganger. De categorie 'zware belemmering' is dan weer minder vaak in aantal gekozen dan de categorie 'redelijke belemmering'. Er zijn slechts een aantal onderwerpen die dit patroon niet hebben, namelijk de vraagspecificatie, aanbestedingsmogelijkheden, prijszekerheid, gedrag opdrachtnemer en eindresultaat.

Vooronderstellingen

Er zijn in paragraaf 5.4 een aantal vooronderstellingen gedaan ten aanzien van de mate van onzekerheid. De vooronderstellingen zullen hier tegen de resultaten van de enquête worden afgezet. Ook andere opvallende resultaten worden hier besproken. Alle (overige) resultaten zijn uitgebreid beschreven in de bijlagen.

Vraagspecificatie

Er werd verondersteld dat onzekerheid ten aanzien van de vraagspecificatie een van de grootste belemmeringen zou vormen. In de praktijk blijkt dit te kloppen, gezien het feit dat deze onzekerheid bovenaan de index staat.

Invloed gedurende het proces

Alhoewel de onzekerheid ten aanzien van de invloed gedurende het proces verwacht werd een grote belemmering te zijn, blijkt het in de praktijk niet tot de grootste belemmerende onzekerheden te horen. Gemiddeld genomen scoort deze onzekerheid 'slechts' tussen een geringe en redelijke belemmering in. Slechts 6 van de 24 respondenten vond het een zware belemmerende onzekerheid.

Eindresultaat

De vooronderstelling dat de onzekerheid ten aanzien van het eindresultaat tot een van de grootste onzekerheden behoort klopt: hij behoort tot een van de eerste drie grootste belemmerende onzekerheden.

Gedrag opdrachtnemer

Opvallend is dat het gedrag van de opdrachtnemer slechts in beperkte mate een belemmerende werking heeft op de keuze voor een geïntegreerde contractvorm. Er werd weliswaar niet voorondersteld dat dit de grootste belemmering zou vormen, maar dat deze onzekerheid de op een na minst grote belemmering is werd ook niet verwacht. Helemaal niet gezien het feit dat de mogelijkheid om invloed uit te oefenen gedurende het proces ook al lager scoort dan verwacht.

8.2.3 Correlatieanalyse

Is er een verband tussen de mate van onzekerheid en de belemmerende werking van de onzekerheid? Er is bij de meeste onderwerpen geen directe correlatie verwacht. Omdat met twee verschillende antwoordcategorieën is gewerkt kan de correlatie niet exact berekend worden. Echter, als er wel een sterke correlatie zou zijn, dan zouden de indexen (de getallen daargelaten) hetzelfde moeten zijn. De grootste onzekerheid zou dan tegelijk de grootste belemmering moeten zijn. Als beide tabellen naast elkaar worden gelegd is direct te zien dat er geen sprake is van correlatie. Er bestaat bijvoorbeeld de meeste onzekerheid over de selectieprocedure,

maar deze vormt niet de grootste belemmering. De vooronderstelling dat de grootste onzekerheid niet per definitie de grootste belemmering vormt klopt dus.

Naast een correlatie tussen de mate van onzekerheid en de belemmerende werking, zou er ook sprake kunnen zijn van onderlinge correlatie. Met name bij de mate van onzekerheid zou je kunnen verwachten dat de ene onzekerheid in verband staat met de andere en elkaar zodoende onderling kunnen beïnvloeden.

Om inzicht te krijgen in de samenhang tussen de verschillende onzekerheden is met behulp van het computerprogramma Excel een correlatieanalyse uitgevoerd. Het resultaat van deze correlatieanalyse is een halve kruismatrix bestaande uit 11 rijen en 11 kolommen, waarin de stellingen uit de enquête tegen elkaar zijn uitgezet (zie bijlage 4.4.5). In deze matrix staat voor elke combinatie van twee stellingen de Pearson correlatiecoëfficiënt (R) aangegeven. De correlatiecoëfficiënt is een getal dat de mate van samenhang tussen twee variabelen aangeeft (in dit onderzoek zijn de stellingen uit de enquête de variabelen). De waarde van R varieert tussen de -1 en $+1$ en dient als volgt geïnterpreteerd te worden:

➤ **Richting van het verband**

- positieve R: grotere waarden van variabele X gaan vaak samen met grotere waarden van variabele Y. Tevens geldt dat kleinere waarden van variabele X vaak samen- gaan met kleinere waarden van variabele Y.
- negatieve R: grotere waarden van variabele X gaan vaak samen met kleinere waarden van variabele Y. Tevens geldt dat kleinere waarden van variabele X vaak samengaan met grotere waarden van variabele Y.

➤ **Sterkte van het verband**

- $R = +1$: perfect positief verband
- $R = 0$: geen verband (de variabelen zijn onafhankelijk)
- $R = -1$: perfect negatief verband
- hoe groter de absolute waarde van R, hoe sterker het verband

Uit de correlatieanalyse blijkt dat slechts in een beperkt aantal gevallen sprake is van significante correlatie tussen twee stellingen, en daarmee dus tussen twee onzekerheden. Er zijn drie categorieën onderscheiden. De eerste categorie betreft onzekerheden waarvan blijkt dat deze onderling geen tot een zeer zwakke onderlinge afhankelijkheid hebben ($R = 0 - 0,3$). De tweede categorie ($0,3 - 0,5$) is een zwakke tot matige onderlinge afhankelijkheid. De derde categorie ($0,5 - 0,7$) is een matige tot sterke onderlinge onafhankelijkheid. Hoger dan $0,7$ is een sterke tot zeer sterke onderlinge samenhang.

Er zijn in totaal 9 combinaties van onzekerheden die onderling een zwakke tot matige onderlinge afhankelijkheid hebben:

- er bestaat mogelijk enige samenhang tussen de onzekerheden met betrekking tot de vraagspecificatie en de controle over/grip op het proces. Deze samenhang blijkt uit het feit dat bijbehorende stelling 2 zwak tot matig positief is gecorreleerd met stelling 7 ($R = +0,350$);
- er bestaat mogelijk enige samenhang tussen de onzekerheden met betrekking tot de vraagspecificatie en het gedrag van de opdrachtnemer. Deze samenhang blijkt uit het feit dat bijbehorende stelling 2 zwak tot matig positief is gecorreleerd met stelling 10 ($R = +0,349$);
- er bestaat mogelijk enige samenhang tussen de onzekerheden met betrekking tot de selectieprocedure en het gedrag van de opdrachtnemer. Deze samenhang blijkt uit het feit dat bijbehorende stelling 4 zwak tot matig positief is gecorreleerd met stelling 10 ($R = +0,327$);
- er bestaat mogelijk enige samenhang tussen de onzekerheden met betrekking tot de prijszekerheid en de eindverantwoordelijkheid. Deze samenhang blijkt uit het feit dat bijbehorende stelling 5 zwak tot matig positief is gecorreleerd met stelling 9 ($R = +0,330$);
- er bestaat mogelijk enige samenhang tussen de onzekerheden met betrekking tot de prijszekerheid en het eindresultaat. Deze samenhang blijkt uit het feit dat bijbehorende stelling 5 zwak tot matig positief is gecorreleerd met stelling 11 ($R = +0,401$);
- er bestaat mogelijk enige samenhang tussen de onzekerheden met betrekking tot de controle over/grip op het proces en de eindverantwoordelijkheid. Deze samenhang blijkt uit het feit dat bijbehorende stelling 7 zwak tot matig negatief is gecorreleerd met stelling 9 ($R = -0,338$);
- er bestaat mogelijk enige samenhang tussen de onzekerheden met betrekking tot de mogelijkheid invloed uit te oefenen gedurende het proces en het eindresultaat. Deze samenhang blijkt uit het feit dat bijbehorende stelling 8 zwak tot matig positief is gecorreleerd met stelling 11 ($R = +0,349$);
- er bestaat mogelijk enige samenhang tussen de onzekerheden met betrekking tot de eindverantwoordelijkheid en het eindresultaat. Deze samenhang blijkt uit het feit dat bijbehorende stelling 9 zwak tot matig positief is gecorreleerd met stelling 11 ($R = +0,420$);

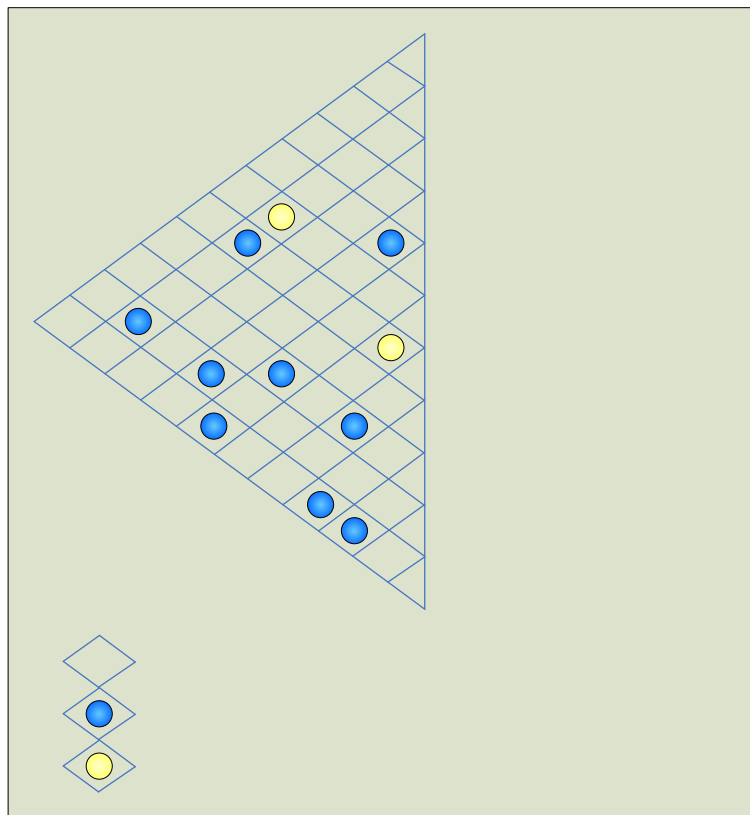
Er zijn in totaal 2 combinaties van onzekerheden die onderling een matige tot matige sterke onderlinge afhankelijkheid hebben:

- er bestaat mogelijk een sterke samenhang tussen de onzekerheden met betrekking tot de vraagspecificatie en het inzicht in het proces. Deze samenhang

blijkt uit het feit dat bijbehorende stelling 2 matig tot sterk positief is gecorreleerd met stelling 6 ($R = +0,537$). De sterke samenhang is wellicht te verklaren door het feit dat wanneer men goed inzicht heeft in het proces men weet wat men kan verwachten, en daarom weet welke punten opgenomen moeten worden in de vraagspecificatie. Dezelfde redenatie kan andersom ook worden gevolgd.

- er bestaat mogelijk een sterke samenhang tussen de onzekerheden met betrekking tot het inzicht in het proces en de controle over/grip op het proces. Deze samenhang blijkt uit het feit dat bijbehorende stelling 6 zwak tot matig positief is gecorreleerd met stelling 7 ($R = +0,569$). Ook hier kan de sterke samenhang worden verklaard: wanneer men inzicht heeft in het te doorlopen proces, zal men ook het idee hebben dat men nog grip heeft op het proces.

Figuur 5: Samenhang tussen onzekerheden



8.2.4 Visie BAM

Wet- en Regelgeving aanbesteden

De vooronderstelling van BAM dat opdrachtgevers onzekerheid ervaren op het gebied van de Wet- en Regelgeving omtrent aanbesteden is correct. Met name de vooronderstelling dat opdrachtgevers geïntegreerde contracten associëren met onderhands of een-op-een-aanbestedingen is heel herkenbaar. Opdrachtgevers zijn vaak niet op de hoogte van de verschillende marktbenaderingsvormen en hebben ook vaak het idee dat de aanbestedingsvorm gerelateerd is aan de aanbestedingsvorm. In die zin heeft BAM gelijk met de constatering dat de begrippen aan- en uitbesteden door elkaar heen worden gebruikt.

Indien opdrachtgevers wel op de hoogte zijn van de mogelijkheden, worden ze alsnog afgeschrikt door de complexe selectieprocedure.

(Functioneel) specificeren

Wat betreft de onzekerheid ten aanzien van het vraagspecificatie komt het beeld van BAM overeen met de resultaten van de vraaggesprekken, en in mindere mate van de resultaten van de enquête. Uit de vraaggesprekken is inderdaad gebleken dat opdrachtgevers moeite hebben met het functioneel specificeren van het gewenste eindproduct, en dat ze zoekende zijn naar een goede balans tussen 'overspecificeren' en 'onderspecificeren'. Volgens de enquête bestaat er weliswaar onzekerheid over, maar slechts bij een geringe mate van de respondenten.

De onzekerheid ten aanzien van het nog niet beschikken over alle informatie zoals voorondersteld door BAM is niet naar voren gekomen in de praktijk.

Gebrek aan flexibiliteit en/of inbreng

Opdrachtgevers hebben in de interviews inderdaad aangegeven onzeker te zijn ten aanzien van de mogelijkheden om gedurende het proces invloed uit te oefenen. Het onderscheid tussen invloed op detailniveau, procesniveau en politiek gevoelige aspecten heeft BAM niet gemaakt.

Echter, uit de enquêtes is juist gebleken dat dit een van de minst grote onzekerheden is. Wat dat betreft sluit het beeld van BAM dus niet aan bij de werkelijkheid.

Nut en noodzaak eigen ingenieursbureau

BAM's vooronderstelling dat opdrachtgevers onzeker zijn ten aanzien van hun eigen positie is in de interviews ook naar voren gekomen. Deze onzekerheid is niet meegenomen in de enquêtes, dus over de mate van onzekerheid en de belemmerende werking daarvan valt weinig te zeggen.

Verandering = weerstand

Het feit dat 'iets nieuws' überhaupt onzekerheid en weerstand tot gevolg heeft is niet direct naar voren gekomen uit de interviews. In de interviews is met name de nadruk gelegd op onzekerheden en risico's die specifiek van toepassing zijn op het vroegtijdig uitbesteden. Toch zal het feit dat het vroegtijdig uitbesteden nog relatief nieuw is voor onzekerheid zorgen.

8.3 Oplossingsrichtingen

8.3.1 Vraaggesprekken

Er zijn vanuit het theoretisch kader slechts een drietal oplossingsrichtingen geformuleerd waarvan werd verwacht dat ze, in meer of mindere mate, zouden worden toegepast in de praktijk. Alle drie de oplossingsrichtingen zijn in de interviews naar voren gekomen. Het OPH-mechanisme is weliswaar niet in letterlijke zin naar voren gekomen, wel is aangegeven dat het werken met vaste verhouding onzekerheid doet verminderen. Naast deze drie zijn er nog zes andere mogelijke oplossingsrichtingen naar voren gekomen die in meer of mindere mate bijdrage van vermindering van onzekerheden. In de enquêtes is van alle negen oplossingsrichtingen gekeken welke de grootste bijdrage levert, en welke de minst grote bijdrage levert.

8.3.2 Enquêtes

De resultaten van de enquêtes geven weer in welke mate de verschillende oplossingsrichtingen bijdragen aan vermindering van onzekerheden. Het zou mooi geweest zijn als in de enquête ook gemeten zou zijn welke onzekerheden verminderen als gevolg van een bepaalde oplossing. Dit is in de afgenomen enquête niet gemeten om de vragenlijst beperkt te kunnen houden.

De onderlinge spreiding van de verschillende oplossingrichtingen is groter dan bij de mate van onzekerheid en de belemmerende werking. De spreiding bedraagt bijna 1,3 punt op een maximale spreiding van 3 (afstand van 0 tot 3). Dit betekent dat de verschillen onderling relatief gezien groter zijn dan bij de andere twee gemeten onderdelen.

De spreiding per oplossingrichting (variantie) lijkt kleiner te zijn. Er bestaat bij de respondenten onderling dus meer overeenstemming dan bij de mate van onzekerheid en de belemmerende werking.

Van de resultaten op zich valt weinig te zeggen. De mogelijkheid om gedurende het proces afscheid te nemen van de opdrachtnemende partij levert veruit de grootste bijdrage.

Bij de meeste oplossingsrichting is wel duidelijk wat er mee wordt bedoeld. Sommige zijn zelfs nog kort toegelicht gedurende de enquête. Achteraf gezien had de

oplossingsrichting 'het organiseren van seminars ect. door marktpartijen' meer toegelicht moeten worden. Duidelijk had moeten zijn dat de seminars gericht zouden zijn op het verschaffen van inzicht in het proces (van aanbesteden) en de mogelijke valkuilen hierbij.

8.3.3 Visie BAM

Van de genoemde oplossingsrichtingen uit de interviews komen er een aantal overeen met de door BAM genoemde en gebruikte oplossingsrichtingen. De door BAM meest gebruikte manier om onzekerheden te verminderen is het persoonlijk contact. In dit persoonlijk contact wordt getracht de onzekerheden te herkennen en ze vervolgens door middel van praktische en succesvolle voorbeelden te verminderen. Uit de resultaten van de enquêtes is gebleken dat voorbeelden van referentieprojecten een geringe tot redelijke bijdrage levert. Op zich dus niet heel effectief, maar het kan natuurlijk nooit kwaad.

Het onderzoek heeft niet aan kunnen tonen dat het verwijzen naar en het gebruik maken van het geschrevene van toonaangevende onafhankelijke instanties/organisaties bijdraagt aan vermindering van onzekerheid. Toch denkt de onderzoeker dat dit wellicht een bijdrage levert, omdat wordt verwacht dat opdrachtgevers hier waarde aan hechten. Met name publicaties die inzicht verschaffen in het proces, wet- en regelgeving ten aanzien van aanbestedingen, handreikingen voor selectieprocedures en vraagspecificaties lijken zinvol.

Ook probeert BAM zich actief te vertegenwoordigen bij lezingen, seminars en symposia en organiseert BAM zelf wel eens een symposium. Hiervoor geldt hetzelfde als bij de referentieprojecten: uit de resultaten van de enquête blijkt dat het niet heel veel effect heeft. Als men echter in detail naar de resultaten van de enquête kijkt, zijn er een redelijk aantal respondenten die de seminars een redelijke (9 respondenten) tot een grote (3 respondenten) bijdrage vindt leveren. Voor deze groep zijn de seminars en symposia dus zeker nuttig!

BAM zou het meeste effect sorteren door afscheidsmomenten in te bouwen in het contract. BAM heeft hier al bij een gering aantal projecten gebruik van gemaakt. Echter, BAM biedt deze mogelijkheid niet op structureel aan, waardoor opdrachtgevers niet op de hoogte van deze mogelijkheid. Het inbouwen van een afscheidsmoment kan bij BAM juist voor onzekerheid zorgen.

Ook het toevoegen van een onderhoudsperiode zou bijdragen aan vermindering van onzekerheid. Het betekent een extra verantwoordelijkheid. Indien BAM die verantwoordelijkheid wil nemen moet men zich er goed bewust van zijn dat dit extra eisen stelt aan het ontwerp- en uitvoeringsproces. Nog belangrijker: de medewerkers van BAM moeten zich gedurende het ontwerp- en uitvoeringsproces er van bewust zijn dat ze werk maken waar ze zelf verantwoordelijk voor zijn. Dit vraagt een hele

andere benadering dan bij traditionele werken, waar de opdrachtgever verantwoordelijk is voor het ontwerp.

Het inbouwen van controlemomenten is een oplossingsrichting die BAM min of meer al heeft geïmplementeerd in een van haar samenwerkingsconcepten. Bij het Design and Construct Bouwteam model worden opdrachtgevers nauwer betrokken bij het ontwerpproces waardoor ze meer 'feeling' houden met het project. Tevens heeft de opdrachtgever hier de mogelijkheid om (op detailniveau) invloed uit te oefenen. De vraag is alleen hoe BAM omgaat met deze invloed. Last-minute wijzigingen kunnen namelijk procesverstoringen veroorzaken. BAM zal voor zichzelf goed de grens moeten bepalen tot op welk moment en tot op welk niveau ze de opdrachtgever de mogelijkheid geven om invloed uit te oefenen. Want ook hier geldt weer dat deze mogelijkheid onzekerheid oplevert voor BAM. Een andere vraag die bij dit model opkomt is hoe BAM omgaat met de (financiële) afhandeling / gevolgen van dergelijke wijzigingen. De opdrachtgever moet niet het gevoel krijgen dat het uitoefenen van invloed of het doorvoeren van wijzigingen BAM de mogelijkheid geeft opportunistisch gedrag te vertonen. Om dit te voorkomen zal BAM in eerste plaats voor haarzelf helder moeten hebben hoe hiermee omgegaan zal worden. Dit moet vervolgens ook duidelijk gecommuniceerd worden naar de opdrachtgever. Dit is op dit moment nog niet het geval.

Bij bovenstaand probleem zou gebruik gemaakt kunnen worden van een onafhankelijke (kosten)deskundige. Deze deskundige zou voor de wat grotere wijzigingen (als gevolg van het uitoefenen van invloed) de gevolgen inzichtelijk kunnen maken (zowel technisch als financieel). Hierdoor zal de opdrachtgever niet het gevoel krijgen dat de opdrachtnemer misbruik maakt van de situatie. Ook hier geldt dat BAM hier in sommige gevallen al gebruik van (heeft) gemaakt, maar dit nog onvoldoende communiceert richting de (potentiële) opdrachtgever.

Sommige opdrachtgevers hebben aangegeven dat het werken met vaste verhoudingen onzekerheid vermindert. Het is voor BAM dus zaak bij deze opdrachtgevers dezelfde personen in te zetten bij de geïntegreerde contracten als bij de traditionele contracten. Op dit moment probeert BAM dit al zo veel mogelijk te doen.

8.4 De bruikbaarheid van het theoretisch kader

Met behulp van de transactiekostenbenadering en de principaal – agent theorie is getracht een verklaring te vinden voor het ontstaan van onzekerheden. In deze paragraaf wordt onderzocht in welke mate beide theorieën bruikbaar zijn gebleken de om onzekerheden die in de praktijk naar voren zijn gekomen te verklaren.

De transactiekostenbenadering probeert met behulp van het raamwerk een verklaring te geven voor de verschillende verschijningsvormen in de markt. De

transactiekostenbenadering stelt dat de markt en de organisatie (of voorzieningswijzen in de markt zelf) in het perspectief van transactiekosten worden vergeleken, en dat vervolgens de voorzieningswijze wordt gekozen die het goedkoopst is. De hoogte van de transactiekosten zijn afhankelijk van de mate van onzekerheid, de frequentie, de transactiegebonden investeringen en de duur van de transactie. De ervaring uit het praktijkonderzoek is dat de voorzieningswijze niet wordt gekozen aan de hand van vergelijking van de daadwerkelijke transactiekosten van de verschillende voorzieningswijzen. Uit de interviews met gemeentelijke opdrachtgevers is namelijk gebleken dat (transactie)kosten nauwelijks tot geen rol spelen bij de uitbestedingsbeslissing.

Het lijkt erop dat in de praktijk de voorzieningswijze wordt gekozen waarover de minste onzekerheid bestaat. Vanuit deze stelling zou ook kunnen worden verklaard waarom traditioneel uitbesteden nog veruit de grootste voorkeur heeft: traditioneel uitbesteden is 'bekend en vertrouwd' terrein waar men minder onzekerheid over ervaart dan ten aanzien van vroegtijdig uitbesteden.

Vanuit de transactiekostenbenadering wordt gesteld dat onzekerheid onder andere wordt veroorzaakt door opportunisme. Opdrachtgevers ervaren bij geïntegreerde contracten meer onzekerheid dan bij traditionele contracten. Zouden opdrachtgevers bij geïntegreerde contracten meer opportunistisch gedrag vrezen dan bij traditionele contracten? Volgens de resultaten van de enquête bleek dit waar te zijn voor een kleine minderheid van de respondenten. Men zou zich kunnen afvragen of deze angst terecht is? Het is de vraag of geïntegreerde contracten de opdrachtnemer meer of minder mogelijkheden bieden voor opportunistisch gedrag. Enerzijds kan men stellen dat de opdrachtnemer meer gelegenheid heeft om opportunistisch gedrag te vertonen, aangezien het contract eerder in de tijd wordt afgesloten. Helemaal wanneer de opdrachtgever nog onervaren is het op gebied van geïntegreerde contracten. Anderzijds zou het feit dat de opdrachtnemer meer verantwoordelijkheden kent, minder mogelijkheden bieden voor opportunistisch gedrag. Dit is helemaal van geval wanneer ze ook voor een bepaalde periode verantwoordelijk zijn voor het onderhoud.

De transactiekostenbenadering verklaart de aanwezigheid van onzekerheden ten aanzien van de transactie aan de hand van de gedragsproposities begrensde rationaliteit en opportunisme. De principaal – agent theorie schrijft het ontstaan van onzekerheden toe aan een combinatie van asymmetrische informatie en verschillende belangen. Opvallend is dat in de vraaggesprekken het gedrag van de opdrachtnemer (opportunisme) is genoemd als een van de onzekerheden. Wellicht is dit verkeerd geïnterpreteerd: niet het gedrag van de opdrachtnemer is een

onzekerheid, de hieraan gekoppelde gevolgen zouden moeten worden geïdentificeerd als onzekerheden of risico's. Het lijkt erop dat de onzekerheden in de praktijk kunnen worden verklaard met behulp van zowel de begrippen uit de transactiekostenbenadering als uit de principaal – agent theorie.

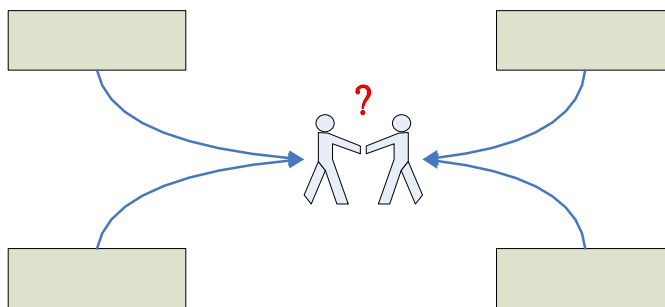
De gedragspropositie opportunisme zal voor een deel gevoed zijn vanuit ervaringen uit het verleden. Wanneer deze variabele verminderde invloed zou hebben, zouden er een aantal onzekerheden ook kunnen verminderen of verdwijnen. De enige manier waarop deze verminderd zou kunnen worden is het opbouwen van een goede reputatie, waarmee vertrouwen gecreëerd kan worden richting de opdrachtgever.

'Opportunisme' staat in verband met 'verschillende belangen'. Wanneer men (voor een groot deel) dezelfde belangen heeft, zal het opportunistisch gedrag minder snel negatieve gevolgen hebben voor de opdrachtgever. Immers, het belang dat de opdrachtnemer nastreeft zal (voor een groot deel) hetzelfde zijn als het belang van de opdrachtgever. Hoe groot de verschillen in belangen moeten zijn voordat opportunisme op zou kunnen treden is heel lastig aan te geven. Dit behoeft nader onderzoek.

Naar mening van de onderzoeker staan 'asymmetrische informatie', 'begrensde rationaliteit' en 'opportunisme' ook met elkaar in verband. Wanneer de opdrachtgever beter wordt geïnformeerd, zowel voor als tijdens het proces, weet ze beter wat ze kan verwachten van het proces (=minder begrensde rationaliteit op bepaalde gebieden). Hierdoor kan men de geïntegreerde contracten beter inrichten, waardoor er minder onvoorziene omstandigheden zullen ontstaan. Gevolg hiervan is weer dat de opdrachtnemer minder mogelijkheden wordt geboden om opportunistisch gedrag te vertonen.

Het lijkt er dus op dat de elementen uit beide theorieën een bepaalde samenhang met elkaar vertonen. Wanneer men deze met elkaar koppelt zou men zich een volgend model kunnen voorstellen:

Figuur 6: Model onzekerheid



Bovenstaand model is tot stand gekomen vanuit de theorieën beschreven in het theoretisch kader en vanuit ervaring uit de praktijk. Het model is slechts een eigen interpretatie en behoeft verder onderzoek.

De transactiekostenbenadering noemt drie beschermingsmechanismen. Een daarvan is door Doree [1996] onderzocht. Het OPH-mechanisme was in de tijd van zijn onderzoek onder gemeenten een veel gebruikt mechanisme om onzekerheid te verminderen. De vraag is of dit mechanisme hedendaags nog net zoveel invloed heeft als destijds. Antwoord hierop is vermoedelijk nee. Opdrachtgevers moeten zich aan het door hen zelf opgestelde aanbestedingsbeleid houden (uitzonderingen daargelaten). In de meeste gevallen biedt dit aanbestedingsbeleid minder mogelijkheden om sturing te geven aan de selectie. Boven een bepaald bedrag zijn de gemeenten namelijk verplicht, volgens het eigen aanbestedingsbeleid, om openbaar aan te besteden. In het geval van een openbare aanbesteding, heeft het OPH-mechanisme geen effect meer. Bij (meervoudig) onderhandse of een-op-een aanbestedingen zijn echter wel mogelijkheden om sturing te geven aan de selectie. Opvallend is dat een aantal van de geïnterviewden aangeeft de voorkeur te hebben voor een-op-een of onderhandse aanbestedingen.

9 Conclusie en Aanbevelingen

9.1 Inleiding

De aanleiding van dit onderzoek is gelegen in het feit dat gemeentelijke opdrachtgevers slechts in beperkte mate vroegtijdig uitbesteden aan één opdrachtnemende partij. Dit als gevolg van onzekerheden en risico's ten aanzien van geïntegreerde contractvormen. Deze geïntegreerde contracten zijn voor BAM Wegen Regio Oost van groot belang. Om te achterhalen welke onzekerheden en risico's dit zijn en wat de belemmerende werking hiervan is, is hiernaar onderzoek gedaan bij gemeentelijke opdrachtgevers. Het uitgangspunt hiervoor vormde de doelstelling van het onderzoek, welke als volgt luidt:

Op basis van onzekerheden en risico's die gemeentelijke opdrachtgevers ervaren bij het vroegtijdig selecteren van één opdrachtnemende partij, aanbevelingen doen aan BAM Wegen Regio Oost met betrekking tot de mogelijkheden deze onzekerheden en risico's te verminderen.

Uitgaande van deze doelstelling zijn vanuit de theorie een aantal vooronderstellingen geformuleerd. Ook zijn er vanuit vraagsprekken met gemeentelijke opdrachtgevers en medewerkers van BAM Wegen Regio Oost een aantal vooronderstellingen geformuleerd. De vooronderstellingen vervolgens getoetst aan de praktijk middels interviews met en een enquête onder gemeentelijke opdrachtgevers. De resultaten hiervan zijn geanalyseerd in het licht van de eerder gedane vooronderstellingen. Aan de hand van de uitkomsten hiervan worden in paragraaf 9.2 conclusies getrokken, waarna in paragraaf 9.3 de aanbevelingen volgen.

9.2 Terugblik op de onderzoeksmethodiek

Voordat over wordt gegaan tot het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen wordt teruggekeken op de wijze waarop dit onderzoek is opgebouwd en uitgevoerd, en welke consequenties dit met zich mee heeft gebracht.

Het onderzoek is grofweg opgebouwd uit een drietal onderdelen: een theoretisch kader, empirisch onderzoek en de analyse. In het theoretisch kader is een literatuuronderzoek gedaan welke inzicht heeft gegeven in het ontstaan van onzekerheden en risico's bij transacties. Het rollenspel onder BAM-medewerkers heeft ook deel uit gemaakt van het theoretisch kader. Achteraf gezien zou het logischer geweest zijn om het rollenspel een andere plek te geven in het onderzoek, bijvoorbeeld bij de praktijk van BAM. Het rollenspel heeft namelijk een beeld gegeven van welke onzekerheden en risico's de medewerkers van BAM verwachten aan te treffen (of reeds hebben aangetroffen) in de praktijk. Het rollenspel heeft nu meer

gediend als algemene inventarisatie van een aantal onzekerheden en risico's. Hierdoor is later in het onderzoek ook meer de nadruk komen te liggen op deze inventarisatie. De theorieën die het ontstaan van de onzekerheden en risico's verklaren zijn hierdoor jammer genoeg in de praktijk niet getoetst. Het onderzoek heeft daardoor een meer kennisvergarend karakter gekregen. Dit is vanuit het oogpunt van BAM prima, echter vanuit wetenschappelijk oogpunt zou een meer verklarend karakter wenselijk zijn geweest.

Het kennisvergarende karakter komt ook terug in het tweede deel van het onderzoek. In de interviews is de nadruk gelegd op een inventarisatie van de verschillende onzekerheden en risico's zoals deze worden ervaren bij gemeentelijke opdrachtgevers. In de interviews is niet gezocht naar een achterliggende verklaring voor het ontstaan van de onzekerheden. Wel is in de interviews een algemene indruk ontstaan, die is vertaald naar een eigen interpretatie van de in de literatuur aangereikt modellen. Deze is beschreven in paragraaf 8.4.

Door het gebruik van open vragen hebben de interviews de onzekerheden en risico's, en hun belemmerende werking, niet kunnen operationaliseren. Om toch een uitspraak te kunnen doen over de mate waarin onzekerheid wordt ervaren en de mate waarin deze belemmerend werken is een enquête opgesteld en uitgevoerd. Om de enquête hanteerbaar te houden, zijn een aantal bewerkingen uitgevoerd. Deze bewerkingen hebben naar alle waarschijnlijkheid invloed gehad op de resultaten. De bewerkingen zijn hieronder beschreven.

Ten eerste is een selectie gemaakt uit de totale lijst van onzekerheden die de interviews hebben opgeleverd. De onzekerheden zijn geselecteerd op basis van twee principes; 1. de onzekerheden waarvan werd verwacht dat BAM hier invloed op zou kunnen uitoefenen en 2. de onzekerheden waarvan werd verwacht dat deze een grote belemmering zouden vormen. Na selectie bleek de lijst van onzekerheden nog steeds te omvangrijk te zijn. Om een nog verdere inkrimping te bereiken zijn een aantal onzekerheden, weliswaar met hetzelfde onderwerp, tot één 'containerbegrip' samengevoegd. Zo bestaat de onzekerheid ten aanzien van de mogelijkheid invloed uit te oefenen gedurende het proces uit vier 'deelonzekerheden' (invloed op procesniveau, detailniveau, politiek gevoelige aspecten en wijzigen van programma van eisen). Het containerbegrip 'vraagspecificatie' bestaat uit een tweetal deelonzekerheden; onzekerheid ten aanzien het functioneel specificeren en ten aanzien van het benodigde detailniveau. Het zou kunnen zijn dat onzekerheid van de opdrachtgevers zich met name richt op één van de 'deelonzekerheden' en dat de overige 'deelonzekerheden' nauwelijks tot geen rol spelen. Dit is door het samenvoegen tot één containerbegrip niet meer na te gaan.

Ten tweede is ervoor gekozen de mate van onzekerheid te gemeten met behulp van stellingen. Hierbij is de aanname gedaan dat wanneer men in (zeer) positieve mate

instemt met de stelling, aangenomen mag worden dat men over het betreffende onderwerp (helemaal) geen onzekerheid ervaart. Het gebruiken van stellingen kan zorgen voor vertroebeling van de onderzoeksresultaten. Het kan best zijn dat de respondenten de stellingen anders interpreteren dan beoogd door de onderzoeker. Daarnaast kan ook een vertroebeld beeld ontstaan omdat bepaalde stellingen 'prikkelender' overkomen dan andere stellingen.

Verder zijn nog twee andere factoren te benoemen die de resultaten kunnen hebben beïnvloed. De eerste factor is de gebruikte antwoordschaal bij de stellingen. Er is gekozen voor een antwoordschaal zonder middencategorie. Hierdoor zijn de respondenten gedwongen een stelling in te nemen. Als men niet weet of men het eens of oneens is met de stelling is een tweedeling een logisch gevolg. De tweede factor heeft betrekking tot de gebruikte antwoordcategorieën. Achteraf gezien was het beter geweest om in plaats van 'helemaal mee eens', 'mee eens', 'mee oneens' en 'helemaal mee oneens' andere labels te gebruiken. Het zou beter zijn geweest om in plaats van 'mee (on)eens' 'gedeeltelijk mee (on)eens' te gebruiken.

9.3 Conclusies

Bij het lezen van de conclusies moet men de in paragraaf 9.2 beschreven invloedsfactoren in acht nemen.

Algemeen

Ten eerste heeft het onderzoek uitgewezen dat gemeentelijke opdrachtgevers daadwerkelijk onzekerheden en risico's ervaren ten aanzien van geïntegreerde contractvormen. Uitgaande van de gehanteerde definities van onzekerheden en risico's kan geconcludeerd worden dat het overgrote deel onzekerheden zijn die opdrachtgevers ervaren, maar dat het slechts zelden risico's betreft. De enige onzekerheid die als risico zou kunnen worden aangemerkt, is het afbreukrisico bij aanbestedingen. Dat het merendeel van de onzekerheden en risico's te bestempelen is als onzekerheden kan te maken hebben met het feit dat de geïntegreerde contracten nog een relatief nieuwe ontwikkeling is. Gebrek aan ervaring zorgt er daardoor voor dat de onzekerheid nog onvoldoende gekwantificeerd/geoperationaliseerd is.

Verder kan geconcludeerd worden dat de aanwezigheid van deze onzekerheden en risico's tot gevolg hebben dat gemeentelijke opdrachtgevers niet de keuze durven te maken voor een geïntegreerde contractvorm. Uit de resultaten van de enquête blijkt namelijk dat de onzekerheden, in meer of mindere mate, een belemmerende werking hebben op de keuze voor een geïntegreerde contractvorm.

Verder zijn de onzekerheden en risico uit het theoretisch kader niet direct herkenbaar in de praktijk. Dit wordt veroorzaakt door het hoge abstractieniveau van deze onzekerheden en risico's. Wel zijn enkele onzekerheden uit de praktijk te relateren aan deze theorieën. Zo is bijvoorbeeld de onzekerheid ten aanzien van de geschiktheid van de markt (praktijk), te relateren aan de onzekerheid met betrekking tot de geschiktheid van de opdrachtnemer (theorie). De meeste onzekerheden die werden verwacht vanuit de belemmerende overwegingen (zie paragraaf 3.4) zijn in de praktijk ook niet terug te vinden. De onzekerheden uit het rollenspel, welke ook deel uitmaakt van het theoretisch kader, zijn wel in grote mate zichtbaar geworden in het praktijkonderzoek.

Ten aanzien van de **mate van onzekerheid** kunnen onderstaande conclusies getrokken worden.

- Er blijkt in de praktijk de grootste onzekerheid te bestaan ten aanzien van de selectieprocedure van geïntegreerde contractvormen. Het blijkt dat gemeentelijke opdrachtgevers moeite hebben om geïntegreerde contracten transparant aan te besteden, daar de focus vaak ligt op het concurrentiebeginsel.
- Er blijkt in de praktijk de minste onzekerheid te bestaan ten aanzien van de eindverantwoordelijkheid.
- Opdrachtgevers zijn in de praktijk over de vraagspecificatie, de mogelijkheid invloed uit te oefenen en het eindresultaat lang niet zo onzeker als na de interviews werd voorondersteld.
- De onzekerheden zijn niet op zichzelf staand, maar hebben onderling bepaalde relaties met elkaar. Dit blijkt uit de uitgevoerde correlatieanalyse. De onzekerheden met de grootste samenhang zijn vraagspecificatie versus het inzicht in het proces en het inzicht in het proces versus controle over/grip op het proces.

Ten aanzien van de **belemmerende werking van de verschillende onzekerheden** kan worden geconcludeerd dat:

- Zoals werd voorondersteld na de interviews met gemeentelijk opdrachtgevers blijkt onzekerheid ten aanzien van de vraagspecificatie de grootste belemmering te vormen, gevolgd door eindresultaat.

- Opvallend is dat de mogelijkheid invloed uit te oefenen /sturing te geven gedurende het proces verwacht werd een grotere belemmering te vormen dan de resultaten van de enquête aangeven.
- Zoals van tevoren werd voorondersteld hoeft het feit dat ergens onzekerheid over bestaat niet per definitie te betekenen dat dit tevens een grote belemmerende werking heeft op de keuze voor een geïntegreerde contractvorm. Dit blijkt uit het feit dat uit de enquête gegenereerde indexen niet overeenkomen.

Ten aanzien van de **oplossingsrichtingen** kan worden geconcludeerd dat:

- Het toepassen van een bonus-malus systeem en het inpassen van een extra organisatorische structuur (twee van de oplossingsrichtingen uit het theoretisch kader) leveren de minst grote bijdrage aan het verminderen van onzekerheden.
- Het inbouwen van afscheidsmomenten levert de grootste bijdrage aan het verminderen van onzekerheden. Deze oplossingsrichting beïnvloedt de kortetermijn-relatie (KTR) welke gezien kan worden als uitbreiding op de OPH-relatie zoals onderzocht door Doree [1996].

Naast bovenstaande conclusies zijn er ook nog een aantal andere **opvallende constateringen** naar voren gekomen die zijdelings betrekking hebben op dit onderzoek. Uit het onderzoek is gebleken dat:

- De uitbestedingsbeslissing, dus de keuze tussen traditioneel of geïntegreerd uitbesteden, wordt over het algemeen genomen op afdelingsniveau. Hierbij zijn het afdelingshoofd, de betreffende projectleiders en/of de interne opdrachtgever van het project bij betrokken. Het gemeentelijke bestuur wordt slechts betrokken als het gaat om projecten die politiek gevoelige aspecten bevatten.
- Bij de uitbestedingsbeslissing in de praktijk speelt, in tegenstelling tot wat het theoretisch kader zegt, de budgettaire overweging niet of nauwelijks als zwaar meewegende overweging om over te gaan tot uitbesteden.
- Alle geïnterviewden zijn op dit moment ontevreden over de kwaliteit van bestek en tekeningen zoals aangeleverd door de ingenieursbureaus. Gebrekkige aansluiting met de praktijk en onjuistheden in bestekken en tekeningen (bijvoorbeeld hoeveelheden) zijn veel gehoorde klachten.

BAM Wegen Regio Oost

Ten aanzien van **BAM's visie op de praktijk** kan worden geconcludeerd dat:

- BAM is deels goed op de hoogte van de onzekerheden zoals deze worden beleefd in de praktijk. De onzekerheden die naar voren zijn gekomen uit de interviews met BAM medewerkers komen in de praktijk ook voor.
- Daarnaast zijn er in de praktijk ook een aantal onzekerheden genoemd die BAM niet heeft onderkend. Dit zijn onzekerheden ten aanzien van: toepasbaarheid in dynamische omgeving, controle over/ grip op het proces, het gedrag van de opdrachtnemer, het eindresultaat en de eindverantwoordelijkheid.

Ten aanzien van **BAM's oplossingsrichtingen** kan worden geconcludeerd dat:

- BAM ziet persoonlijk contact met de opdrachtgever als een van de belangrijkste elementen om onzekerheden te herkennen en om hierop vervolgens actie te ondernemen.
- BAM maakt ook gebruik van oplossingsrichtingen die volgens de resultaten van het praktijkonderzoek een bijdrage leveren aan vermindering van onzekerheid zoals organiseren en bijwonen van symposia en seminars en het aandragen van referentieprojecten.
- BAM heeft op dit moment nog onvoldoende de koppeling gemaakt tussen de verschillende onzekerheden en de oplossingsrichtingen. BAM heeft weliswaar een aantal oplossingsrichtingen, maar deze zijn niet of onvoldoende gerelateerd aan de onzekerheden. Hierdoor gaat een stukje efficiëntie verloren.
- Het ontbreekt BAM op dit moment aan een actieplan waarmee op structurele wijze getracht wordt onzekerheden per opdrachtgever te definiëren en hieraan concrete acties te koppelen.
- BAM heeft met betrekking tot de door haar ontwikkelde samenwerkingsmodellen voor zowel zichzelf als voor de (potentiële) opdrachtgever onvoldoende inzichtelijk hoe men procesmatig en financieel omgaat met de invloed van de opdrachtgever. Hierdoor kan bij de opdrachtgever de angst bestaan dat BAM misbruik maakt van haar positie. Tevens kan dit, wanneer dit niet onder controle is, leiden tot ernstige procesverstoringen.

- BAM informeert de opdrachtgever op dit moment onvoldoende over de mogelijkheid om holdpoints/afscheidsmomenten in te bouwen in het contract, terwijl dit volgens de resultaten van enquête juist de grootst mogelijke bijdrage levert aan vermindering van onzekerheid

9.4 Aanbevelingen

Bij het lezen van de aanbevelingen moet men de in paragraaf 9.2 beschreven invloedsfactoren in acht nemen.

Aanbevelingen algemeen

- Er is aan de hand van de interviews globaal inzicht verkregen in welke effecten de verschillende oplossingsrichtingen hebben. Er zou aanvullend onderzoek verricht moeten worden om de precieze effecten vast te stellen, zodat gerichter acties ondernomen kunnen worden.
- De enquête heeft inzicht gegeven in de wijze waarop gemeentelijke opdrachtgevers onzekerheid ervaren en welke belemmering deze onzekerheden vormen. De resultaten van de enquête hebben echter geen duidelijke trend weergegeven. Het verdient aanbeveling om dit met een uitgebreidere enquête nader te onderzoeken. Echter, gezien het feit dat (toepassing van) de geïntegreerde contracten nog in ontwikkeling is heeft het geen zin om dit op korte termijn te doen.
- Het verdient aanbeveling om nader onderzoek te verrichten naar de verschillende correlaties tussen de verschillende onzekerheden. De resultaten van de in dit onderzoek verrichte correlatieanalyse hebben geen overduidelijke trends blootgelegd.

Aanbevelingen BAM Wegen Regio Oost

- De resultaten van de enquête hebben geen eenduidig beeld gegeven over de mate van onzekerheid. Het is daarom aan te bevelen om dit per gemeente nader te bepalen. Het is niet zinvol om dit vast te stellen met een uitgebreide enquête, gezien het feit dat (de toepassing) de geïntegreerde contracten nog in ontwikkeling is zal. Daarom zal dit met name door middel van persoonlijk contact in beeld gebracht moeten worden.

- Het onderzoek heeft uitgewezen dat de uitbestedingsbeslissing op afdelingsniveau wordt gemaakt. Het is van belang dat de commercieel managers met deze personen in contact komen en proberen te achterhalen wat bij deze personen de onzekerheden en risico's zijn. Gezien het feit dat in sommige gemeente het beleid vanuit een hoger echelon wordt bepaald, verdient het ook aanbeveling om contact te onderhouden met dit hogere echelon.
- Het verdient aanbeveling om een checklist te ontwikkelen waarmee BAM op structurele wijze de onzekerheden en risico's in kaart te brengen bij haar (potentiële) opdrachtgevers. Een eerste opzet van de checklist is weergegeven in de bijlagen.
- BAM maakt reeds gebruik van de oplossingsrichtingen 'het inbouwen van afscheidsmomenten' en 'het gebruiken van kostendeskundigen'. Het verdient aanbeveling om dit duidelijker te communiceren richting (potentiële) opdrachtgevers zodat deze weet hebben van het bestaan. Deze aanbeveling is reeds uitgevoerd. Een extra vermelding is opgenomen in de brochure 'Een Veranderend Rolspel' welke is te vinden in de bijlagen. De brochure is een mede tot stand gekomen door dit afstudeeronderzoek.
- BAM biedt opdrachtgever, middels een van de door haar ontwikkelde samenwerkingsmodellen, de mogelijkheid om gedurende het proces invloed uit te oefenen / sturing te geven aan het proces. Voor zowel de opdrachtgever als voor BAM is op dit moment niet inzichtelijk hoe BAM hier, zowel procesmatig als financieel, structureel mee omgaat. Het verdient dan ook aanbeveling om dit in eerste instantie voor zichzelf inzichtelijk te maken en dit vervolgens , dan wel via persoonlijk contact dan wel via een brochure, duidelijk richting de (potentiële) opdrachtgever te communiceren.
- Het verdient aanbeveling om de gehanteerde selectiematrices bij aanbestedingen te bundelen zodat hiermee gemeentelijke opdrachtgevers ondersteund kunnen worden bij de selectieprocedure van geïntegreerde contracten.

10 Literatuur

Aarts, A.A.G., L.M. Navest en A.M.D.C. Schoenmakers, Trends in uitbesteding, onderzoek naar de praktijk van uitbesteding in Nederland. Moret, Ernst&Young, Utrecht, februari 1995.

Bartelds, J.F., Jansen, E.P.W.A., Joostens, Th.H., Enquêteren: Het opstellen en gebruiken van vragenlijsten. Groningen: Wolters Noordhoff, 1989.

Bokkes, W.Th.M., Privatisering belicht vanuit de transactiekostenbenadering; Kosten beheersing bij het huisvuil?, Universiteit Twente, 1989.

Dodde, R.L.M., B. Adam, B.J. van Dam, M. van Steijnen, Uitbesteden. Kluwer, Deventer, 1998.

Dorée, A.G., Gemeentelijk aanbesteden, een onderzoek naar de samenwerking tussen diensten gemeentewerken en aannemers in de grond-, weg-, en waterbouw. Proefschrift universiteit Twente, Hengelo, maart 1996.

Dorée, A.G., Dobberen tussen concurrentie en co-development. De problematiek van samenwerking in de bouw. Oratie Universiteit Twente, sept. 2001

Gelderman, C.J., B.J. Albronda, professioneel inkopen. Wolters Noordhoff, Groningen, 2003.

Grant, R.M., Contemporary Strategy Analysis, Mass.: Blackwell Business, Cambridge, 1995

Groot, P.J.M. de, Uitbesteding in de grond-, water- en wegenbouw. Economisch Instituut voor de bouwnijverheid, Amsterdam, 2001.

Hammer, M., Re-engineering the Corporation, Nicholas Brealey, London, 1992.

Heijde, T.W. van der, P.J. Jurg, Inkoop en uitbesteden van diensten en projecten. Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998.

Hendry, J., Culture community and networks: the hidden cost of outsourcing, European Management Journal 13(2), 193-200, 1995.

Hiemstra, G., J.J. van Tilburg, Inzicht in uitbesteding. Van Gorcum, Assen, 1993.

Knaapen, A.L.M., Uitbesteden ja of nee? Een praktische handleiding. NCIV, De Bilt, april 1988.

Koopman, E., W. Plaizier, B. Soeteman, De vraag bedreven, bedrijven gevraagd. Strategisch inkoopkader voor de Nederlandse overheid. AT Kearney, Amsterdam, 1998.

Piëst, E., H.A. Ritsema, Toeleveren- uitbesteden. Wolters Noordhoff, Groningen, 1993.

PSIBouw, Overwegingen bij uitbestedingsstrategieën. Amersfoort, 2005.

PSIBouw, UAVGc in de B&U: Een stimulans voor innovatie! 2006.

Regieraad Bouw, Aanbestedingsregels moeten innovatie bouw stimuleren. Gouda, 2005.

Rothery, B., Robertson, I., The Truth about Outsourcing, Hampshire, 1995

Rozemeijer, F.A., Managen van uitbestedingsrelaties; Van noodzakelijk kwaad naar toegevoegde waarde. GTI contractonderhoud b.v., Amsterdam, 1994.

VNG, Verdien aan besteden: Naar een beleid voor efficiënt inkopen en aanbesteden voor lokale overheden. Den Haag: VNG uitgeverij, 2003.

Wit, B. de, M.Mol, E. van Drunen, Uitbesteden en toeleveren, Motieven, trends en effecten. Lemma b.v., Utrecht, 1998.

Williamson, O.E., Markets and hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. Free press, New York, 1975.

Williamson, O.E., The economic institutions of capitalism (firms, markets, relational contracting). Free press, New York, 1985.

Artikelen

Buvika, A., Grønhaug, K., Inter-firm dependence, environmental uncertainty and vertical co-ordination in industrial buyer-seller relationships, Omega 28, 445-454, 2000

Ellram, L., Billington, C., Purchasing leverage considerations in the outsourcing decision, *European Journal of Purchasing & Supply Management* 7, 15-27, 2001

Hallikas, J. et al, Risk-based classification of supplier relationships, *Journal of Purchasing & Supply Management* 11, 72–82, 2005

Harlanda, C., Brenchleyb, R., Walker, H., Risk in supply networks, *Journal of Purchasing & Supply Management* 9, 51–62, 2003

Hayek, F.A., The Use of Knowledge in Society, *American Economic Review* 35, 519-530, 1945.

Wagemakers, J., Brands, J., Professionaliseren inkoopfunctie vergroot doelmatigheid, *B&G*, 19-23, 1999.

Zsidisin, G.A., A grounded definition of supply risk, *Journal of Purchasing & Supply Management* 9, 217–224, 2003

BIJLAGEN

1 Uitbestedingsproblematiek

1.1 Inleiding

In deze bijlage wordt dieper ingegaan op het begrip uitbesteden. De hier beschreven inzichten hebben niet direct betrekking op de in dit onderzoek gehanteerde probleem- en doelstelling. De verkregen inzichten hebben bijgedragen aan een betere voorbereiding van de interviews.

Er zijn verschillende omschrijvingen van de term uitbesteden te vinden in de literatuur die allemaal ongeveer op hetzelfde neerkomen. Onderscheid wordt gemaakt tussen het leveren van goederen, wat wordt gezien als inkoop, en het leveren van diensten en/of werken. Een belangrijk verschil tussen inkopen en uitbesteden is dat bij inkopen sprake is van kant en klare producten die gekeurd, getest beproefd en vergeleken kunnen worden, daar waar bij uitbesteden vooraf nog geen product beschikbaar is [Dorée, 1996].

Bij de definities van Piëst [1993], Hiemstra [1993] en de Wit [1998] wordt de nadruk gelegd op maatwerk op basis van beschrijving van specificaties als het onderscheidende kenmerk tussen inkopen en uitbesteden.

1.2 Algemene overwegingen van uitbesteden

1.2.1 Redenen van uitbesteden

Welke overwegingen leiden tot de beslissing om over te gaan op uitbesteden? In de literatuur worden verschillende argumenten genoemd die uitbesteden rechtvaardigen. De meest voorkomende argumenten hebben betrekking op de kerncompetenties van bedrijven, kosten, kwaliteit, kennis en capaciteit. Deze argumenten zullen in deze paragraaf worden toegelicht.

Kerncompetenties

In de literatuur wordt door veel auteurs gesteld dat activiteiten die niet tot de kerncompetenties behoren uitbesteed moeten worden. Zo stelt Quinn [1992] dat wanneer een bedrijf voor een bepaalde activiteit niet tot de wereldtop behoort, het voor zichzelf een concurrentienadeel creëert door de activiteit zelf uit te blijven voeren. Het bedrijf moet, indien ze de activiteit zelf uit blijft voeren, zich meten met toeleveranciers die zich gespecialiseerd hebben in het uitvoeren van die activiteit. Het bedrijf dat de activiteit zelf uitvoert zal deze concurrentieslag verliezen. Uitbesteden van deze activiteit is dan ook een logische stap.

Maar wat zijn nou precies kernactiviteiten? Hiemstra [1993] stelt dat criteria die moeten bepalen of bepaalde activiteiten wel of niet tot de kern behoren niet altijd even rationeel zijn. Vooral technologische know-how keuzes lijken nogal historisch en emotioneel bepaald. Een thema dat vaak centraal staat bij het vaststellen een kernactiviteit is *concurrentievoordeel*, blijkt uit literatuur en onderzoek. Hiemstra [1993] gebruikt voor kernactiviteit de volgende definitie:

“Die activiteiten van een onderneming, die nu of naar verwachting in de toekomst concurrentievoordeel opleveren.” Hierop voortbordurend: *Een kerncompetentie is een specifieke bundel van (intellectuele) vaardigheden, waarop niet alleen de kernactiviteiten van vandaag, maar vooral die van morgen gebaseerd dienen te worden* [De Wit, 1998].

Een organisatie kan de door Steele [1990] opgestelde vragen als hulpmiddel gebruiken om te bepalen wat kernactiviteiten zijn.

1. Op welke gebieden loopt mijn bedrijf voorop? Waarin zijn we echt goed?
2. Welke van deze sectoren zullen ook in de toekomst bijdragen aan ons concurrentievoordeel?
3. Zijn er technologieën in opkomst, waarvan het wenselijk is dat mijn onderneming er over kan beschikken met het oog op het handhaven of versterken van haar concurrentiekracht?

Om optimale flexibiliteit en efficiency te bereiken, moet een organisatie alle activiteiten, die niet aan de strategische kern bijdragen, uitbesteden [De Wit, 1998]. Dodde [1998] maakt onderscheid tussen kernactiviteiten en niet-kernactiviteiten. Beide kunnen geschikt zijn voor uitbesteding. Kernactiviteiten hangen vaak samen met unieke en specialistische know-how. Het is ook niet zo vreemd dat organisaties vaak terughoudend zijn met uitbesteding hiervan. Echter, in sommige gevallen kunnen organisaties toch besluiten tot uitbesteding van deze taken. Het is dan van belang de continuïteit van de eigen organisatie goed in de gaten te houden. Het in gebreke blijven van de leverancier heeft namelijk direct gevolgen voor de bedrijfsvoering van de organisatie. Betrouwbaarheid en continuïteit van de leverancier zijn daarom vaak belangrijke selectiecriteria bij dergelijke uitbestedingsbeslissingen.

Beslissingen tot uitbesteding van niet-kernactiviteiten zullen voornamelijk genomen worden op basis van kosten- en efficiencyoverwegingen. Een slechte of achterwege blijvende prestatie van de leverancier heeft immers niet direct gevolgen voor de bedrijfsvoering van de organisatie.

Een bijkomend voordeel van het uitbesteden van niet-kernactiviteiten is dat het kan zorgen voor meer overzicht in de bedrijfsvoering. Processen binnen een bedrijf kunnen zeer complex en onoverzichtelijk worden. Uitbesteden kan er voor zorgen dat de bedrijfsvoering eenvoudiger wordt, waardoor *'het management verlost wordt van zorgen'* [Rozemeijer, 1994]. Er kan meer aandacht besteedt worden aan de besturing en beheersing van de primaire processen. Uitbesteden zorgt er niet voor dat taken verdwijnen, de taken veranderen alleen. De eindverantwoordelijkheid blijft bij de opdrachtgever en vraagt om een actieve betrokkenheid (opstellen programma van eisen, selecteren marktpartijen, aansturen, etc.)

Kosten

Uit onderzoek van Hiemstra [1993] blijkt kostenverlaging het meest genoemde motief voor uitbesteding. Kosten hebben niet alleen betrekking op de directe uitgaven die gemoeid zijn met de uitvoering van de uit te besteden werkzaamheden, dus het bedrag wat onderaan de factuur van de opdrachtnemer staat. Ook indirecte kosten (transactiekosten) behoren hiertoe (zie ook paragraaf transactiekostenbenadering 3.2).

Directe kosten kunnen bij uitbesteding lager uitvallen dan wanneer de organisatie de activiteiten zelf vervuld. De lagere prijzen zijn mogelijk door een hogere bezettingsgraad van het materieel, productieapparatuur, lagere personeelskosten en hogere arbeidsproductiviteit [Boorsma, 1992] De directe kosten kunnen via contractuele afspraken worden beheerst.

De indirecte kosten echter, laten zich moeilijker beheersen. Bij onderzoek verricht door Hiemstra bleek: *'bij geen van de bedrijven, [...], bestaat een helder inzicht in de besturingskosten'* [1993, 17]. De besturingskosten, onderdeel van de transactiekosten, zijn het gevolg van het feit dat er bij uitbesteden indirect meer medewerkers nodig zijn. Te denken valt aan kwaliteitscontroleurs, nieuwe medewerkers voor het bewaken van levertijden, contractmanagers, enzovoorts. Wil uitbesteden aantrekkelijk zijn, dan moet het productiekostenvoordeel groter zijn dan de besturingskosten. Bij het nemen van een uitbestedingsbeslissing worden de besturingskosten vaak vergeten in de calculatie. Hierdoor ontstaat vaak een onrealistisch positief beeld van de kostenvoordelen van uitbesteden [van der Steen, 2004].

Er zijn volgens Groot [2001] drie factoren die voor een deel de mogelijkheden tot besparen door uitbesteden bepalen. De aard van de uitbesteding is er een van. Nieuwe werken zijn complexer dan onderhoudswerken, waardoor het samenbrengen

van verschillende partijen grotere efficiencyvoordelen kan brengen. Ook de omvang van de uitbesteding is bepalend. Opdrachtgevers die meer uitbesteden hebben meer mogelijkheden om deze opdrachten samen te voegen, en hebben hierdoor een groter inkoopvolume. Als laatste noemt Groot [2001] de structuur van de markt. Uitbesteden op een markt met veel concurrentie biedt meer voordelen dan uitbesteden op een markt met weinig marktpartijen.

Uitbesteden op grond van kostenverlaging kan ook een zwaktebod inhouden, aldus Hiemstra [1993]. Bedrijven met voldoende schaalgrootte om zelf schaalvoordelen te behalen kunnen ook overgaan tot uitbesteding. Echter, achter het motief van uitbesteden omwille van de kostprijs kan onmacht van de uitbesteder schuil gaan. Kennelijk is het uitbestedende bedrijf zelf niet in staat haar mensen te motiveren, de kwaliteit te controleren, etc. op een wijze zodanig dat de kostprijs van de uitbesteder kan concurreren met die van de toeleverancier. In een dergelijke situatie kan het verbeteren van de eisen organisatie tot een grotere kostenbesparing leiden dan wanneer wordt overgegaan tot uitbesteding. Dit wordt ook bevestigd door Domberger die stelt dat het 'dreigen' met uitbesteden genoeg kan zijn om intern kosten te besparen: '*...the mere exposure to competition of in-house service providers is sufficient to elicit significant changes in working practices, innovative approaches to work redesign, and, as a consequence, significant cost savings.*' [Domberger, 1998:39]. Zo zijn er in Engeland en Australië overheden die hun eigen afdelingen laten bieden tegen externe marktpartijen.

Behalve kostenbesparing kunnen ook inzicht in kosten en beheersbaarheid van kosten argumenten zijn om over te gaan tot uitbesteding. Afspraken vastgelegd in contracten geven de opdrachtgever inzicht in de kosten die bepaalde activiteiten met zich mee zullen brengen. Daarnaast geven de gemaakte afspraken de opdrachtgever zekerheid wat betreft de verwachting van de optredende kosten. Inzicht in kosten wanneer goederen en/of diensten in eigen huis worden geproduceerd is, vooral bij publieke instellingen nogal eens afwezig, stelt Domberger [1998]. Daar waar eerst een organisatie was, zijn er nu twee betrokken. Hierdoor worden de financiële gevolgen die activiteiten met zich meebrengen direct zichtbaar. Vaste kosten en investeringen, zoals investeringen in kapitaal, worden bij uitbesteding omgezet in tijdelijke contracten met toeleveranciers. Deze tijdelijke contracten kunnen worden ingetrokken wanneer de desbetreffende diensten niet meer nodig zijn [Hendry, 1995].

Kostenbesparingen worden het vaakst als argument voor uitbesteden genoemd. De Groot [2001] vraagt zich af of door opdrachtgevers altijd een fundeerde afweging

gemaakt wordt. Het inzicht in de totale uitbestedingskosten, dus directe kosten en besturingskosten, niet altijd even helder in beeld. Bovendien wordt de verwachte besparing nauwelijks achteraf gecontroleerd. Kostenbesparingen lijken een veel minder belangrijk argument te zijn om te kiezen voor uitbesteding dan vaak gedacht wordt [de Groot, 2001].

In sommige gevallen kan uitbesteden ook leiden tot kostenstijgingen. Domberger [1998] geeft hiervoor 2 verklaringen. Het inschakelen van de markt, Domberger noemt dit 'competition', zal alleen tot besparingen leiden wanneer de mogelijkheid tot het vergroten van efficiency aanwezig is en wanneer het inschakelen van de markt daadwerkelijk effect zal hebben. Zo kan de 'in-house service provider' al hoogst efficiënt zijn, omdat ze willen voorkomen dat hun werkzaamheden worden uitbesteed. Wanneer er op de markt slechts een beperkt aantal potentiële toeleveranciers zijn en/of hun kennisniveau onvoldoende is, zal uitbesteden tot weinig of geen besparingen leiden.

Domberger [1998] geeft nog een andere mogelijke verklaring voor hogere kosten ten gevolge van uitbesteden. Uitbesteden van goederen en/of diensten geschiedt vaak op basis van een beschrijving van de eisen waaraan het gevraagde moet voldoen, een programma van eisen. Wanneer goederen en/of diensten die voorheen binnen de eigen organisatie werden geproduceerd voor het eerst worden uitbesteed, worden de eisen waaraan deze moeten voldoen vaak (onbewust) gewijzigd, verkeerd vertaald of aangescherpt. Een verandering in het programma van eisen heeft gevolgen voor de kosten.

Kennis

Wanneer een organisatie zelf de kennis die noodzakelijk is voor realisatie of productie van een object niet in huis heeft, kan men overgaan tot uitbesteding aan een partij die deze kennis wel eigen heeft (gemaakt). Hiemstra [1993] ziet uitbesteden als een van de mogelijkheden om het gebrek aan kennis te compenseren.

De specifieke kennis van toeleveranciers en het eventuele tekort aan kennis van het uitbestedende bedrijf kunnen op verschillende manier een rol spelen uitbestedingsbeslissingen. Zo kan een gespecialiseerde toeleverancier op basis van meer kennis de vereiste kwaliteit beter en efficiënter realiseren. Hiemstra: *'Een ander motief voor het uitbesteden van werkzaamheden omwille van bij de toeleverancier aanwezig kennis kan innovatie zijn'* [1993:20]. De toeleveranciers kunnen worden geprikkeld om met hun kennis creatieve oplossingen te generen op basis van de uitgangspunten van de opdrachtgever. Dit is een van de beoogde effecten van geïntegreerde contractvormen.

Behalve het benutten van kennis van toeleveranciers, kan de uitbesteder door middel van uitbesteden trachten zich de kennis van de toeleverancier eigen maken. Wanneer voor een organisatie een bepaalde niet in de eigen organisatie voorkomende of beschikbare technologie van belang is, kan dit kennistekort door middel van strategische samenwerkingsverbanden worden weggewerkt.

Kwaliteit

...quality is often in the eye of the beholder...[Domberger, 1998:43].

In de literatuur wordt kwaliteit ook vaak als argument genoemd om over te gaan tot uitbesteden. De markt zou een hogere kwaliteit kunnen leveren [Groot, 2001]. In de praktijk wordt vaak een hogere prijs/kwaliteit verhouding nagestreefd. Met andere woorden: kostenbesparing zonder dat hierbij de kwaliteit wordt aangetast.

Omdat bij uitbesteden vooraf een bepaald kwaliteitsniveau wordt afgesproken, is de toets hierop vaak harder dan bij uitvoering in de eigen organisatie. Daarbij komt dat handhaving bij uitbesteding vaak makkelijker is, omdat sprake is van een zakelijke relatie. Groot [2001] noemt als voorwaarde dat tussen opdrachtgever en opdrachtnemer duidelijk is welke kwaliteit geleverd moet worden en op welke wijze hierop wordt toegezien. Wanneer de gevraagde kwaliteit niet wordt geleverd, wordt dit vaak toegeschreven aan het contract.

Maar is de kwaliteit ook daadwerkelijk hoger wanneer wordt uitbesteed? Hier is eigenlijk moeilijk een uitspraak over te doen, aangezien voorafgaand aan uitbesteding geen informatie beschikbaar is over de kwaliteit van het nog te leveren product of dienst. Het verschil in kwaliteit tussen uitbesteden en zelf doen is niet te meten, er is gewoon niet genoeg informatie om een voor-en-na vergelijking te doen, aldus Domberger [1998]. Een reden voor deze 'asymmetrie' in informatie zoals Domberger dit noemt, heeft te maken met verschil in verwachtingen. Opdrachtgevers zijn strenger wat betreft prestaties als het een externe marktpartij betreft.

De kwaliteit van een product en/of dienst kan dus vooraf niet altijd gemeten worden. In dit geval kan de term 'kwaliteit' vervangen worden door de term 'reputatie'. De reputatie van een opdrachtnemer zegt wat over de kwaliteit van zijn geleverde werk in het verleden. Bij het beoordelen van aanbiedingen van opdrachtnemers kan de reputatie als selectiecriteria worden meegenomen [Domberger, 1998].

Er is ook sprake van kwaliteit als argument voor uitbesteden wanneer een opdrachtgever producten en/of diensten uitbesteed die hij zelf niet tot stand had kunnen brengen. *'Bij de wens tot het ontwikkelen van deze nieuwe producten en/of diensten is inschakelen van de markt de aangewezen strategie'* [Groot, 2001:18].

Capaciteit

Een ander motief voor uitbesteding heeft te maken met afstemming van de productiecapaciteit van een organisatie op de marktvraag. Bedrijven hebben te maken met wisselingen in de vraag, als gevolg van seizoen- en/of conjuncturele invloeden, naar producten en diensten. Volgens Hammer [1992] wordt de vraag naar flexibiliteit veroorzaakt door het feit dat niets constant of voorspelbaar is. (...*nothing is constant or predictable – not market growth, customer demand, product life cycles, the rate of technological change, or the nature of competition.*¹⁶)

Een bedrijf moet hierop kunnen reageren. Hiervoor zijn meerdere mogelijkheden. Een bedrijf kan er voor kiezen de schommelingen op te vangen door voorraden aan te houden. Echter, het aanhouden van voorraden legt beslag op het kapitaal en kost dus geld. Een andere manier is om te kunnen reageren op veranderende vraag is door middel van het creëren van overcapaciteit. Hierbij wordt de productiecapaciteit ingericht op de maximale marktvraag. Nadeel hiervan is dat dit in tijden van onderbezetting een dure oplossing is.

'*Uitbesteden kan tot de gewenste flexibiliteit leiden*' aldus Hiemstra [1993:21]. In tijden van normale bezetting wordt de eigen productiecapaciteit volledig ingezet. Pieken kunnen worden opgevangen door middel van uitbesteding. Overigens kan het hebben van eigen personeel een belemmering vormen voor toenemende uitbesteding. Het verschuiven van taken binnen de eigen organisatie naar de markt vergt immers dat het eigen personeel elders ingezet kan worden [Groot, 2001].

Hiemstra is overigens niet de enige die stelt dat flexibiliteit verkregen kan worden door middel van uitbesteden. Volgens Hayek [1945] vormt het inschakelen van de markt de beste manier is om te kunnen omgaan met de snelle veranderingen. Ook Grant [1995] deelt deze stelling: '*market relations between independent firms may also be preferable to vertical integration in achieving fast-response flexibility to new product opportunities that require new combinations of technical capabilities.*' [Grant, 1995:322].

Bedrijven die goederen produceren die sterk modegevoelig zijn, kunnen in sommige gevallen beter af zijn wanneer ze de gehele productie uitbesteden. Op die manier kan gemakkelijk van leverancier gewisseld worden op het moment dat de marktvraag verandert. Met behulp van tijdelijke contracten kan eenvoudiger worden aangepast aan de vraag dan wanneer de productie in eigen hand gehouden wordt. Dit voordeel geldt echter alleen indien bij de betrokken marktpartijen voldoende flexibiliteit bestaat en wanneer het wisselen van marktpartij voor het opdrachtgevende bedrijf relatief eenvoudig is [Knaapen, 1980].

1.2.2 Gevolgen van uitbesteden

Uitbesteden heeft niet alleen voordelen ten aanzien van kosten, capaciteit, kennis en kwaliteit zoals hierboven beschreven. Uitbesteden kan ook nadelige effecten hebben. De nadelige gevolgen van uitbesteden worden in deze paragraaf beschreven.

Beheersbaarheid

Twee fundamentele problemen in de beleving van de opdrachtgevers belemmeren het uitbesteden. Het eerste heeft maken met vertrouwen, daar de doelstellingen van de opdrachtnemer en opdrachtgever verschillen. Hierdoor ontstaat de angst voor opportunistisch gedrag en non-coöperatie, welke in eerste instantie gerechtvaardigd lijkt [Domberger, 1998].

Het tweede heeft te maken met beheersbaarheid. Opdrachtgevers vrezen bij uitbesteden voor gebrek aan beheersbaarheid en controle: *'many client organizations, particularly in the public sector, believe that unless they have direct control over the inputs required for the production, they have little if any control over the outputs.'* [Domberger, 1998:110]

Beheersbaarheid en eigendom

Beheersbaarheid wordt vaak geassocieerd met het begrip eigendom. Wanneer iets 'eigen' is wordt vaak verwacht dat hier maximale controle over kan worden uitgeoefend. Domberger [1998] stelt dat eigendom van middelen, die als input dienen voor de productie van goederen en/of diensten, niet per definitie betekent dat hierover de gewenste controle en sturing aan kan worden gegeven. Zo noemt Domberger [1998] het voorbeeld van een grote bureaucratische instellingen, publiek dan wel privaat. Bij dit soort organisaties kan het voorkomen dat interne afdelingen verzoeken en bevelen van hogerhand negeren. Hierdoor kunnen veranderingen gepaard gaan met langdurige onderhandelen waarin concessies gedaan moeten worden.

Eigendom van fysieke middelen (activa) komt niet overeen met de controle en beheersing van de menselijke middelen (de werknemers) zonder wie de producten en/of diensten niet tot stand kunnen komen. Alleen eigendom van de fysieke middelen is dan ook niet genoeg. Financiële prikkels, bonussen en andere stimuli kunnen noodzakelijk zijn om (verbetering van) coöperatief en productief gedrag van medewerkers te genereren. Dit begint aardig te lijken op de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, in de zin dat er een overeenkomst is afgesloten en dat betaling afhangt van de geleverde prestaties. Echter, volgens Domberger [1998] wijst alles erop dat niets zo prikkelend werkt als de kracht van concurrentie. Betekent dit dan dat het altijd de voorkeur verdient om bij elk onderdeel van de productieketen

de markt in te schakelen? Domberger: *'There are circumstances in which ownership of assets matters and matters very much.'* [Domberger, 1998:112]. Wanneer er sprake is van hoge complementariteit¹⁷ in de productieketen kan het uitbesteden van onderdelen hiervan gevaarlijk zijn. Het wisselen van toeleverancier kan in dergelijke gevallen zeer tijdrovend en kostbaar zijn. Het is dan efficiënter om deze onder de hoed van een organisatie uit te voeren.

Beheersbaarheid van prestaties

Het niet nakomen van de gemaakte afspraken, of het niet leveren van de gevraagde kwaliteit is het grootste risico bij uitbesteden. *'For obvious reasons, the principal risk in a contract is non-performance.'* [Domberger, 1998:118]. Wanneer de opdrachtnemer niet de goederen en/of diensten levert zoals is overeengekomen, dus in gebreke blijft, kan dit de opdrachtgever schade berokkenen. Elke activiteit brengt risico zich mee. Maar door het contract wordt de afstand tussen opdrachtgever en opdrachtnemer gevoelsmatig verhoogd, waardoor de risicoperceptie ook toeneemt. Om dit verhoogde risico tegen te gaan, doen opdrachtgevers er alles aan om te zorgen dat opdrachtgevers handelen volgens de gemaakte afspraken (in het contract). Dit begint al bij de selectieprocedure, waarbij het criterium reputatie en/of voorgaande ervaringen met het bedrijf het kans op schade door slechte prestaties moet verminderen. Maar er kunnen ook contractueel zekerheden worden ingebouwd om slechte prestaties van de opdrachtnemer te voorkomen. Door middel van bonussen voor goede prestaties en straffen/malussen voor slechte prestaties kan invloed uitgeoefend worden op het gedrag van de opdrachtnemer. Welke prikkels nou meer invloed, positieve of negatieve, hebben is niet helemaal duidelijk. Volgens Domberger [1998] vertonen zowel opdrachtgevers als opdrachtnemer vaak risicomijdend gedrag. *'...contractors (and their clients) tend to be risk averse, or more precisely loss averse.'* [Domberger, 1998:120]. Het vooruitzicht op het verlies van geld werkt vaak afschrikwekkender dan het tegenovergestelde, het vooruitzicht op het verkrijgen van extra geld, motiverend werkt. Tversky [1990] stelt dat mensen niet zozeer een hekel hebben aan onzekerheid, maar dat mensen een hekel hebben om (iets) te verliezen. Daarom zouden negatieve stimuli effectiever zijn dan positieve stimuli.

Beheersbaarheid en flexibiliteit

Beheersbaarheid en flexibiliteit kunnen eigenlijk niet los van elkaar gezien worden. Flexibiliteit kan gezien worden als de mate waarin een proces snel en tegen lage kosten kan worden bijgestuurd [Domberger, 1998]. Een proces kan heel precies gestuurd worden, en is dus beheersbaar, maar de snelheid waarmee het proces zich aanpast, de flexibiliteit, kan heel laag zijn. Zo is een supertanker tot op de millimeter

aan te sturen en te beheersen. Een supertanker is echter totaal niet flexibel, omdat er geen invloed kan worden uitgeoefend op de snelheid waarmee het schip bestuurd wordt.

Veranderingen kunnen worden versneld door extra middelen in te zetten. Deze extra middelen kosten geld. Dit principe is hetzelfde bij interne bedrijfsvoering zowel als bij uitbesteden. Echter, opdrachtnemers kunnen de kosten die hiermee gemoeid zijn spreiden. Dit is bij interne bedrijfsvoering niet mogelijk. Daarom kan worden aangenomen door uit te besteden de kosten van flexibiliteit lager zijn. Echter, doordat de onderhandelingsbalans na contractvorming in het voordeel van de opdrachtnemer is, kan de veronderstelling ontstaan dat de opdrachtnemer onevenredige vergoedingen vraagt voor de veranderingen. Hierdoor neemt de flexibiliteit af.

Naast bovengenoemde operationele flexibiliteit, is er ook nog strategische flexibiliteit. Wanneer een organisatie meer taken uitbesteedt, en meer kennis en vaardigheden verliest, leidt dit tot een gebrek aan strategische flexibiliteit [de Wit, 1998]. De (verdere) ontwikkeling van bestaande of nieuwe (kern)competenties kan worden belemmerd door het ontbreken van bepaalde vaardigheden. Om weer concurrerend te worden kan het noodzakelijk zijn om deze vaardigheden weer eigen te maken, dit vaak tegen hoge kosten.

Uitbesteden op korte termijn kan dus zorgen voor flexibiliteit, maar kan gevaar opleveren voor de strategische flexibiliteit van de opdrachtgevende organisatie.

Monitoring

Een van de grootste bezwaren, aldus Domberger [1998], van uitbesteden is de noodzaak van controleren. *'Do contractors need monitoring? Almost every manager will answer this question affirmative'* [Domberger, 1998:63]. Bij uitbesteden zou er met meer waakzaamheid gecontroleerd moeten worden dan bij uitvoering binnen de eigen organisatie. Dit heeft te maken met de verschillende doelstellingen die de partijen hanteren. De opdrachtgevende partij wil zo veel mogelijk waar voor zijn geld, terwijl de opdrachtnemende partij op zoek is naar winstmaximalisatie. Besparingen van inzet van middelen draagt bij aan de winstmaximalisatie. De opdrachtnemer zal dan ook proberen om met zo min mogelijk middelen de opdracht te voltooien, wat gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden. Om dit gedrag te voorkomen moet de opdrachtgever meer energie steken in het controleren van de opdrachtnemer.

Het principe van de noodzaak tot controle is de onderliggende gedachte van de principal – agent theorie. Een principal schakelt een agent in om bepaalde taken of opdrachten te vervullen. De principal kan moeilijk tot niet bepalen hoeveel energie (of

middelen) de agent heeft moeten gebruiken om de taken of opdrachten vervullen. Als de resultaten en/of kwaliteit van de taken of opdrachten niet het gewenste niveau hebben, ook al is dit buiten de schuld van de opdrachtnemer, voor wie zijn dan de consequenties? Dit hangt af van de beloningssystematiek zoals deze in het contract is vastgelegd. Deze beloningssystematiek bepaalt tevens de risicoverdeling. Als van tevoren een vaste vergoeding is afgesproken is het risico voor de opdrachtgever, bij een variabele vergoeding is het risico voor de opdrachtnemer.

Zoals al eerder gezegd, lijkt het alsof bij uitbesteden meer energie noodzakelijk is voor het vaststellen en controleren van de geleverde prestaties dan wanneer het binnen het eigen bedrijf wordt uitgevoerd. *'Organizations that contract out elements of their value added chain want to be sure that any deviations from prescribed standards are quickly and effectively rectified.'* [Domberger, 1998:115]. Om dit te kunnen vaststellen is tijdige en relevante informatie nodig. Het verzamelen en interpreteren van deze informatie is de kern van kwaliteitssystemen. De kwaliteitssystemen bij uitbesteden lijken veel meer inzet te vereisen dan bij interne productie, terwijl het in principe om dezelfde informatie(verwerking) gaat.

Binnen de eigen organisatie zijn directe en informele communicatiekanalen voorhanden waardoor de indruk ontstaat dat snelle directe interventies mogelijk zijn. Bij uitbesteden zijn deze kanalen vaak minder aanwezig. De opdrachtgever kan pas verhaal halen bij de opdrachtnemer op het moment dat deze beschikt over correcte en actuele informatie.

Een gevaar bij kwaliteitssystemen is dat te veel nadruk wordt gelegd op een aantal 'key performance indicators'. Dit zijn indicatoren die geacht worden belangrijk te zijn voor de kwaliteit van het contract en aan de hand waarvan de kwaliteit dan ook wordt vastgesteld. Een te grote nadruk op deze indicatoren kan ten koste gaan van andere activiteiten.

De verborgen gevolgen van uitbesteden

Hendry [1995] stelt dat uitbesteden op de korte termijn wellicht efficiency voordelen kan opleveren. Echter op de lange termijn kan het schadelijk zijn voor de efficiency van het bedrijf. Om dit uit te leggen schetst Hendry [1995] organisaties als een informatie verwerkend systeem en stelt dat binnen een organisatie twee soorten informatiesystemen aanwezig zijn. Enerzijds zijn er de formele informatiesystemen: *'They are largely formal and explicit, and are the primary domain of formal information systems and IT-based process reengineering.'* [Hendry, 1995:196]. Anderzijds is er het informele informatiesysteem, de informatieverwerking als bedrijfscultuur. Deze systemen zijn grotendeels informeel en zijn vaak niet expliciet aanwezig en bestaan uit *'...casual conversations and personal interactions, of*

implications and inferences, feelings and intuitions, symbolic gestures and value-based interpretations.' [Hendry, 1995:196].

Volgens Hendry [1995] worden uitbestedingsbeslissingen vaak enkel gebaseerd op analyse van het formele informatiesysteem, omdat dit systeem informatie geeft over technologie en kosten/baten. Het informele systeem wordt bij uitbestedingsbeslissingen vaak genegeerd, terwijl dit systeem wel degelijk bijdraagt aan de prestaties van de organisatie.

De cultuur van het bedrijf, ingebed in het informele informatiesysteem, zorgt ervoor dat ervaringen, normen en waarden worden doorgegeven en vastgehouden binnen het bedrijf. '*Cultural communication*' is sterk afhankelijk van fysieke aanwezigheid. '*To be part of the tribal culture you have not only to live with the tribe and communicate regularly with its members; you also have to belong to it, either by birth or adoption.*' [Hendry, 1995:197].

Het verlies van delen van de organisatie, door afsluiting of verwijdering van de '*cultural tribe*', kan ervoor zorgen dat het bedrijf niet meer in staat is om haar activiteiten efficiënt te coördineren, kernactiviteiten te voeden en te behouden [Hendry, 1995].

Zoals al eerder genoemd kan flexibiliteit een argument zijn om over te gaan tot uitbesteden. Met behulp van contractuele relaties met de markt proberen bedrijven een oplossing te vinden voor de alsnog sneller veranderende economie. Kleine bedrijven zijn makkelijker van richting te veranderen dan grote logge organisaties. Evenals het makkelijker is om de vraagspecificatie of input van een uitbestede taak te veranderen dan het veranderen van een organisatie op zich, rekening houdend met werkgeversverplichtingen en vakbonden etc. Hendry [1995] plaatst de kantekening dat deze flexibiliteit ten koste kan gaan van een andere flexibiliteit, namelijk de flexibiliteit die afkomstig is van bewustzijn en begrip (*awareness and understanding*). Hoe groter de aandacht op kernactiviteiten, hoe minder aandacht er is voor activiteiten hierom heen. Veranderingen in de maatschappij/economie manifesteren zich op allerlei verschillende wijzen. Het kan dus ook zijn dat het begin van een significante verandering zich manifesteert in niet-kernactiviteiten. Zolang deze niet-kernactiviteiten nog verbonden zijn met het informele systeem kunnen veranderingen nog worden waargenomen.

Mogelijke veranderingen in de relatie tussen werkgever en werknemer naar een relatie als opdrachtgever en opdrachtnemer kunnen voor werknemers bedreigend zijn kunnen een negatief effect sorteren. Wanneer iemand deel uitmaakt van een bedrijf zal hij zich loyaal opstellen richting het bedrijf. Het bedrijf ondersteunt zijn werknemers, zowel in materialistische zin als in emotionele zin, en hierdoor worden werknemers gemotiveerd om te (blijven) presteren. Wanneer een taak wordt

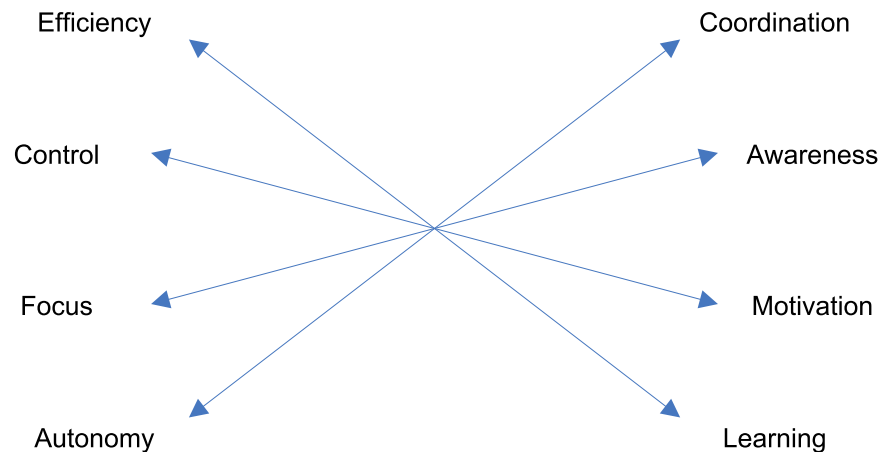
uitbesteed kan de loyaliteit wegvallen, en kunnen de werknemers gedemotiveerd raken.

Hieraan gekoppeld ligt de kwestie van (on)zekerheid van de werknemers. Enerzijds kan een gevoel van zekerheid bij werknemers laksheid en desinteresse veroorzaken. Wat ze ook doen, ze zullen hun baan toch niet verliezen. Wanneer deze zekerheid wordt weggenomen door ze bloot te stellen aan concurrentie zullen de werknemers zich proactief gaan opstellen, is de algemene veronderstelling. Hendry [1995] stelt dat deze veronderstelling niet altijd opgaat. Het gevoel van onzekerheid kan ervoor zorgen dat medewerkers zijn afgeleid en fouten maken. Mede doordat ze zich niet volledig kunnen richten op het uitvoeren van hun taken, zal het leereffect ook minder optreden. *'By cutting back to its core functions, by replacing employer relationships with supplier contracts, and by folding back its traditional all-embracing protective umbrella, the new core company raises anxiety levels and restricts the range of learning possibilities.'* [Hendry, 1995:198].

Hendry [1995] heeft de belangrijkste spanningsvelden van uitbesteden in een figuur gezet. Deze figuur is hieronder afgebeeld.

Efficiency, volgens Hendry het primaire doel van uitbesteden, is noodzakelijk voor korte termijn succes. Het leereffect, noodzakelijk voor de vooruitgang van het bedrijf op lange termijn, kan slechts op lange termijn worden bereikt en is afhankelijk van de cultuur van het bedrijf.

Figuur 7: Spanningsvelden bij uitbesteden volgens Hendry [1995]



Het tweede spanningsveld, is de balans tussen focus en bewustzijn. Zonder het toespitsen op de kernactiviteiten is het lastig de middelen te plaatsen daar waar ze het meeste nodig zijn. Zonder het bewustzijn, dat tot stand komt met behulp van de informele informatiesystemen, kunnen veranderingen moeilijk worden gesignaleerd en is het onmogelijk om de focus te veranderen.

Door controle uit te oefenen wordt precies gemaakt wat gevraagd is hebt om op het moment dat het nodig is. Hiervoor wordt de markt ingeschakeld. Het inschakelen van de markt conflicteert met de vraag naar motivatie. De motivatie zorgt ervoor dat de taken efficiënt worden uitgevoerd zo dat deze voordeel oplevert voor de organisatie.

Tenslotte: autonomie is nodig om er voor te zorgen dat elk onderdeel kan reageren op de omstandigheden waarin deze zich bevindt, en coördinatie is nodig om ervoor te zorgen dat alle afzonderlijke delen reageren op een manier die overeenkomt met de organisatie als geheel.

Overige gevolgen

Naast de noodzaak tot controleren noemt Domberger [1998] nog een aantal gevolgen van uitbesteden. *'Hollowing out'* doelt op de leegloop van activiteiten van een organisatie bij uitbesteden en wordt samen met *'loss of skills'* gezien als kwelling voor zowel publiek als private organisaties. Domberger [1998] merkt op dit de vaardigheden niet zozeer verdwijnen, als meer dat ze verschuiven naar de markt. Deze verschuiving zou er zelfs ervoor zorgen dat de vaardigheden en competenties verbeterd worden. De opdrachtnemers moeten immers in staat zijn een brede markt te bieden, daar waar de vaardigheden voorheen alleen binnen de eigen organisatie toepasbaar hoefden te zijn. In het verlengde van *'loss of skills'* ligt *'loss of corporate memory'* wat duidt op de verwatering van kennis binnen de eigen organisatie. Hierdoor wordt het moeilijker om voldoende toezicht en controle te houden op de opdrachtnemende partij in de uitvoerende fase.

Rothery & Robertsen [1995] noemen nog een aantal mogelijke valkuilen van uitbesteden. Zie onderstaande tabel.

Loss of control	Escalation of costs	Environmental changes
Security risks	Threats to confidentiality	Bringing it back in house
Breaking contract between customer and developer	Loss of expertise within company	Mismatch of customer-supplier motivation skills
Quality/expertise of outsource supplier	Change in commitment/financial stability of outsource supplier	Business and technology change during the lifetime of a contract

1.3 (Lokale) overheid en uitbesteden

In de vorige paragrafen is de theorie met betrekking tot uitbestedingsbeslissingen aan bod gekomen. In deze paragraaf wordt vanuit de literatuur gekeken op welke wijze gemeentelijke opdrachtgevers omgaan met uitbesteden.

1.3.1 Uitbesteden in historisch perspectief

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen beschreven van het uitbestedingsgedrag van gemeentelijke opdrachtgevers die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan.

In 1989 bedroegen de totale uitgaven aan gww-werken bijna 2,7 miljard euro. Het totaalbedrag is opgebouwd uit uitgaven aan kapitaalswerken en uitgaven aan klein onderhoud. In 1989 werd 87,7% van de kapitaalswerken en 46,6% van het klein onderhoud uitbesteed. In 1998 is het totaalbedrag aan gww-werken opgelopen tot ruim 3,3 miljard euro. In de loop der jaren is het percentage dat uitbesteed werd bij kapitaalswerken met slechts 3% gestegen tot 90,4% in 1998. Bij klein onderhoud daarentegen is het uitbestedingspercentage behoorlijk toegenomen. In 1998 bedroeg het uitbestedingspercentage ruim 60%, een toename van bijna 15%.

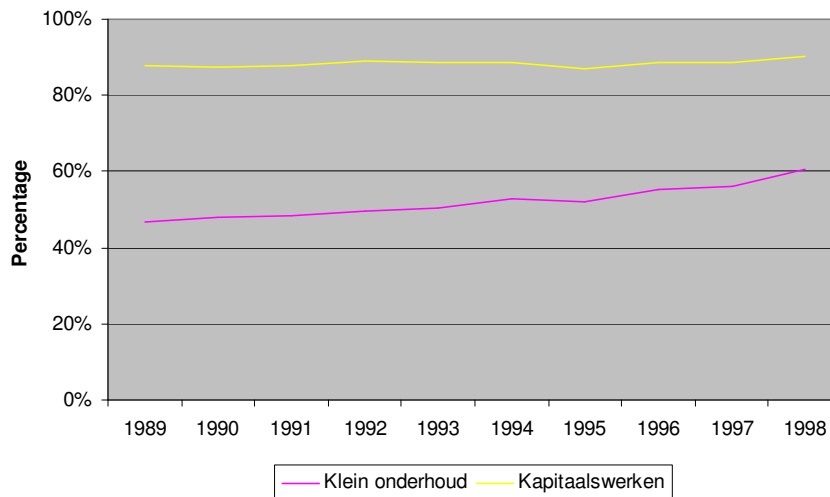
In onderstaande figuur is aangegeven hoe de mate van uitbesteden zich tussen 1989 en 1998 heeft ontwikkeld voor klein onderhoud en voor kapitaalswerken. Opvallend is dat bij zowel klein onderhoud als bij kapitaalswerken omstreeks 1995 een stagnatie/terugval van het uitbestedingspercentage te zien is.

Figuur 8: Mate van uitbesteding van gww-werken bij gemeentelijke opdrachtgevers¹⁸

De toenemende mate van uitbesteden door gemeentelijke overheden hebben meerdere achtergronden [Groot, 2001]. Een belangrijk aandeel hierin komt voort uit maatschappelijke ontwikkelingen in het denken over de taakverdeling tussen overheid en markt.

Ontwikkelingen voltrekken zich alsnog sneller, onder meer ook op de technologische markt. Hierdoor wordt het voor individuele partijen steeds lastiger om deze ontwikkelingen bij te houden door zelf alle kennis in huis te halen en up-to-date te houden. De mate van specialisatie neemt hierdoor toe, en bedrijven (en de laatste jaren ook de overheden) richten zich op het uitvoeren van zijn/haar kerntaken. Hierdoor is de laatste jaren dan ook een toenemende afstand van de overheid tot de uitvoering van taken en het toezicht hierop te zien. In andere sectoren (bijvoorbeeld

telecommunicatie en openbaar vervoer) heeft de grotere marktwerking en deregulering al geleid tot het terugtrekken van de overheid bij uitvoering van deze taken [Groot, 2001].



1.3.2 Professioneel opdrachtgeverschap

Van de gemeentelijke overheid in de rol van inkoper / opdrachtgever wordt meer en meer professionaliteit verwacht. Overheidsorganisaties hebben een voorbeeldfunctie bij het naleven van de relevante wet- en regelgeving. Daarnaast moeten ze verantwoording kunnen afleggen over de wijze waarop wordt omgegaan met publieke gelden. De zogenoemde rechtmatigheid¹⁹ en doelmatigheid²⁰ moeten aantoonbaar en controleerbaar zijn. In de gemeentewet is vastgelegd dat accountants de financiële administratie van gemeenten op doelmatigheid moeten beoordelen. Daarnaast dienen gemeenten, volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (openbaarheid, objectiviteit en zorgvuldigheid), te voldoen aan het gelijkheidsbeginsel. Dit houdt in dat de gemeente alle potentiële aanbieders een gelijke kans moet bieden de opdracht te verwerven.

In het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwfraude wordt gewezen op de professionaliseringsslag die overheden moeten maken in hun rol als opdrachtgever. In 'Toekomstperspectief bouwsector'²¹ [2003] wordt hier verder op ingegaan. Hierin wordt gesteld dat zowel de grote als de kleinere aanbestedende diensten een belangrijke verantwoordelijkheid kennen voor prijs en kwaliteit van het eindproduct, alsmede de beheersing van de risico's die verbonden zijn met de projecten. Professioneel opdrachtgeverschap begint bij het formuleren van een zorgvuldig en commercieel inkoopbeleid (ook wel: aanbestedingsbeleid). Hierin

worden keuzemogelijkheden vastgelegd voor de diverse vormen van aanbesteden en contracteren. Afhankelijk van het opgestelde inkoopbeleid kan de gemeente veel of juist weinig keuzemogelijkheden hebben. Naast het formuleren van een inkoopbeleid, het doelmatigheids- en rechtmatigheidsprincipe wordt van een professionele opdrachtgever verwacht dat deze volstrekt integer handelt. Hij dient hiermee een voorbeeldrol te vervullen.

Waar in het bedrijfsleven geldt dat aandacht voor kosten toeneemt naarmate er meer concurrentie optreedt, geldt dit in beginsel niet voor overheidsinstellingen. Zij treedt bij het aanbieden van producten niet in concurrentie met het bedrijfsleven of andere overheidsinstellingen. Hierdoor is van nature de noodzaak tot het doorvoeren van besparingen minder groot. Toch worden gemeenten de laatste jaren geconfronteerd met de noodzaak tot bezuinigingen. Een oorzaak hiervan is dat ze van het Rijk meer taken krijgen toebedeeld (decentralisatie). Deze toename van taken gaat echter niet gepaard met een evenredige toename van middelen [Wagemakers, 1999].

Zoals al eerder genoemd, moeten de gemeentelijke opdrachtgever een professionaliseringslag maken. Een van de onderdelen van de professionaliseringslag is het opstellen van inkoop- / aanbestedingsbeleid. In het verleden (en bij sommige gemeenten nu nog steeds) werd vaak op ad hoc basis bepaald hoe een specifieke aanbesteding het beste vorm kon worden gegeven. Algemene interne procedures waaraan iedere inkoop werd getoetst, ontbraken hierbij vaak.

Inkoop- / aanbestedingsbeleid

Een inkoop- / aanbestedingsbeleid kunnen meerdere beleidsthema's bevatten. Deze thema's kunnen juridische, ethische, economische en/of organisatorische uitgangspunten hebben. Enkele voorbeelden hiervan zijn te vinden in onderstaande tabel.

Beleidsthema	Uitgangspunt
Juridische beleidsuitgangspunten:	Naleven wet- en regelgeving.
	Europese beginselen van transparantie, objectiviteit en non – discriminatie.
	Aanbestedingsreglement.
Ethische en ideële beleidsuitgangspunten:	Aandacht voor duurzaam inkopen.
	Maatschappelijke eisen aan leveranciers.
	Integriteitseisen aan bestuurders en

	ambtenaren.
Economische beleidsuitgangspunten:	De mate waarin concurrentie wordt gezocht.
	Het beleid ten aanzien van innovatief aanbesteden.
	De afweging tussen prijs en kwaliteit.
	Het omgaan met (regionale) leveranciers
Organisatorische beleidsuitgangspunten:	Het streven naar inkoopsynergie.
	Het hanteren van een standaard werkwijze voor het inkoopproces.
	Het continu zoeken naar verbeter mogelijkheden.
	Het beleggen van de eindverantwoordelijkheid voor de inkoopfunctie.

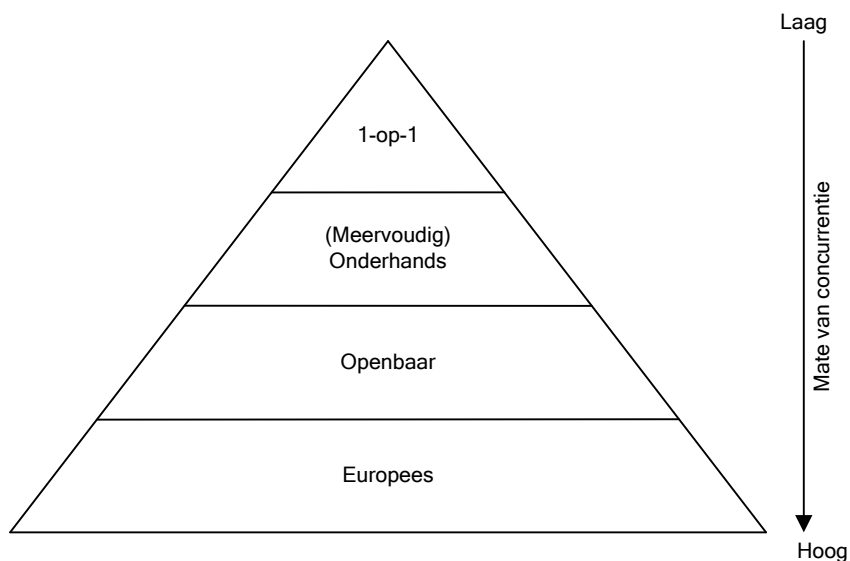
Tabel 6: Beleidsuitgangspunten²²

Het meeste gebruikte en bekende uitgangspunt komt voort uit een economisch beleidsthema en heeft betrekking op de mate waarin concurrentie wordt gezocht. Dit uitgangspunt komt vaak tot uiting in het vastleggen van drempelbedragen. Hierbij wordt de marktbenadering afhankelijk gemaakt van de geraamde waarde van de opdracht.

Er zijn meerdere marktbenaderingsvormen die elk een bepaalde mate van concurrentie hebben. De vorm waarbij de minste concurrentie optreedt is de 'één-op-één' aanbesteding (ook wel 'gunning uit de hand' genoemd). Hier kiest de opdrachtgever één partij aan wie de opdracht wordt versterkt. Bij een (meervoudig) onderhandse aanbesteding wordt door de opdrachtgever een aantal partijen geselecteerd die een aanbidding mogen maken. Hierbij is beperkte concurrentie tussen de geselecteerde aanbieders. Openbaar aanbesteden is een aanbesteding waarbij de opdrachtgever een opdracht nationaal aankondigt en waarbij iedere potentiële opdrachtnemer mag inschrijven. Hierbij ontstaat dus vrije concurrentie op nationaal niveau.

De laatste en meest concurrentiebevorderende vorm is Europees aanbesteden. Hierbij worden opdrachten op Europees niveau aangekondigd, waardoor dus ook op Europees niveau vrije concurrentie ontstaat.

Figuur 9: Aanbestedingsvormen



Een vertaling van de drempelbedragen met de marktbenaderingen kan er als volgt uitzien:

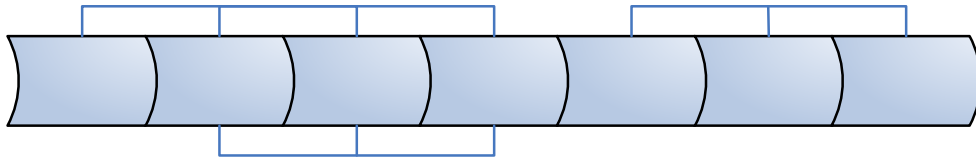
Werken	> € 500.000,-	Openbare aanbesteding.
	> € 100.000,-	Meervoudig onderhandse aanbesteding.
	< € 100.000,-	Enkelvoudige onderhandse aanbesteding bij wisselende bedrijven.

Tabel 7: Drempelbedragen van de gemeente Deventer²³

Inkoop als proces

Het inkoopproces kan worden onderverdeeld in zeven fasen. Hieronder is het inkoopproces afgebeeld. De eerste vier fasen behoren tot de zogenoemde tactische inkoop. In de eerste fase inventariseert de opdrachtgever zijn eigen behoefte en het aanbod in de markt. Tijdens de specificatiefase worden de behoeften vertaald in een programma van eisen of vraagspecificatie. De vraagspecificatie dient vervolgens als uitgangspunt bij de selectie van de opdrachtnemende partij. Potentiële opdrachtnemers doen op basis van de vraagspecificatie een aanbieding, die vervolgens door de opdrachtnemer worden beoordeeld.

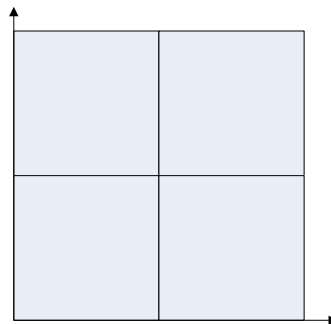
Figuur 10: Inkopen als proces



Uit de aanbieders wordt de opdrachtnemer geselecteerd (op basis van prijs of economisch meest voordelige aanbieder) waarmee, na wellicht een onderhandelingsperiode, een contract mee wordt afgesloten.

Het operationele deel van de inkoop bestaat uit het plaatsen van de orders (bestellen), het bewaken van het uitleveren van de orders en verifiëren en afhandelen van de betalingen (bewaken) en afhandelen van klachten en claims, meer- en minderwerk en het eventueel herzien van de contracten (nazorg).

Figuur 11: Matrix van Kraljic



Inkoopmatrix van Kraljic

Bij het analyseren van de inkoopportfolio kan gebruik gemaakt worden van de inkoopmatrix van Kraljic [1983]. Kraljic's matrix wordt opgesteld aan de hand van een tweetal aspecten. Enerzijds de invloed van een bepaald product op het financiële resultaat, anderzijds de mate van toeleveringsrisico. Zo kunnen grote en complexe infrastructurele project worden gedefinieerd als strategische producten, omdat ze een groot invloed hebben op het financiële resultaat en bovendien het toeleveringsrisico groot is.

Inventar

1

Decision Making Unit

Het is belangrijk te onderkennen dat een uitbestedingsbeslissing altijd met meer dan één persoon gemaakt wordt. 'Uitbestedingsbesluitvorming is groepsbesluitvorming' [Weele]. Deze groep van personen wordt ook wel de 'Decision Making Unit' (afkorting: DMU) genoemd. Binnen een DMU kunnen verschillende rollen worden onderkend:

- *De gebruikers* zijn de functionarissen die met het uiteindelijke product zullen moeten gaan werken. Gebruikers hebben, in het bedrijfsleven, een belangrijke rol bij het opstellen van de vraagspecificatie.
- *De beïnvloeders* zijn personen die door middel van (al of niet gevraagd) advies invloed kunnen uitoefenen op de inkoopbeslissing.
- *De kopers* hoeven niet noodzakelijkerwijs samen te vallen met de gebruikers. Zo is de gemeente wel de koper van een product of van een dienst, maar niet de uiteindelijke gebruikers. Dit zijn namelijk vaak de burgers (in de rol van weggebruiker, of gebruiker van de openbare ruimte).
- *De beslissers* zijn de functionarissen die de uiteindelijke beslissing nemen.
- *De 'gatekeeper'* is de functionaris die de informatiestroom aan alle leden van de DMU beheerst.

1.3.3 Juridisch kader uitbesteden en aanbesteden

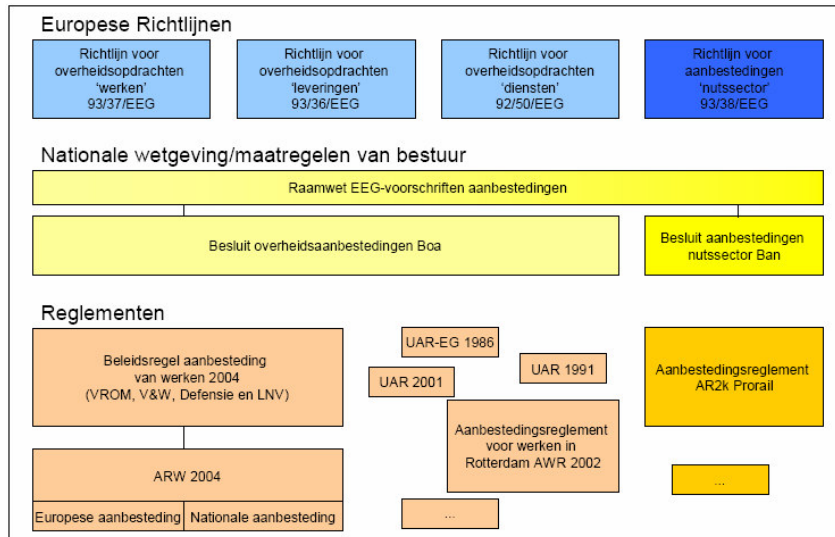
Er is een wettelijk kader waarbinnen de gemeenten hun uit- en aanbestedingsbeleid mogen maken en uitvoeren. De Europese wet- en regelgeving speelt hierin een belangrijke rol, en wordt steeds invloedrijker. De huidige nationale wet- en regelgeving is dan ook in grote lijnen gebaseerd op de Europese wet- en regelgeving. De drie belangrijkste uitgangspunten van de Europese wet- en regelgeving zijn de beginselen van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie. Zowel de Europese als de nationale regelgeving ten aanzien van aanbesteden heeft de afgelopen jaren behoorlijk wat ontwikkeling doorgemaakt. Hieronder een kort overzicht van de afgelopen en toekomstige ontwikkelingen.

Periode tot 1 december 2005

Het Nederlandse aanbestedingsbeleid is gebaseerd op de Europese richtlijnen, stammend uit 1993. De toenmalige richtlijnen 'de Richtlijn werken'²⁴, de 'Richtlijn diensten'²⁵, de 'Richtlijn leveringen'²⁶ en de 'Richtlijnen nutssectoren'²⁷ werden middels het Besluit overheidsaanbestedingen (Bao) en het Besluit aanbestedingen nutssector (Ban) geïmplementeerd. Om zorg te dragen voor de juiste toepassing van de verschillende richtlijnen in de dagelijkse aanbestedingspraktijk is het Aanbestedingsreglement Werken (ARW) opgesteld. De eerste versie hiervan was opgericht in 2004 naar aanleiding van aanbevelingen uit het eindrapport van de

Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid. De ARW verving hiermee de lappendeken van verschillende voorgaande reglementen van het Uniform Aanbestedingsreglement²⁸ (UAR).

Figuur 12: Wet- en regelgeving tot 1 december 2005²⁹

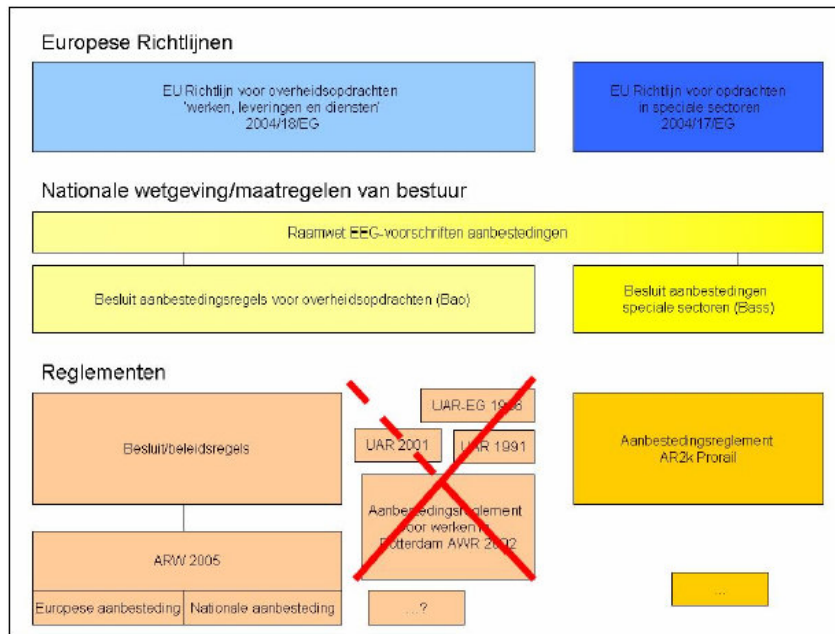


Tussenperiode: 1 december 2005 - 2007

1 december 2005 zijn de besluiten Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) en Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass) van kracht geworden. Deze besluiten zijn het gevolg van een vernieuwing van de Europese richtlijnen stammend uit 1993. De Europese richtlijnen zijn teruggebracht tot twee aanbestedingsrichtlijnen, namelijk de 'Aanbestedingsrichtlijn voor werken, leveringen en diensten'³⁰ en de 'Aanbestedingsrichtlijn voor speciale sectoren'³¹. Middels de Bao en Bass, die op hun beurt de voorgaande Bao en Ban vervangen, zijn deze nieuwe Europese richtlijnen geïmplementeerd. Aansluitend is ook een nieuwe Aanbestedingsreglement opgesteld, het Aanbestedingsreglement Werken (ARW 2005).

Met de nieuwe regels worden overheidsopdrachtgevers meer mogelijkheden geboden om op een innovatieve manier 'het beste' uit de markt te halen. Voorbeeld hiervan is de mogelijkheid om voor bijzonder complexe projecten (waarbij vooraf niet alle technische, financiële of juridische eisen voorgeschreven kunnen worden) een speciale aanbestedingsprocedure te kunnen volgen, de zogenoemde concurrentiegerichte dialoog. Ook er is een procedure voor het aanbesteden van raamcontracten, en er is meer mogelijk met e-procurement.

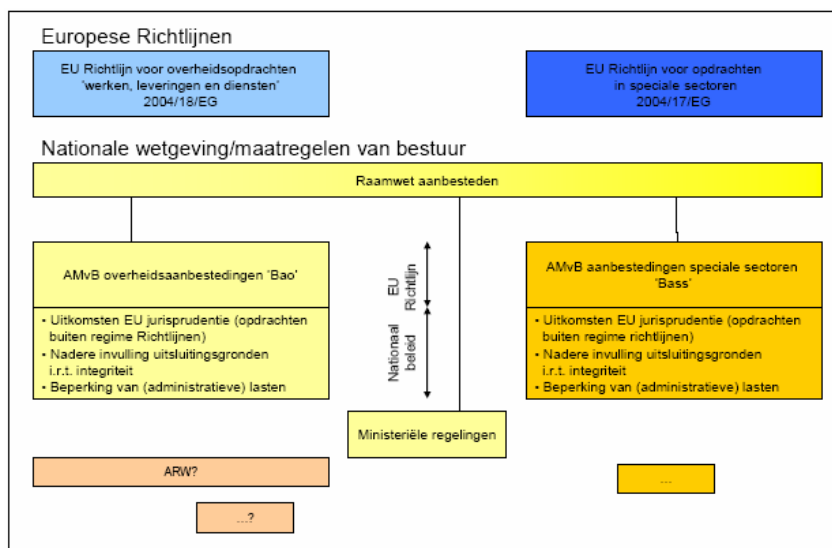
Figuur 13: Tussenperiode wet- en regelgeving³²



Toekomstperspectief regelgeving

De huidige Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen, waaronder de Bao en Bass vallen, biedt op dit moment alleen een grondslag om Europese verlichtingen te implementeren en biedt geen verdere ruimte. Om deze ruimte te creëren komt een nieuwe wet, de Raamwet aanbesteden. Hierin zal voldaan worden aan Europese en internationale verplichtingen. Verder zal de Raamwet worden aangevuld met nationaal beleid ten aanzien van aanbesteden. De plaats van het ARW 2005, of de opvolger daarvan is nog niet bekend [Regieraad Bouw, 2005].

Figuur 14: Toekomstige wet- en regelgeving³³



1.3.4 (Lokale) overheden en uitbestedingsvormen³⁴

In het onderzoek van PSIBouw, Overwegingen bij uitbestedingsstrategieën, wordt gesteld dat uitbestedingsbeslissingen voortkomen uit strategische en tactische overwegingen. Deze overwegingen zijn bepalend voor vorm waarin wordt uitbesteed. Publieke opdrachtgevers hebben in toenemende mate aandacht voor de kerntaak van de eigen organisatie. Hierdoor worden er steeds meer taken en activiteiten uitbesteed aan de markt, die voorheen door de publieke opdrachtgever zelf werden uitgevoerd. Hierdoor, gecombineerd met beoogde hervorming van de bouwsector als gevolg van de Parlementaire Enquête Bouwnijverheid, is er, naast de traditionele uitbestedingsvorm, behoefte ontstaan aan toepassing van geïntegreerde uitbestedingsvormen. Deze trend is het meest zichtbaar op Rijksniveau³⁵, en mindere mate op provinciaal niveau en ontbreekt vaak op gemeentelijk niveau. De laatste jaren is geëxperimenteerd met diverse geïntegreerde uitbestedingsvormen, waarvan Design and Construct (afkorting: D&C) de meest bekende en gebruikte vorm. Naast D&C zijn er nog een aantal andere geïntegreerde uitbestedingsvormen gebruikt. Desondanks geniet de traditionele uitbestedingsvorm nog vaak de voorkeur. Deze constatering sluit tevens aan bij de probleemstelling van dit onderzoek.

Overwegingen bij uitbestedingsvormen

De keuze bij (lagere) overheden voor een bepaalde uitbestedingsvorm geschiedt dus op basis van zowel strategische als tactische overwegingen. Sommige van deze

overwegingen hebben een belemmerende invloed op de keuze voor een geïntegreerde aanbestedingsvorm. Beide typen zullen hier kort worden toegelicht.

Strategische overwegingen zijn overwegingen die invloed hebben op het aanbestedingsbeleid op de lange termijn. De kern van de strategische overweging stelt de vraag wat de kerncompetenties van gemeentelijke overheden zijn en welke taken hierbij horen. Deze overweging is zeer invloedrijk, omdat deze bepalend is voor vele andere overwegingen, zowel op strategisch als tactisch niveau.

Tactische overwegingen worden op projectniveau gemaakt en hebben directe gevolgen wat betreft de aanbestedingsvorm. Tactische overwegingen worden gemaakt vanuit drie contexten: interne, externe en project context. De interne context, overwegingen die voortvloeien uit organisatorische kenmerken van de gemeente, wordt in sterke mate bepaald door de tactische overwegingen.

Strategische overwegingen

De strategische overwegingen zijn hieronder in een tabel weergegeven. Enkele overwegingen zijn reeds genoemd in de voorgaande paragraaf. Deze worden hier dan ook niet verder toegelicht.

Overweging	Kenmerken / Toelichting
Kerncompetentie	Zie paragraaf 1.2
Kennis	Zie paragraaf 1.2
Kosten	Zie paragraaf 1.2
Kwaliteit	Zie paragraaf 1.2
Operationele flexibiliteit	Is hetzelfde als capaciteit, zie paragraaf 1.2
Financiële flexibiliteit en beheersing	Door uitbesteden wordt minder groot beslag gelegd op de financiële middelen van het bedrijf, en is er ruimte voor investeringen.
Organisatorische complexiteit	Uitbesteden kan de complexiteit binnen een organisatie verminderen, waardoor bedrijfsvoering eenvoudiger wordt.
Risicobeheersing	Het verschuiven van taken naar de markt, houdt automatisch in dat leveranciers meer verantwoordelijkheden krijgen en ook meer risico's moeten dragen.
Afnemende beheersbaarheid	Zie paragraaf 1.2
Toenemende afhankelijkheid	Zie paragraaf 1.2
Afnemende strategische flexibiliteit	Zie paragraaf 1.2
Taakverandering	De uitbestedende organisatie krijgt een andere rol en zal moeten beschikken over voldoende inhoudelijke en contractuele c.q. procedurele kennis voor opdrachtformulering, begeleiding en toetsing. Taakverandering kan gepaard gaan met weerstand.
Onomkeerbaarheid	Zie paragraaf 1.2

Tabel 8: Strategische overwegingen

Tactische overwegingen

De tactische overwegingen worden in het onderzoek van PSIBouw in drie hoofdcategorieën onderverdeeld. Onder de interne context vallen, zoals eerder ook genoemd, overwegingen die voortkomen uit de kenmerken van de organisatie van de opdrachtgever. De invalshoeken binnen deze context zijn organisatiestructuur, financiën, beleid en kennis, ervaring en capaciteit.

De tweede categorie is de externe context. Hiertoe behoren de overwegingen die betrekking op de omgeving van de opdrachtgever en het project. Hierbij zijn de volgende invalshoeken: markt, politiek en maatschappij, en Wet- en Regelgeving. Overwegingen die rechtstreeks betrekking hebben op het project vallen onder de project context. Invalshoeken hierbij zijn geld, tijd, kwaliteit, complexiteit, risico's en invloed op het resultaat.

Belemmerende overwegingen

Een aantal van bovengenoemde overwegingen, zowel op strategisch als op tactisch niveau, vormen in meer of mindere mate een belemmering voor een bredere toepassing van geïntegreerde uitbestedingsvormen.

Op strategisch niveau blijkt dat uitbestedingen door publieke opdrachtgevers veelal op zichzelf staand en onafhankelijk van elkaar worden beschouwd. Veelal vindt er geen systematische koppeling plaats van de strategische en tactische overwegingen en de daarbij horende motieven vanuit een organisatiebrede uitbestedingsstrategie. Daarnaast bestaat er onduidelijkheid en spraakverwarring over de invulling van het professioneel opdrachtgeverschap bij geïntegreerd uitbesteden, met name gericht op de vraag hoe de publieke verantwoordelijkheid ten opzichte van politiek, burger en maatschappij gewaarborgd blijft.

Op tactisch niveau worden publieke opdrachtgevers met een aantal onderwerpen geconfronteerd die in meer of mindere mate een belemmering vormen voor een bredere, structurele toepassing van geïntegreerde contractvormen.

- Publieke opdrachtgevers ontberen veelal een vastgestelde afwegingsmethode voor uitbestedingsvormen. Om een algemeen geaccepteerd denkkader, gebaseerd op organisatie- en projectspecifieke kenmerken, te kunnen opstellen, zal meer inzicht in de karakteristieken en de toepasbaarheid van geïntegreerde uitbestedingsvormen nodig zijn.
- Geïntegreerde uitbestedingsvormen kunnen efficiënter worden toegepast bij gecentraliseerde inkoopbevoegdheden. Op dit moment zijn de inkoopbevoegdheden veelal sterk gedecentraliseerd.
- Er bestaat nog veel onduidelijkheid over de nut en noodzaak van private financiering. Om de discussie hierover te verhelderen is meer inzicht nodig in de toepasbaarheid van financieringsconstructies.
- De huidige budgettering vindt nog vaak plaats op basis van een kasverplichtingenstelsel³⁶ in plaats van een kosten-baten stelsel. Bij een kasplichtingenstelsel ontbreken de incentives om kostenefficiënt uit te besteden op basis van het life cycle costing principe.

- Er is nog onvoldoende capaciteit, kennis en ervaring aanwezig bij publieke opdrachtgevers om opdrachten op basis van een geïntegreerde uitbestedingsvorm te formuleren, begeleiden en toetsen.
- De introductie van geïntegreerde contractvormen kent een te incidenteel karakter, waardoor veel opdrachtnemers nog moeten omschakelen naar het werken met geïntegreerde contractvormen.
- Onzekerheden vanuit uitgebreide inspraakprocedures en politieke besluitvorming leiden tot aanbestedingen waarbij marktpartijen weinig ruimte voor innovativiteit krijgen waardoor de mogelijkheden voor geïntegreerd uitbesteden verkleind worden.
- Er heerst onduidelijkheid over de mogelijkheden die de Europese regelgeving biedt voor toepassing van onderhandelingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze mogelijkheid wordt bij geïntegreerd uitbesteden als cruciaal geacht.
- Er wordt bij uitbesteden nog te weinig de nadruk gelegd op de sturing van de prijs/kwaliteit verhouding.
- Ten aanzien van de transactiekosten wordt weinig gekeken naar de contractwaarde versus transactiekosten. Daarnaast zijn de transactiekosten voor geïntegreerd uitbesteden vaak nog hoog door een beperkte standaardisatie in de aanbesteding. Als laatste ontbreekt er nog inzicht in de (verborgen) transactiekosten over de gehele levensduur van een project.
- Opdrachtgevers hebben nog moeite met het opnemen van een grote mate van vrijheid in de functionele vraagspecificatie. Hierdoor wordt de oplossingsruimte voor een opdrachtnemer beperkt.
- Mogelijke voordelen van schaalvergroting worden weinig onderzocht en benut.

2 Rollenspel

In deze bijlage volgt een uitgebreide beschrijving van (de resultaten) van het rollenspel. Het rollenspel is opgesteld aan de hand van een concrete case waarbij het besluitvormingsproces van een uitbestedingsbeslissing gesimuleerd. Bij het opstellen van de case is dankbaar gebruik gemaakt van het interview met Dhr. Geerts.

2.1 Rollen

De rollen zijn vertolkt door medewerkers van BAM. Op deze manier is direct geput uit de aanwezige kennis en ervaring die de medewerkers hebben met vroegtijdig uitbesteden en gemeentelijke opdrachtgevers. Voor iedere rol is een 'script' geschreven. Er zijn rollen die zowel een positieve, negatieve als neutrale houding hebben wat betreft vroegtijdig uitbesteden, om ervoor te zorgen dat het rollenspel een bepaalde dynamiek zou hebben.

De hoofdrol in het rollenspel is de procesmanager van het project 'De Amstellaan'. De procesmanager staat voor de keus het project traditioneel dan wel vroegtijdig uit te besteden en laat zich bij deze beslissing onder andere leiden / adviseren door zijn eigen projectteamleden, leden van de klankbordgroep, een ontwerpend aannemer en een ingenieursbureau. Samen met de verantwoordelijke wethouder stelt de procesmanager een advies op voor de gemeenteraad, die hierover de uiteindelijke beslissing neemt. Een overzicht van de rollen is te vinden in tabel 9.

2.2 Casebeschrijving

De case betreft een te reconstrueren weg binnen de bebouwde kom van gemeente Deventer. De weg, de Amstellaan, is ongeveer 400 meter lang en doorkruist een te herstructureren woonwijk, de Rivierenwijk. De reconstructie omvat onder andere een verdubbeling van het aantal rijbanen, alsmede een veilige verbinding voor langzaam verkeer. De Amstellaan sluit aan op een kruispunt dat deel uitmaakt van het project As Deventer – Colmschate (grote reconstructie van de route tussen de oude binnenstad en de grote nieuwbouwwijken). Dit kruispunt is het laatste deel van het project As Deventer – Colmschate wat nog gerealiseerd moet worden. De Amstellaan en het kruispunt zullen daarom in een hand worden voorbereid en uitgevoerd. De totale kosten van de Amstellaan zijn geraamd op € 11,9 miljoen. Deel van de financiering van het project is afkomstig van subsidies. Voorwaarde van de subsidieverstrekking is dat het werk voor 1 januari 2008 gereed moet zijn. Er moet dus in een relatief kort tijdsbestek veel werk verzet worden.

De gemeente Deventer heeft voor de herstructurering van de woonwijk afspraken gemaakt met een woningcorporatie, Rentré Wonen. Deze corporatie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de herstructurering. In contracten zijn de taken en verantwoordelijkheden van de partijen vastgelegd. Rentré Wonen is dus ook een belangrijke actor in het gehele project.

Rol	Opmerking	Aandachtspunten rol
Wethouder	Portefeuillehouder van oa Ruimtelijke Ordening	Aanvankelijk kritisch t.a.v. vroegtijdig uitbesteden.
Raadsleden (7 stuks) <ul style="list-style-type: none"> • PvdA (2) • CDA • VVD • Groen Links • Algemeen Deventer Belang • Voorzitter 	Zetelverdeling volgens laatste uitslagen gemeenteraadsverkiezingen	Raad moet toetsen of advies van wethouder en procesmanager voldoet aan doelmatig- en rechtmatigheidsprincipe. Raad controleert of wethouder beleid goed uitgevoerd.
Procesmanager	Verantwoordelijk voor het project de Amstellaan	Neigt, gezien de kenmerken van het project, naar een geïntegreerde aanpak
Klankbordgroep <ul style="list-style-type: none"> • Bewoners • Openbaar Vervoerbedrijven • Rentré Wonen 	Vertegenwoordiger bewonerscommissie Vertegenwoordiger ProRail en Connexion Afgevaardigde van woningcorporatie	Wanneer gebeurd er nu eindelijk eens wat? Hoe wordt de veiligheid van de bewoners gewaarborgd? Stremmingen worden als ongewenst gezien. Hoe wordt dit gewaarborgd? Heeft de corporatie liever met een aannemer of met de gemeente te maken?
Projectteamleden <ul style="list-style-type: none"> • Projectleiders (algemeen, verkeer en milieu / groen) 		Projectleiders zijn van mening dat de voorbereiding het beste zelf gedaan kan worden, door het eigen interne ingenieursbureau. Indien geen capaciteit traditioneel uitbesteden.
Ontwerpde aannemer	Vertegenwoordigd door directeur DeCon	Pleit voor een geïntegreerde aanpak van het project.
Adviesbureau	Vertegenwoordigd door directeur Witteveen+Bos	Pleit voor een traditionele aanpak van het project.

Tabel 9: Rolverdeling rollenspel³⁷

2.3 Uitwerking sessies rollenspel

Het rollenspel is verdeeld in zeven afzonderlijke sessies, waarbij het raadsbesluit de afsluitende sessie vormt. Hieronder een overzicht van het tijdschema van het rollenspel. De belangrijkste elementen zijn worden hier toegelicht. Voor een uitgebreid verslag van de verschillende sessies wordt verwezen naar de bijlagen.

13:45 – 14:00	Ontvangst met koffie
14:00 – 14:15	Inleiding
14:15 – 14:30	Bestuderen Case + inleven rollen
14:30 – 14:45	Bestuderen Case + inleven rollen
14:45 – 15:00	Sessie 1: Wethouder en procesmanager startoverleg
15:00 – 15:15	Sessie 2: Procesmanager vergaderd met klankbordgroep
15:15 – 15:30	Sessie 3: Procesmanager vergaderd met intern projectteam
15:30 – 15:45	PAUZE
15:45 – 16:00	Sessie 4: DeCon & Witteveen+Bos geven advies aanpak Amstellaan
16:00 – 16:15	Sessie 5: Overleg tussen wethouder en procesmanager
16:15 – 16:30	Sessie 6: Wethouder presenteert advies aan Raad in politieke markt
16:30 – 16:45	Sessie 7: Raadsvergadering met aansluitend besluit
16:45 – 17:00	Evaluatie
17:00 – 17:30	Borrel

Tabel 10: Planning en sessies rollenspel

Sessie 1: Startoverleg wethouder en procesmanager

Het rollenspel is begonnen met een startoverleg tussen de procesmanager en de verantwoordelijke wethouder. De wethouder was er in eerste instantie voorstander van om het project binnen de eigen organisatie voor te bereiden, en indien hiervoor de capaciteit niet aanwezig was een traditionele uitbestedingsvorm te kiezen. Er was immers nog geen ervaring opgedaan met een geïntegreerde aanpak. De gevolgen van een dergelijk aanpak waren dan ook niet te overzien, en dan met name de financiële gevolgen. Daarnaast bestaat er bij de wethouder onzekerheid ten aanzien van het selecteren van de juiste contractpartij. Het project de Amstellaan was te complex om als 'experiment' te dienen voor een geïntegreerde aanpak.

Volgens de procesmanager was een traditionele aanpak, gezien de kenmerken van het project Amstellaan, niet haalbaar. De belangrijkste beperkende kenmerken waren tijd en geld. De grote tijdsdruk, als gevolg van de voorwaarden van de subsidieverstrekking, op het project sloot een traditionele aanpak uit. Hiervoor is een langere doorlooptijd nodig dan bij een geïntegreerde aanpak, omdat bij een

traditionele aanpak activiteiten sequentieel doorlopen moeten worden daar waar bij een geïntegreerde aanpak taken (deels) gelijktijdig uitgevoerd kunnen worden. Tevens dacht de procesmanager dat bij een geïntegreerde aanpak meer zekerheid bestaat ten aanzien van het budget. Hij stelde dan ook een geïntegreerde aanpak voor in plaats van een traditionele aanpak. Een heldere definiëring van de randvoorwaarden zag de procesmanager als voorwaarde voor een geslaagde geïntegreerde aanpak.

Alvorens een besluit te nemen over de wijze van uitbesteden, zou de procesmanager eerst met andere betrokkenen bij het project spreken.

Sessie 2: Overleg met klankbordgroep

In het gesprek met de klankbordgroep probeerde de procesmanager de randvoorwaarden van de verschillende leden (voorzitter bewonerscommissie, vertegenwoordiger woningcorporatie Rentré en afgevaardigde Openbaar Vervoerbedrijven boven water te krijgen. De felle voorzitter van de bewonerscommissie was blij te horen dat er nu eindelijk actie ondernomen werd. De afgevaardigde van de Openbaar Vervoerbedrijven wilde weten of gedurende de uitvoering van het werk trein- en busverbindingen ongehinderd zouden blijven. Rentré Wonen wilde graag op de hoogte blijven van de vorderingen ten aanzien van de langzaam verkeer verbinding. Geen van de drie partijen zag belemmeringen in het feit dat de voorbereiding (ontwerp) van het werk wellicht bij een marktpartij werd neergelegd die ook het werk zal uitvoeren.

Sessie 3: Overleg met intern projectteam

In het gesprek met de interne projectteamleden van de gemeente stuitte de procesmanager op heel wat meer weerstand tegen een geïntegreerde aanpak. Het projectteam bestaande uit 3 projectleiders was van mening dat ze zelf prima in staat waren de voorbereiding van het project te doen. Zij deden dit immers altijd al, en zonder problemen. Het eigen projectteam is



prima in staat zelf het bestek en tekeningen te maken. En wat betreft de tijdslimiet: gewoon flinke boetes in het bestek zetten bij overschrijding van de opleverdatum. Indien het eigen ingenieurbureau van de gemeente geen capaciteit of kennis genoeg zou hebben, zou een traditionele aanpak passender zijn dan een geïntegreerde aanpak. Binnen de gemeente Deventer zitten een aantal

gerenommeerde adviesbureaus waar de gemeente al jaren naar tevredenheid zaken mee doet. Een geïntegreerde aanpak zagen de projectteamleden niet zitten. Een partij die de voorbereiding van zijn eigen werk doet, zou alleen maar misbruik maken van zijn positie. Daarnaast zou bij een geïntegreerde aanpak de gemeente geen enkele invloed meer hebben op het ontwerp. Invloed hierop wordt als wenselijk beschouwd, omdat indien het eindresultaat niet volgens verwachting is, de gemeente altijd eindverantwoordelijk blijft.

Sessie 4: Advies aanpak door ontwerpennemer en ingenieursbureau

In de vierde sessie werden de procesmanager en de wethouder door een ontwerpennemer (DeCon) en door een ingenieursbureau (Witteveen+Bos) geïnformeerd over de verschillende aanpak mogelijkheden van de Amstellaan.

DeCon had als ontwerpennemer als ruimschoots ervaring opgedaan met geïntegreerde contractvormen en zag hiervoor wat betreft de Amstellaan zeker mogelijkheden om dit ook op een geïntegreerde wijze uit te besteden. Een van de grootste voordelen van een geïntegreerde aanpak was volgens DeCon dat de risico's kunnen worden weggenomen bij de opdrachtgever. DeCon kan als ontwerpennemer volledig garant staan voor alle risico's. Een ander voordeel is dat bij een geïntegreerde aanpak de aannemer uitvoeringskennis kan implementeren in het ontwerpproces waardoor het ontwerp geoptimaliseerd kan worden. Dit voordeel kunnen ingenieursbureaus niet bieden volgens DeCon. Daarnaast zullen bij een traditionele aanpak de transactiekosten hoger zijn, omdat een aannemer zich dan opportunistisch op zal stellen. Bij een geïntegreerde aanpak maakt het opportunisme plaats voor samenwerking.



Witteveen+Bos echter, zag meer heil in een traditionele aanpak. De voornaamste reden hiervoor was dat hierdoor in grote mate concurrentie gezocht kan worden door middel van een openbare aanbesteding (openbaar aanbesteden van een geïntegreerd contract is weliswaar ook mogelijk, maar vereist specifieke kennis en gaat gepaard met hoge

transactiekosten). Dit heeft een positief effect op het budget. Om binnen de gestelde tijdslimiet te blijven kan gebruikt gemaakt worden van boetebedingen in het bestek.

Een belangrijk nadeel van een geïntegreerde aanpak volgens Witteveen+Bos is dat door de vraagspecificatie alle flexibiliteit wordt weggenomen. Het opstellen van de vraagspecificatie vraagt, wederom, specifieke kennis en kunde. Bij een onvolledige vraagspecificatie is de opdrachtgever 'aan de goden overgeleverd' en is volledig afhankelijk van de goodwill van de opdrachtnemer. Al met al pleit het gebrek aan ervaring met geïntegreerde contractvormen voor een traditionele aanpak. De gemeente Deventer kan best een keer ervaring opdoen met een geïntegreerd contract, maar niet met een complex project als de Amstellaan.

Sessie 5: Overleg wethouder en procesmanager

Beide adviezen aangehoord hebbende, komen procesmanager en wethouder tot de conclusie dat een geïntegreerde aanpak het beste past bij het project Amstellaan. De grootste risico's van een traditionele aanpak hebben betrekking op het gebrek aan uitvoeringskennis in het ontwerpproces en de meer opportunistische houding van de opdrachtnemende partij. Met behulp van de aankomende selectieleidraad wordt een deel van de onzekerheid wat betreft de selectie van de juiste contractpartij weggenomen.

Sessie 6: Advies aan gemeenteraad

De wethouder en de procesmanager stellen een geïntegreerde aanpak voor aan de gemeenteraad. Met een geïntegreerde aanpak kunnen garanties worden gegeven dat het werk binnen de gestelde tijd en binnen het gestelde budget gerealiseerd kan worden.

De gemeenteraad laat zich echter niet zonder slag of stoot overhalen en plaatst verschillende kanttekeningen bij een geïntegreerde aanpak. Zo is er een raadslid dat zich zorgen maakt over de veiligheid (zowel tijdens uitvoering als van het ontwerp) en vraagt zich af op welke manier hier garanties voor gegeven kunnen worden. Een ander raadslid stelt dat bij een geïntegreerde aanpak van grote en complexe projecten zoals de Amstellaan alleen de grotere marktpartijen de mogelijkheden hebben om aanspraak te kunnen maken op het werk. Hierdoor worden de kleinere partijen benadeeld. De raad vraagt zich af in welke mate de gemeente nog invloed heeft op het project als één opdrachtnemende partij verantwoordelijk wordt gemaakt voor zowel ontwerp als uitvoering. Zo zouden bijvoorbeeld sommige raadsleden graag zien dat er niet op zondags gewerkt wordt.

Er zijn ook raadsleden die een geïntegreerde uitbestedingsvorm niet zien zitten omdat er te weinig vertrouwen is in de opdrachtnemende partij. Er heerst bij deze leden het gevoel dat de opdrachtnemer misbruik zal maken van zijn positie door bijvoorbeeld een ontwerp te maken dat voor zichzelf (financieel) voordeel oplevert. Dit druist in tegen het doelmatigheidsprincipe.

Tevens worden er vragen gesteld over het feit dat geen gebruik gemaakt wordt van de aanwezige kennis en expertise van zowel het eigen ingenieursbureau als van de in Deventer aanwezige ingenieursbureaus.

Sessie 7: Besluit gemeenteraad

Er heerst verdeeldheid in de raad ten aanzien van de aanpak van de Amstellaan. Deels is de raad voorstander van een traditionele aanpak, deels is voorstander van een geïntegreerde aanpak. De leden die voorstander zijn van een geïntegreerde aanpak, willen hiervoor kiezen op voorwaarde dat de wethouder garant kan staan dat er geen concessies worden gedaan op het gebied van tijd, geld, kwaliteit, plaatselijke werkgelegenheid en veiligheid. Bovendien wenst de raad inzage en medezeggenschap te krijgen in de randvoorwaarden. Bij de raadsleden die niet kiezen voor een geïntegreerde aanpak heerst een 'black-box' gevoel. Ze hebben nog te weinig inzicht in het verloop van het proces.



Daarnaast zijn ze bang dat bij een geïntegreerde aanpak geen controle meer gehouden kan worden over het project, en dat de opdrachtnemende partij misbruik kan en zal maken van zijn positie. Bovendien denken deze raadsleden dat het eigen ingenieursbureau (en anders de ingenieursbureaus gevestigd in Deventer) zelf ook prima in staat is de voorbereiding van het werk te doen. Voordelen van een geïntegreerde aanpak zien ze niet.

Het voorstel van de wethouder en procesmanager om de Amstellaan als geïntegreerd contract op de markt te zetten wordt uiteindelijk in de stemming met een nipte meerderheid aangenomen.

2.4 Resultaten

Decision Making Unit (DMU)

Gedurende het rollenspel is duidelijk geworden dat bij de keuze voor een bepaalde uitbestedingsvorm meerdere actoren betrokken zijn die in meer of mindere mate invloed uitoefenen. In het geval van het rollenspel zijn de belangrijkste actoren de gemeenteraad, de verantwoordelijke wethouder, de procesmanager en het interne projectteam. De procesmanager is de meest invloedrijke actor, aangezien hij de wethouder en gemeenteraad adviseert ten aanzien van de te kiezen uitbestedingsvorm. De houding van de meest invloedrijke actor, in dit geval de procesmanager, ten aanzien van de vroegtijdig uitbesteden kan dus heel bepalend

zijn. Ten aanzien van de praktijk is het interessant na te gaan welke actoren een rol spelen bij de uitbestedingsbeslissing en welke aspecten deze actoren hierbij belangrijk achten.

Belangrijkste overwegingen en onzekerheden

De belangrijkste tactische overwegingen (strategische overwegingen zijn niet aan bod gekomen) die een rol spelen bij de keuze voor de uitbestedingsvorm hebben betrekking op tijd en geld. Het project moet binnen de gestelde tijd worden voorbereid en gerealiseerd en moet binnen het budget blijven. Voor de procesmanager waren deze overwegingen juist argumenten om te kiezen voor een geïntegreerde aanpak.

Bij de gemeenteraad waren met name geld en kwaliteit belangrijke aspecten. Gezien het doelmatigheidsprincipe is overschrijding van het budget niet acceptabel en moet worden toegezien dat gestreefd wordt naar een goede prijs-kwaliteit verhouding. Bij een geïntegreerde aanpak waren een aantal raadsleden onzeker over de mogelijke budgetoverschrijding en de prijs- kwaliteit verhouding. Deze onzekerheid was voor deze raadsleden dan ook een belemmering om te kiezen voor een geïntegreerde aanpak. Er heerste ook onzekerheid ten aanzien van de invloed van de raad ten aanzien van politiek gevoelige onderwerpen zoals plaatselijke werkgelegenheid en veiligheid. Sommige raadsleden hadden het idee dat ze bij vroegtijdig uitbesteden hier (gedurende het proces) geen invloed meer op zouden kunnen uitoefenen. Er zijn ook raadsleden die een geïntegreerde uitbestedingsvorm niet zagen zitten omdat er te weinig vertrouwen is in 'de aannemer'. Er heerst bij deze leden het gevoel dat de opdrachtnemer misbruik zal maken van zijn positie door bijvoorbeeld een ontwerp te maken dat voor zichzelf (financieel) voordeel oplevert. Dit druist in tegen het doelmatigheidsprincipe.

De wethouder was in eerste instantie onzeker over de (financiële) gevolgen die vroegtijdig uitbesteden met zich mee brengt. Te weinig kennis van en ervaring met vroegtijdig uitbesteden zorgde voor onzekerheid ten aanzien van het verloop van het proces. Daarnaast bestond er bij de wethouder onzekerheid ten aanzien van het selecteren van de juiste marktpartij.

Ook het interne projectteam kende een aantal onzekerheden van vroegtijdig uitbesteden. Zo bestond er ook bij het projectteam onzekerheid over de mogelijkheid om gedurende het proces nog invloed uit te kunnen oefenen. De gewenste invloed in geval van het projectteam zit op detailniveau, in tegenstelling tot de gewenste invloed van de gemeenteraad op hoofdlijnen. De interne projectgroep ervaart nog een

tweetal andere onzekerheden. Een heeft te maken met het gedrag van de aannemer. Volgens het interne projectteam biedt vroegtijdig uitbesteden de ideale mogelijkheid voor de aannemer om opportunistisch gedrag te vertonen. Concreet: ze zijn bang dat de aannemer het ontwerp zo maakt, dat hij er beter van wordt. De andere onzekerheid heeft te maken met de risicoverdeling. Ondanks de heldere risicoverdeling zoals beschreven in de UAV-GC heerst het gevoel dat de gemeente altijd als verantwoordelijke aangewezen kan en zal worden.

3 Interviews

3.1 Lijst met geïnterviewden

Hieronder een lijst met personen die geïnterviewd zijn.

Gemeente	Naam	Functie
Amersfoort	Dhr. Th. Hinke	Teamcoördinator Voorbereiding
Amersfoort	Dhr. S. de Jong	Projectleider
Apeldoorn	Dhr. E. Bruintjes	Teamchef team projectleiding afd. Wegen en Riolering
Apeldoorn	Dhr. R. Kruis	Teamchef team voorbereiding en uitvoering afd. Wegen en Riolering
Deventer	Dhr. J. Geerts	Procesmanager 'Amstellaan'
Doetinchem	Dhr. R. Tempels	Teamleider ingenieursbureau
Doetinchem	Dhr. Th. Koele	Interim Sectorhoofd
Druten	Dhr. Cornelissen	Afdelingshoofd Openbare Werken
Staphorst	Dhr. K. Brand	Wethouder
Staphorst	Dhr. Th. Van der Plaats	Afdelingshoofd Openbare Werken
Steenwijkerland	Dhr. H. de Vries	
Steenwijkerland	Dhr. C. Alberts	Projectleider Openbare Werken
Zutphen	Dhr. M. Meulenbroek	Beleidsmedewerker Verkeer

Tabel 11: Lijst met geïnterviewden

3.2 Uitnodigingsbrief

Geachte heer/mevrouw (naam invullen)

Naar aanleiding van ons telefonisch onderhoud stuur ik u bij deze achtergrondinformatie betreffende mijn afstudeeronderzoek.

Het afstudeeronderzoek voer ik uit in het kader van de studie Civiele Techniek aan de Universiteit Twente. Onder begeleiding van prof.dr.ir.ing A.G. Dorée voer ik onderzoek uit naar onzekerheden en risico's bij gemeentelijke opdrachtgevers die de vroegtijdige contractering van één opdrachtnemende partij belemmeren.

Vroegtijdige betrokkenheid van de opdrachtnemende partij komt vaak tot uiting in geïntegreerde contractvormen. Hierbij is de opdrachtnemende partij niet meer alleen verantwoordelijk voor de fysieke realisatie van een project, maar ook voor de voorbereiding hiervan. Op basis van door of namens de opdrachtgever gestelde eisen en randvoorwaarden, genoemd vraagspecificatie in de termen van de UAV-gc, werkt de opdrachtnemende partij deze uit tot een uitvoeringsontwerp. Een nog vroegere betrokkenheid is ook denkbaar, waarbij de opdrachtnemer reeds in de specificatiefase de opdrachtgever ondersteunt bij het in kaart brengen van deze eisen en randvoorwaarden. Hierbij vervult de opdrachtnemer vervult adviserende en ondersteunende rol. Door de vroegtijdige betrokkenheid kan de opdrachtnemende partij haar kennis en creativiteit inbrengen in het proces. Met behulp van haar oplossende vermogen kan voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer meerwaarde gecreëerd worden.

De vroegtijdige betrokkenheid van de opdrachtnemende partij leidt tot een hogere 'value for money'. Het is ook daarom dat Rijkswaterstaat toekomst ziet in de geïntegreerde contractvormen. Echter, de lagere overheden gaan nog niet op grote schaal mee met deze ontwikkeling. Waarom zijn gemeentelijke opdrachtgevers terughoudend met het vroegtijdig uitbesteden met behulp van geïntegreerde contractvormen? Het lijkt dat de vroegtijdige betrokkenheid van een opdrachtnemende partij wordt belemmerd door onzekerheden en risico's ten aanzien van de transactie en de uitkomst daarvan. Wat zijn nou precies deze risico's en onzekerheden?

Om hier achter te komen ga ik in gesprek met een aantal gemeentelijke opdrachtgevers. Met behulp van de interviews probeer ik antwoord te geven op de vraag: onder welke omstandigheden kunnen/willen gemeentelijke opdrachtgevers vroegtijdig uitbesteden? Hiervoor zal een 20 tal interviews gehouden worden bij diverse gemeentelijke opdrachtgevers. Groot, klein, met of zonder eigen ingenieursbureau; zo divers mogelijk.

Wat vraag ik van u? Ik vraag ongeveer een uur van uw tijd, waarin ik u onder andere zal vragen naar uw ervaringen met geïntegreerde contractvormen en het vroegtijdig uitbesteden. Welke onzekerheden en risico's belemmeren u vroegtijdig één partij te contracteren? Welke informatie en/of acties kunnen bijdragen aan het verminderen van deze onzekerheden en risico's?

Het kost u dus een uur van uw tijd, maar wat levert u het op? Na afloop van alle interviews zal ik een overzicht maken van de verschillende onzekerheden en risico's

die genoemd zijn. Tevens zal ik aanbevelingen formuleren met betrekking tot de informatie en/of acties die u als opdrachtgever van de opdrachtnemer kan vragen om deze onzekerheden en risico's te verminderen. Ik zal dit alles tijdens een workshop (juni/juli, exacte datum nader te bepalen) presenteren, waarbij ik alle geïnterviewden uitnodig. Hierbij kunnen onderling ervaringen worden uitgewisseld.

Hopelijk heb ik u middels deze achtergrondinformatie kunnen overtuigen van het nut van uw bijdrage voor mijn onderzoek. Ik zal spoedig contact met u opnemen om te vernemen of u bereid bent mee te werken.

Met vriendelijke groet,

J.K. Veldink

3.3 Vragenlijst

De volgende vragenlijst is gebruikt voor de open interviews.

Naam geïnterviewde:
Datum:
Plaats:
Start / eind interview:

Vragenlijst:

1. Wat zijn de kengetallen van uw gemeente?
2. Hoeveel besteed uw gemeente op jaarbasis aan infrastructurele projecten?
3. Hoe ziet de organisatiestructuur van uw gemeente eruit?
4. Welke afdeling is verantwoordelijk voor de ontwikkeling, beheer en onderhoud van de openbare ruimte? Uit hoeveel medewerkers bestaat deze afdeling? Wat is de capaciteit van deze medewerkers?
5. Welke taken en/of activiteiten besteed de gemeente op dit moment uit?
Procentueel aangeven in welke mate er wordt uitbesteed per taakveld (in stappen van 25%)

Taakveld	0 – 25 %	26 – 50 %	51 – 75 %	76 – 100 %
Haalbaarheidsstudie				
Opstellen PvE				
VO				
DO				
Bestek+tekeningen				
Uitvoeringsbegroting				
Uitvoering				
Toezicht				
Onderhoud				
Beheer				

6. Hoe verwacht u dat de uitbesteding van taken en/of activiteiten er over 5 a 10 jaar uitziet, vergeleken met de huidige situatie?

Minder dan 10% of meer, gelijk, meer dan 10% of meer.

Taakveld	Minder	Gelijk	Meer
Haalbaarheidsstudie			
Opstellen PvE			
VO			
DO			
Bestek+tekeningen			
Uitvoeringsbegroting			
Uitvoering			
Toezicht			
Onderhoud			
Beheer			

7. Hoe ziet het besluitvormingsproces van de uitbestedingsbeslissing (enerzijds de keuze tussen zelf doen en uitbesteden, anderzijds de uitbestedingsvorm) eruit?
8. Welke actoren maken deel uit van de DMU?
9. Welke actoren hebben meer/minder invloed?
10. Hoe zwaar wegen de onderstaande argumenten bij de uitbestedingsbeslissing (dus zelf doen of uitbesteden)?

Argument	Geen	Gering	Redelijk	Zwaar
Terugtrekkende overheid				
Afslanking apparaat				
Budgettaire overweging				
Kwaliteit				
Bedrijfsvoering / Bezetting				
Ontlasten van de ambtelijke en politieke top				
Versterking van de marktsector				
Anders.....				

11. Wat is ongeveer de verhouding tussen zelf doen / traditioneel uitbesteden / vroegtijdig uitbesteden?
12. Hoe zwaar wegen de onderstaande argumenten bij de overweging tussen zelf doen / traditioneel / vroegtijdig uitbesteden?

Argument	Geen	Gering	Redelijk	Zwaar
Terugtrekkende overheid				
Afslanking apparaat				
Budgettaire overweging				
Kwaliteit				
Bedrijfsvoering / Bezetting				
Ontlasten van de ambtelijke en politieke top				
Versterking van de marktsector				
Anders.....				
Anders.....				
Anders.....				
Anders.....				

13. Welke karakteristieke kenmerken v/h project zijn van invloed op de aanbestedingsvorm?
14. Welke politiek bestuurlijke factoren van invloed op de aanbestedingsvorm?
15. Wat is de invloed van het aanbestedingsbeleid op de aanbestedingsvorm?
16. Welke uitgangspunten kent het aanbestedingsbeleid?
 - a. Juridisch: naleven wet- en regelgeving, transparantie, objectiviteit en non-discriminatie, aanbestedingsreglement
 - b. Ethisch: aandacht voor duurzaam inkopen, maatschappelijke eisen aan leveranciers, integriteitseisen aan bestuurders en ambtenaren
 - c. Economische: mate waarin concurrentie wordt gezocht, beleid tav innovatief aanbesteden, afweging tussen prijs en kwaliteit (life cycle?), omgaan met (regionale) leveranciers.

- d. Organisatorisch: inkoopsynergie, standaard werkwijze inkoopproces, zoeken naar verbetermogelijkheden, eindverantwoordelijkheid inkoopfunctie
17. Bent u als gemeente tevreden over de huidige mate van uitbesteding? Over welke onderdelen bent u in meer of in mindere mate tevreden?
 18. Wat ziet u als de grootste nadelige gevolgen van zelf doen? Wat zijn uw positieve en negatieve ervaringen mee?
 19. Welke risico's en onzekerheden heersen er bij zelf doen?
 - a. Op welke wijze worden deze risico's en onzekerheden in kaart gebracht?
 - b. Op welke wijze worden deze risico's en onzekerheden geminimaliseerd?
 20. Wat ziet u als de grootste nadelige gevolgen van traditioneel uitbesteden? Wat zijn uw positieve en negatieve ervaringen mee?
 21. Welke risico's en onzekerheden heersen er bij traditioneel uitbesteden?
 - a. Op welke wijze worden deze risico's en onzekerheden in kaart gebracht?
 - b. Op welke wijze worden deze risico's en onzekerheden geminimaliseerd?
 22. Wat ziet u als de grootste nadelige gevolgen van vroegtijdig uitbesteden? Wat zijn uw positieve en negatieve ervaringen mee?
 23. Welke risico's en onzekerheden heersen er bij vroegtijdig uitbesteden?
 - a. Op welke wijze worden deze risico's en onzekerheden in kaart gebracht?
 - b. Op welke wijze worden deze risico's en onzekerheden geminimaliseerd?

4 Enquêtes

4.1 Lijst met geënquêteerden

Gemeente	Naam	Classificatie ³⁸
Almelo	Nijkamp	+
Berkelland	Dhr. Hollander	0
Beuningen	Dhr. Berendsen	0
Deventer	Dhr. Arentsen	+
Doesburg	Dhr. Rood	-
Duiven	Dhr. Nierkens	0
Ede	Dhr. Verwater	+
Enschede	Dhr. Rikkerink	+
Groesbeek	Dhr. Kwant	0
Harderwijk	Dhr. Karssen	+
Heerde	Dhr. Bootsma	0
Hellendoorn	Dhr. Hansen	-
Heumen	Dhr. de Groot	0
Hof van Twente	Dhr. Kloots	+
Kampen	Dhr. Uitslag	0
Montferland	Dhr. Bouwman	0
Oldebroek	Dhr. Geijsen	-
Overbetuwe	Dhr. Willems	0
Raalte	Dhr. Hutten	0
Ubbergen	Dhr. Peters	0
Wageningen	Dhr. van Vliet	+
Winterswijk	Dhr. Welcker	0
Zevenaar	Dhr. Toeter	0
Zwolle	Dhr. Harke	+
Totaal:		+ : 0 : - :
24		8 13 3

Tabel 12: Lijst met geënquêteerden

4.2 Afwegingscriteria

Bij de selectie van de onzekerheden en risico's uit de interviews zijn een aantal afwegingen gemaakt. Deze afwegingen zijn hieronder per onzekerheid weergegeven.

Geïntegreerde contractvorm algemeen

- Er bestaat onzekerheid ten aanzien van de vermeende meerwaarde/voordelen van vroegtijdig uitbesteden. De geïnterviewden zien geen voordelen qua tijd en geld.
Deze onzekerheid is niet meegenomen in de enquête. Reden hiervoor dat deze onzekerheid zich beperkt tot de voordelen ten aanzien van tijd en geld. Men zag wel grote voordelen ten aanzien van de innovativiteit en kennis van de opdrachtnemende partijen.
- Er bestaat onzekerheid ten aanzien van de toepasbaarheid van vroegtijdig uitbesteden. De geïnterviewden zijn van mening dat projecten in een dynamische omgeving ongeschikt zijn voor vroegtijdige uitbesteding. Alleen projecten zijn in een afgebakende, stabiele omgeving zijn geschikt voor geïntegreerde contractvormen.
Deze onzekerheid is wel meegenomen in de enquête. Reden hiervoor is dat BAM in het verleden heeft aangetoond dat dergelijke projecten wel degelijk geschikt kunnen zijn voor een geïntegreerde contractvorm.
- Ambtenaren ervaren onzekerheid ten aanzien van hun eigen positie. Men is bang dat door het toepassen van geïntegreerde contractvormen hun eigen baan op de tocht komt te staan.
Deze onzekerheid is niet meegenomen in de enquête. Reden hiervoor is dat BAM hier op korte termijn weinig tot geen invloed op kan uitoefenen. Een mogelijke oplossing voor de lange termijn is het betrekken van medewerkers van de gemeente; een soort van detachering van ambtenaren bij BAM.

Programma van eisen

- Er bestaat onzekerheid ten aanzien van het opstellen van een programma van eisen. Opdrachtgevers hebben moeite met het vertalen van hun wensen naar in een functionele vraagspecificatie.
- Er bestaat onzekerheid ten aanzien van de benodigde volledigheid van het programma van eisen. Opdrachtgevers vinden het moeilijk om de juiste balans te vinden tussen enerzijds 'overspecificeren' en anderzijds 'onderspecificeren'.

De beide onzekerheden ten aanzien van het programma van eisen zijn meegenomen in de enquête. Hier zijn eigenlijk drietal redenen voor aan te voeren. Ten eerste zijn deze onzekerheden in de interviews bijna elke keer naar voren gekomen. Daarnaast denkt de onderzoeker dat BAM door middel van bijvoorbeeld 'cursussen specificeren' te organiseren onzekerheden te kunnen verminderen. Als laatste wordt verwacht dat onzekerheid ten aanzien van de vraagspecificatie een grote belemmering vormt.

Aanbesteden

- Er bestaat onzekerheid ten aanzien van de mogelijkheid geïntegreerde contractvormen op basis van verschillende marktbenaderingsvormen aan te besteden. Geïntegreerde contractvormen worden in de interviews vaak geassocieerd met één-op-één aanbestedingen.
Ook van deze onzekerheid wordt verwacht dat BAM hier invloed op kan uitoefenen, door bijvoorbeeld informatie aan te dragen over de verschillen tussen aanbesteden en uitbesteden.
- Wanneer de mogelijkheid om ook volgens andere marktbenaderingsvormen aan te besteden, bestaat er onzekerheid ten aanzien van de aanpak van de bijbehorende selectieprocedure.
Hiervoor geldt hetzelfde argument: door juiste informatieverstrekking door BAM kunnen onzekerheden ten aanzien van de selectieprocedure worden verminderd.
- Er bestaat onzekerheid ten aanzien van de geschiktheid van de markt. Uit de interviews is naar voren gekomen dat opdrachtgevers onzeker zijn ten aanzien van de ontwerpcapaciteiten en –kwaliteiten van aannemers.
Deze onzekerheid is niet meegenomen in de enquête. Weliswaar kan BAM op de lange termijn aantonen een geschikte partij te zijn voor geïntegreerde contracten, en kunnen concrete acties en/informatie op de korte termijn misschien bijdragen aan vermindering van deze onzekerheid, er wordt niet verwacht dat deze onzekerheid een grote belemmering vormt. Daarnaast heeft BAM geen directe invloed op de 'geschiktheid' van andere potentiële opdrachtgevers.
- Er worden bij onderhands of openbaar aanbesteden van geïntegreerde contractvormen afbreukrisico's ervaren. Men is bang voor bezwaarprocedures of conflicten als gevolg van een foutief gevolgde aanbestedingsprocedure.
Deze onzekerheid is niet verwerkt in de enquête omdat niet wordt verwacht

dat BAM hiervoor in acties en/of informatie kan voorzien die deze onzekerheid verminderen.

- Wanneer openbaar wordt aanbesteed ervaart men het als een risico dat men te maken krijgt met een onbekende opdrachtnemer. Men werkt graag met bekende aannemers, omdat ze hierbij weten wat ze kunnen verwachten.

Ook hier kan BAM moeilijk directe maatregelen treffen om deze onzekerheid te verminderen. Daarom is ook deze onzekerheid niet meegenomen in de enquête.

Proces van geïntegreerde contractvormen

- Er bestaat onzekerheid over de te doorlopen stappen van een geïntegreerde contractvorm. Men weet niet op welke wijze het proces na aanbesteding wordt vormgegeven en wat hun rol daarin is.

Door middel van bijvoorbeeld presentaties of brochures kan BAM de opdrachtgevers inzicht verschaffen in het verloop van het proces van geïntegreerde contracten. Deze onzekerheid is om deze reden dan ook opgenomen in de enquête.

- Opdrachtgevers zijn bang dat ze de controle over/grip op het proces kwijt zijn wanneer ze kiezen voor een geïntegreerde contractvorm. Hierdoor hebben ze het idee dat ze 'feeling' met het project kwijtraken en hierdoor niet meer adequaat en tijdig kunnen bijsturen.

Hiervoor geldt hetzelfde argument. BAM kan maatregelen treffen waardoor de opdrachtgever het idee heeft (wanneer de opdrachtgever hier behoefte aan heeft) betrokken te zijn bij het proces.

Verantwoordelijkheden

- Er bestaat op 'de werkvloer' onzekerheid de verscherping van verantwoordelijkheid die geïntegreerde contractvormen met zich mee brengen. Onvolkomenheden kunnen nu niet meer worden versluierd, daar waar dit bij traditioneel uitbesteden vaak nog wel mogelijk was.

Deze onzekerheid is niet meegenomen, omdat verwacht wordt dat BAM hier geen invloed op kan uitoefenen.

- Er bestaat onzekerheid ten aanzien van de steekhoudendheid van de risicoverdeling. Opdrachtgevers hebben het idee dat de gemeente altijd eindverantwoordelijk zal zijn.

Er wordt verwacht dat BAM kan aantonen, door bijvoorbeeld voorbeeld projecten te gebruiken, dat ze haar verantwoordelijkheid neemt. Daarom is deze onzekerheid meegenomen in de enquête.

Invloed/sturing

- Opdrachtgevers hebben het idee dat er geen mogelijkheid bestaat om gedurende het proces het programma van eisen te wijzigen.
- Opdrachtgevers zijn onzeker ten aanzien van de mogelijkheid om gedurende het proces procesmatig invloed uit te oefenen. Zo zou een opdrachtgever bijvoorbeeld mee willen beslissen over een omleidingsroute of over de communicatie richting omwonenden.
- Er bestaat onzekerheid over de mogelijkheid om op detailniveau invloed uit te oefenen. In sommige gevallen is het voor een opdrachtgever wenselijk om hierover mee te beslissen. Dit betreft vaak esthetische aspecten van het ontwerp.
- Opdrachtgevers zijn onzeker ten aanzien van de mogelijkheid om gedurende het proces invloed uit te oefenen op politiek gevoelige aspecten. **Bovengenoemde vier onzekerheden zijn meegenomen in de enquête en zijn samengevat onder de noemer 'invloed/sturing gedurende het proces'. Enerzijds omdat wordt verwacht dat invloed gedurende het proces voor de opdrachtgever zeer belangrijk is, anderzijds kan BAM laten zien dat opdrachtgevers in reeds afgeronde projecten de mogelijkheid hebben gehad om invloed uit te oefenen gedurende het proces.**

Gedrag opdrachtnemer

- Opdrachtgevers zijn onzeker over het gedrag van de aannemer wanneer het programma van eisen 'onvolledig' is of teveel vrijheden bevat. Men is dat bang dat de aannemer dat vrijheden zal benutten om zijn eigen belang te dienen, in plaats van het belang van de opdrachtgever.
- Er bestaat bij de opdrachtgevers onzekerheid ten aanzien van het gedrag van de aannemer wanneer er wijzigingen optreden of wanneer de opdrachtgever invloed wil uitoefenen. Men is dan bang dat de aannemer misbruik zal maken van zijn positie door een buitensporig hoge vergoeding te vragen voor de wijzigingen. **Hier geldt dat BAM weliswaar geen invloed op het gedrag van andere potentiële opdrachtnemers heeft, maar wel invloed heeft op haar eigen gedrag. Daarnaast wordt verwacht dat deze onzekerheid een grote belemmering vormt bij toepassing van geïntegreerde contracten.**

Eindresultaat

- Opdrachtgevers ervaren onzekerheid ten aanzien van de aansluiting van het eindresultaat bij wensen opdrachtgever. Met andere woorden: men is

bang dat men niet krijgt wat men wil.

Wanneer BAM de opdrachtgever gedurende het proces nauw betrekt kan er tijdig worden bijgestuurd waardoor er achteraf geen verassingen ontstaan.

- Er bestaat onzekerheid ten aanzien van de prijs-kwaliteit verhouding.

Opdrachtgevers hebben het gevoel dat men bij geïntegreerde contractvormen te veel betaald voor een gemiddelde prestatie.

Ook hier wordt verwacht dat BAM kan uitoefenen om de onzekerheid te verminderen en daarom is deze onzekerheid meegenomen in de enquête.

4.3 Vragenlijst

De enquête bestaat uit een drietal onderdelen. Het eerste onderdeel bestaat uit een elftal stellingen met daarbij aan u de vraag of u wil aangeven in welke mate u het eens bent met de stellingen. U kunt kiezen tussen helemaal mee eens (2), mee eens (1), mee oneens (-1) of helemaal mee oneens (-2).

Vorbereiding

- 1 Geïntegreerde contractvormen kunnen in elke omgeving worden toegepast.
- 2 Opdrachtgevers zijn in staat een dekkende vraagspecificatie op te stellen.

Aanbesteding

- 3 Geïntegreerde contracten kunnen in elke vorm worden aanbesteed.
De selectieprocedure van geïntegreerde contracten is niet moeilijker dan van
- 4 traditionele contracten.
- 5 Geïntegreerde contractvormen bieden de gewenste prijszekerheid.

Realisatie

- 6 Opdrachtgevers hebben voldoende inzicht in het proces wat doorlopen moet worden na aanbesteding en wat hun rol hierin is.
Opdrachtgevers beschikken bij geïntegreerde contracten over voldoende
- 7 gereedschap om controle over/grip op het project te houden.
Opdrachtgevers hebben de mogelijkheid om gedurende het proces invloed uit te
- 8 oefenen en sturing te geven aan het project.
Risico's en verantwoordelijkheden verschuiven ten dele naar de opdrachtnemer
- 9 bij geïntegreerde contractvormen.
Opdrachtnemers gedragen zich bij geïntegreerde contractvormen niet meer
- 10 opportunistisch dan bij traditionele contracten.
Het eindresultaat sluit bij geïntegreerde contracten aan bij de wensen van de
- 11 opdrachtgever.

Het tweede onderdeel van de enquête. Ik noem zo een lijst met onzekerheden op. Aan u de vraag, met de aanname dat over de genoemde onderwerpen maximale onzekerheid over bestaat, in welke mate de aanwezigheid ervan een belemmerende werking heeft op de keuze voor een geïntegreerde contractvorm. U kunt kiezen tussen geen belemmering (0), geringe belemmering (1), redelijke belemmering (2) of een zware belemmering (3). Voor de duidelijkheid, ik vraag hier niet naar de mate waarin u hierover zelf onzekerheid ervaart. Het gaat hier alleen om de belemmerende werking van deze onzekerheid. Hoe groot is de belemmering wanneer er.....

Vorbereiding

- 12** ...onzekerheid bestaat ten aanzien van de toepasbaarheid van geïntegreerde contractvormen?
- 13** ...onzekerheid bestaat ten aanzien van het programma van eisen? Voorbeeld: de gemeente heeft geen goed programma van eisen.

Aanbesteding

- 14** ...onzekerheid bestaat ten aanzien van de aanbestedingsmogelijkheden? Voorbeeld: de aanbestedingsmogelijkheden zijn beperkt.
- 15** ...onzekerheid bestaat ten aanzien van de selectieprocedure?
- 16** ...onzekerheid bestaat ten aanzien van budgetoverschrijdingen?

Realisatie

- 17** ...onzekerheid bestaat ten aanzien van het proces wat doorlopen moet worden en de rol van de opdrachtgever daarin? Voorbeeld: de OG heeft geen inzicht in proces.
- 18** ...onzekerheid bestaat ten aanzien van de controle over/grip op het project? Voorbeeld: OG heeft geen controle over/grip op proces.
- 19** ...onzekerheid bestaat ten aanzien van de mogelijkheid invloed uit te oefenen of sturing te geven gedurende het proces? Voorbeeld: de OG kan geen sturing geven of invloed uitoefenen.
- 20** ...onzekerheid bestaat ten aanzien van de werkelijke verdeling van de eindverantwoordelijkheid?
- 21** ...onzekerheid bestaat ten aanzien van het gedrag van de opdrachtnemer?
- 22** ...onzekerheid bestaat ten aanzien van het eindresultaat?

Ik noem zo een aantal activiteiten/informatievoorziening op. De vraag aan u is of u wilt aangeven in welke mate deze acties en/of informatie bijdragen aan vermindering van de eerder genoemde onzekerheden. U kunt kiezen tussen geen bijdrage (0), geringe bijdrage (1), redelijke bijdrage (2) of een grote bijdrage (3).

- 23 Mogelijkheid om holdpoints/afscheidsmomenten in te bouwen in contract
- 24 Mogelijkheid om controlemomenten in te bouwen gedurende het proces
- 25 Mogelijkheid om een onderhoudsperiode toe te voegen aan contract
- 26 Bonus-malus systeem
- 27 Inbouwen extra organisatorische structuur
- 28 Toets door onafhankelijke kosten deskundige
- 29 Creëren van vaste verhoudingen
- 30 Seminars, voorlichtingsdagen en symposia door markt
- 31 Voorbeelden van referentieprojecten door markt

32 Heeft u reeds ervaring met geïntegreerde contracten? Indien ja, vraag 33 , indien nee vraag 34.

33 Zo ja, wat is uw mening hierover. U kunt kiezen tussen zeer negatief (-2), negatief (-1), neutraal (0), positief (1), zeer positief (2).

34 Zo nee, bent u voornemens om in de toekomst ervaring op te doen met geïntegreerde contracten? U kunt kiezen tussen zeer waarschijnlijk niet (-2), waarschijnlijk niet (-1), waarschijnlijk wel (1) of zeer waarschijnlijk wel (2).

Dit is het einde van de enquête. Ik dank u hartelijk voor uw medewerking. Heeft u wellicht interesse om een kopie van mijn eindrapport te ontvangen? Zo ja, mag ik dan uw (email)adresgegevens noteren? Nogmaals hartelijk dank en tot ziens.

4 . 4 Resultaten enquête

Om tot de indexen te komen is gebruik gemaakt van onderstaande waardetoekenning:

Onderdeel	Antwoordcategorie	Waarde
Mate van onzekerheid	Helemaal mee eens (= helemaal geen onzekerheid)	2
	Mee eens (= geen onzekerheid)	1
	Mee oneens (= onzekerheid)	-1
	Helemaal mee oneens (= grote onzekerheid)	-2
Mate van belemmering	Geen belemmering	0
	Geringe belemmering	1
	Redelijke belemmering	2
	Zware belemmering	3
Oplossingsrichting	Geen bijdrage	0
	Geringe bijdrage	1
	Redelijke bijdrage	2
	Grote bijdrage	3

Tabel 13: Waardetoekenning antwoordmogelijkheden

Index	Onderwerp	Onzekerheid	Variantie
1.	Selectieprocedure	-0,583	1,210
2.	Prijszekerheid	-0,333	1,449
3.	Toepasbaarheid	-0,208	1,650
4.	Inzicht in proces	-0,125	1,418
5.	Vraagspecificatie	-0,083	1,297
6.	Controle/grip	-0,042	1,172
7.	Aanbestedingsmogelijkheden	0,083	1,297
8.	Gedrag opdrachtnemer	0,167	1,275
9.	Eindresultaat	0,542	0,868
10.	Invloed/sturing/flexibiliteit	0,542	0,868
11.	Eindverantwoordelijkheid	0,625	0,766

Index	Onderwerp	Belemmering	Variantie
1.	Vraagspecificatie	2,292	0,563
2.	Toepasbaarheid	1,958	0,563
3.	Eindresultaat	1,958	0,824
4.	Controle/grip	1,917	0,775
5.	Inzicht in proces	1,875	0,897
6.	Selectieprocedure	1,792	0,955
7.	Prijszekerheid	1,792	1,303
8.	Invloed/sturing/flexibiliteit	1,750	0,978
9.	Eindverantwoordelijkheid	1,583	0,775
10.	Gedrag opdrachtnemer	1,417	1,123
11.	Aanbestedingsmogelijkheden	1,125	0,723

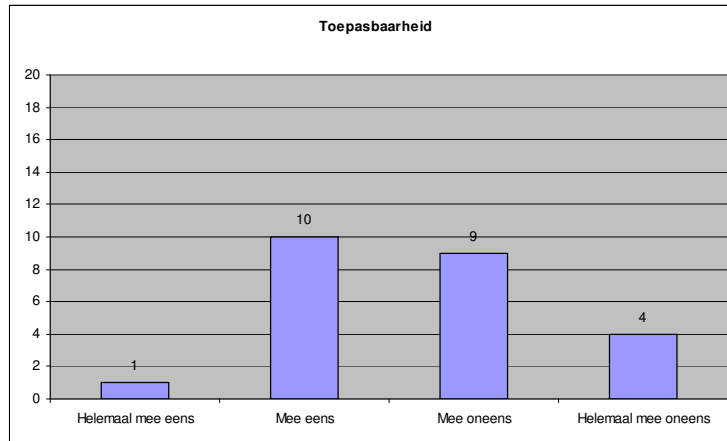
Index	Oplossingsrichtingen	Bijdrage	Variantie
1.	Holdpoints/afscheidsmomenten	2,250	0,804
2.	Controlemomenten	2,000	0,347
3.	Onderhoudsperiode	1,792	0,780
4.	Referentieprojecten	1,458	0,650
5.	Onafhankelijke	1,417	0,650
6.	Creëren van vaste	1,333	0,601
7.	Seminars enz.	1,083	1,101
8.	Bonus-malus systeem	1,042	0,775
9.	Organisatorische structuur	0,958	0,693

4.4.1 Mate van onzekerheid

Toepasbaarheid

Om de mate van onzekerheid ten aanzien van de toepasbaarheid te meten is de volgende stelling gebruikt: *“Geïntegreerde contractvormen kunnen in elke omgeving worden toegepast.”*

In onderstaande histogram zijn de resultaten van de enquête weergegeven.



Tabel 14: Onzekerheid toepasbaarheid

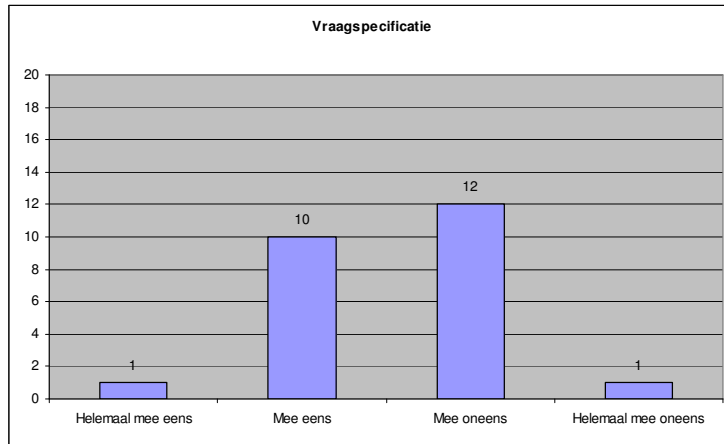
Er heerst bij de respondenten verdeeldheid over de stelling met betrekking tot de toepasbaarheid van geïntegreerde contractvormen. Er is dan ook geen duidelijk trend af te leiden van deze resultaten.

Er is te zien dat naarmate de antwoorden het minder eens zijn met de stelling, het aantal gegeven antwoorden af neemt. Slechts 1 respondent is het helemaal met de stelling eens, 4 respondenten kozen voor 'helemaal mee oneens'.

Vraagspecificatie

Om de mate van onzekerheid ten aanzien van de toepasbaarheid te meten is de volgende stelling gebruikt: *"Opdrachtgevers zijn in staat een dekkende vraagspecificatie op te stellen."*

In onderstaande histogram zijn de resultaten van de enquête weergegeven.



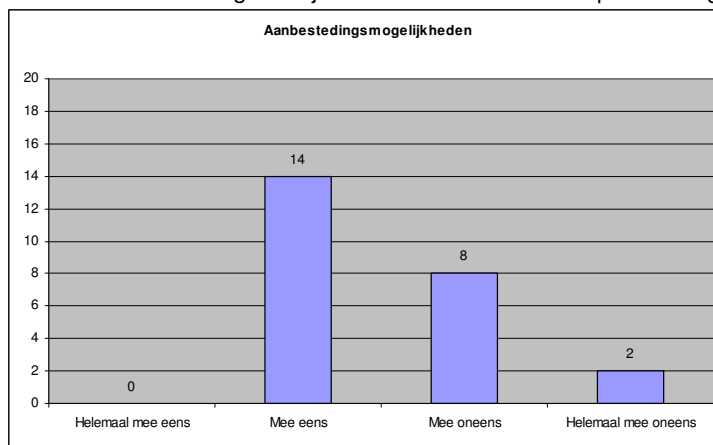
Tabel 15: Onzekerheid vraagspecificatie

Ook hier een redelijke gelijk verdeelde antwoordreeks. Er is een zeer geringe meerderheid die het oneens is met de stelling, waarvan kan worden afleid dat een zeer geringe meerderheid onzekerheid ervaart ten aanzien van de vraagspecificatie.

Aanbestedingsmogelijkheden

Om de mate van onzekerheid ten aanzien van de toepasbaarheid te meten is de volgende stelling gebruikt: *“Geïntegreerde contracten kunnen in elke vorm worden aanbesteed.”*

In onderstaande histogram zijn de resultaten van de enquête weergegeven.



Tabel 16: Onzekerheid aanbestedingsmogelijkheden

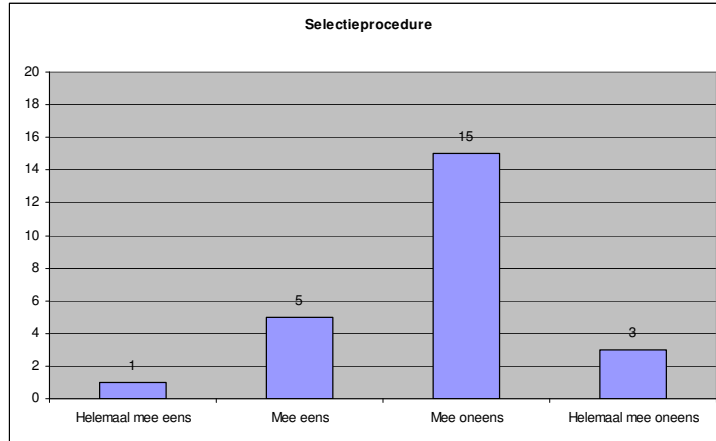
De resultaten laten zien dat er een redelijke meerderheid van overtuigd is dat geïntegreerde contracten in elke vorm aanbesteed kunnen worden. Er zijn een aantal

respondenten die het niet eens zijn met de stelling. Naarmate de antwoorden het minder eens zijn met de stelling, neemt het aantal gegeven antwoorden af, waarbij 'Mee eens' de meeste gekozen antwoordcategorie is.

Selectieprocedure

Om de mate van onzekerheid ten aanzien van de toepasbaarheid te meten is de volgende stelling gebruikt: *"De selectieprocedure van geïntegreerde contracten is niet moeilijker dan van traditionele contracten."*

In onderstaande histogram zijn de resultaten van de enquête weergegeven.



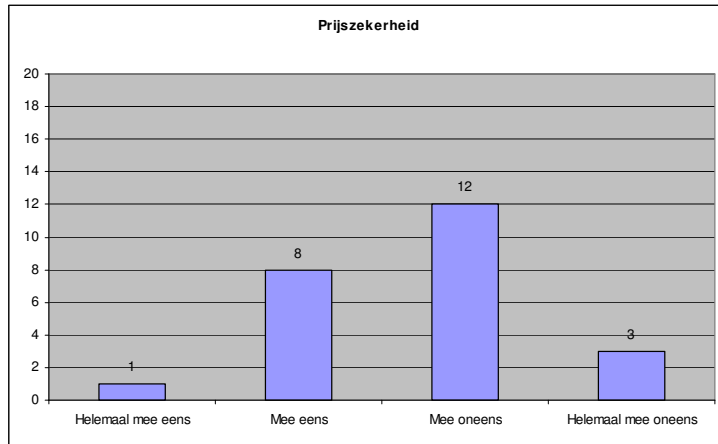
Tabel 17: Onzekerheid selectieprocedure

Een grote meerderheid van de respondenten heeft aangegeven het niet of helemaal niet eens te zijn met de stelling. Hiervan kan worden afgeleid dat men onzekerheid ervaart ten aanzien van de selectieprocedures van geïntegreerde contractvormen.

Prijszekerheid

Om de mate van onzekerheid ten aanzien van de toepasbaarheid te meten is de volgende stelling gebruikt: *"Geïntegreerde contractvormen bieden de gewenste prijszekerheid."*

In onderstaande histogram zijn de resultaten van de enquête weergegeven.



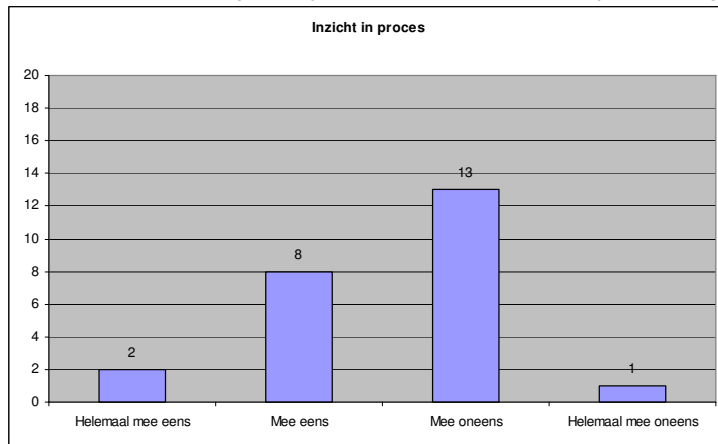
Tabel 18: Onzekerheid prijszekerheid

Ten aanzien van de prijszekerheid is een lichte meerderheid te zien van respondenten die het (helemaal) niet eens zijn met de stelling. Verder is het een redelijk symmetrisch plaatje, met een kleine overhand voor de rechterkant van het histogram.

Inzicht in het proces

Om de mate van onzekerheid ten aanzien van de toepasbaarheid te meten is de volgende stelling gebruikt: *“Opdrachtgevers hebben voldoende inzicht in het proces wat doorlopen moet worden na aanbesteding en wat hun rol hierin is.”*

In onderstaande histogram zijn de resultaten van de enquête weergegeven.



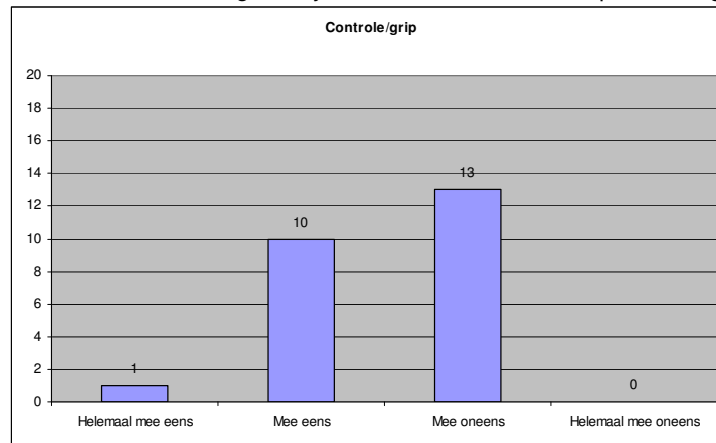
Tabel 19: Onzekerheid over proces

Ook ten aanzien van inzicht in het proces wat doorlopen moet worden is een kleine meerderheid het niet eens met de stelling.

Controle/grip op het proces

Om de mate van onzekerheid ten aanzien van de toepasbaarheid te meten is de volgende stelling gebruikt: *“Opdrachtgevers beschikken bij geïntegreerde contracten over voldoende gereedschap om controle over/grip op het project te houden.”*

In onderstaande histogram zijn de resultaten van de enquête weergegeven.



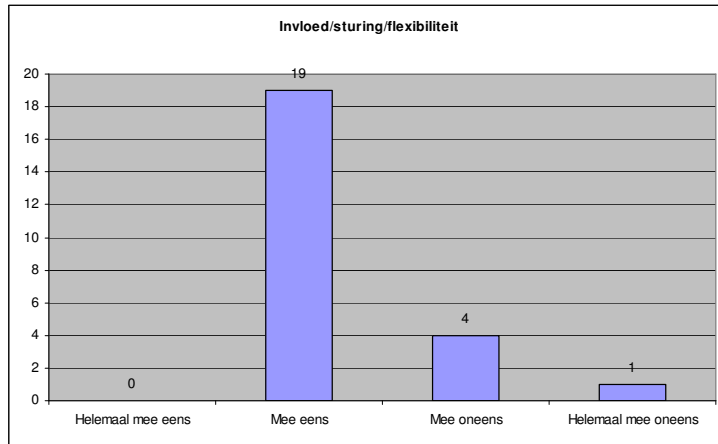
Tabel 20: Onzekerheid over controle/grip

Ook bij deze onzekerheid laten de resultaten geen eenduidig beeld zien. Slechts een geringe meerderheid is het oneens met de stelling. Geen enkele respondent is het helemaal oneens met de stelling;

Invloed/sturing

Om de mate van onzekerheid ten aanzien van de toepasbaarheid te meten is de volgende stelling gebruikt: *“Opdrachtgevers hebben de mogelijkheid om gedurende het proces invloed uit te oefenen en sturing te geven aan het project.”*

In onderstaande histogram zijn de resultaten van de enquête weergegeven.



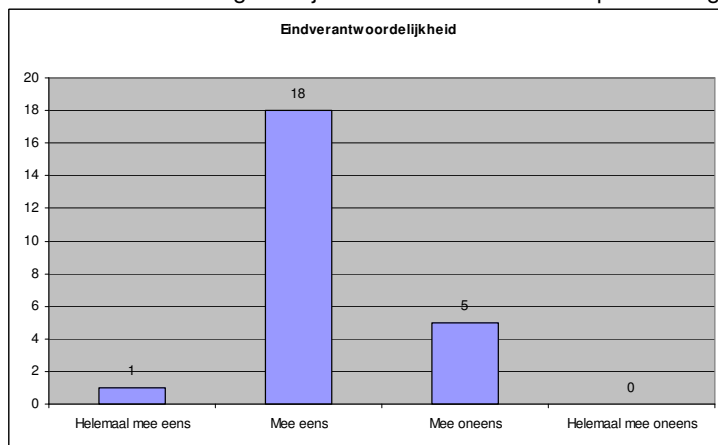
Tabel 21: Onzekerheid invloedsmogelijkheden

De resultaten laten een overgrote meerderheid zien die het eens zijn met de geponeerde stelling ten aanzien van de invloed/sturing gedurende het proces. Geen enkele respondent is het helemaal met de stelling eens.

Eindverantwoordelijkheid

Om de mate van onzekerheid ten aanzien van de toepasbaarheid te meten is de volgende stelling gebruikt: *“Risico’s en verantwoordelijkheden verschuiven ten dele naar de opdrachtnemer bij geïntegreerde contractvormen.”*

In onderstaande histogram zijn de resultaten van de enquête weergegeven.



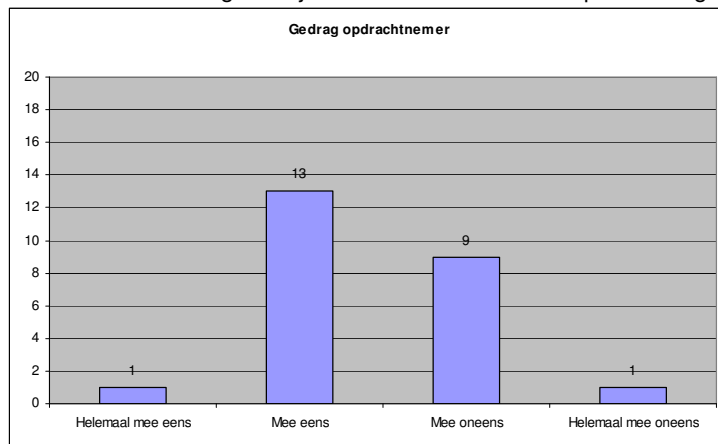
Tabel 22: Onzekerheid eindverantwoordelijkheid

Zoals te zien in het histogram is ook ten aanzien van de eindverantwoordelijkheid is een zeer grote meerderheid het eens met de stelling.

Gedrag opdrachtnemer

Om de mate van onzekerheid ten aanzien van de toepasbaarheid te meten is de volgende stelling gebruikt: *“Opdrachtnemers gedragen zich bij geïntegreerde contractvormen niet meer opportunistisch dan bij traditionele contracten.”*

In onderstaand histogram zijn de resultaten van de enquête weergegeven.



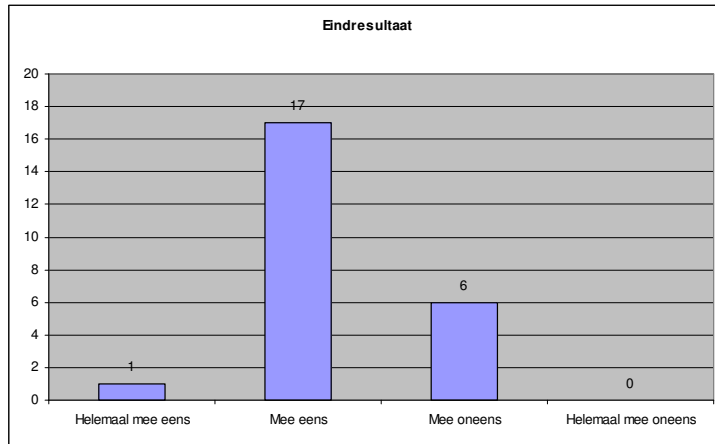
Tabel 23: Onzekerheid gedrag opdrachtnemer

Een kleine meerderheid kan zich vinden in de stelling ten aanzien van het gedrag van de opdrachtnemer. De categorieën ‘helemaal mee (on)eens’ zijn allebei 1 maal genoemd.

Eindresultaat

Om de mate van onzekerheid ten aanzien van de toepasbaarheid te meten is de volgende stelling gebruikt: *“Het eindresultaat sluit bij geïntegreerde contracten aan bij de wensen van de opdrachtgever.”*

In onderstaande histogram zijn de resultaten van de enquête weergegeven.



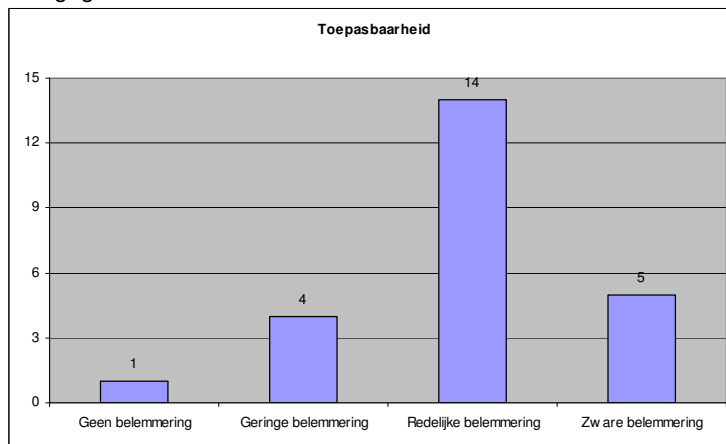
Tabel 24: Onzekerheid eindresultaat

Een grote meerderheid van de respondenten vindt dat het eindresultaat bij geïntegreerde contracten aansluit bij hun wensen. Slechts een zestal respondenten waren het niet eens met de stelling. Categorie 'helemaal mee oneens' wordt niet gekozen.

4.4.2 Belemmerende werking

Toepasbaarheid

De belemmerende werking van de onzekerheid is in onderstaand histogram weergegeven.



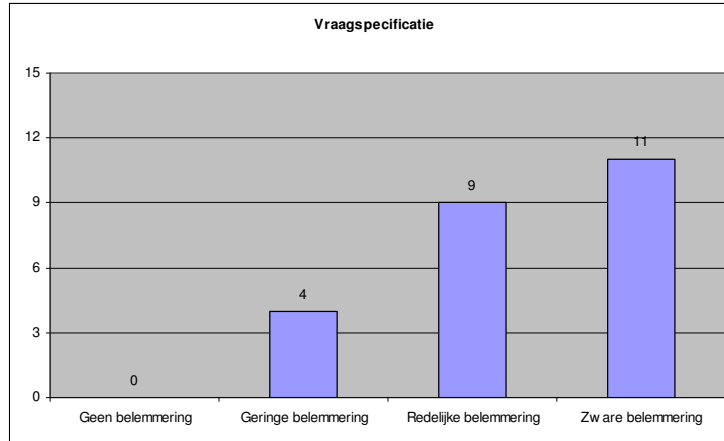
Tabel 25: Belemmerende werking toepasbaarheid

De enquête heeft wel een duidelijk beeld gegeven over de relevantie van de onzekerheid. Bijna 80% van de ondervraagden heeft aangegeven dat wanneer men

niet zeker weet of geïntegreerde contracten in iedere omgeving kan worden toegepast, dit een redelijke tot zware belemmering vormt, waarbij de antwoordcategorie 'redelijke belemmering' veruit de grootste antwoordgroep vormt. De antwoorden 'geringe belemmering' en 'zware belemmering' worden ongeveer even vaak gekozen.

Vraagspecificatie

De belemmerende werking van de onzekerheid is in onderstaand histogram weergegeven.

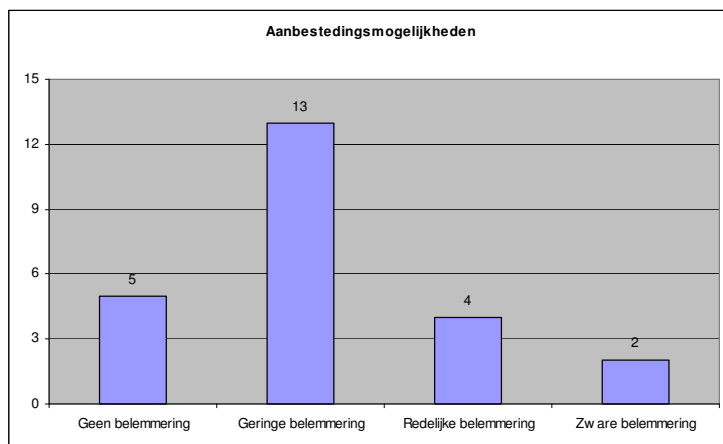


Tabel 26: Belemmerende werking vraagspecificatie

De resultaten van de enquête geven hier een eenduidig beeld: de belemmerende werking van onzekerheid op het gebied van de vraagspecificatie is loopt op van een geringe en een redelijke belemmering tot een zware belemmering. Er is hier ook een stijgende lijn te ontdekken. Het merendeel van de respondenten geeft aan de onzekerheid op het gebied van de vraagspecificatie een zware belemmering vormt.

Aanbestedingsmogelijkheden

De belemmerende werking van de onzekerheid is in onderstaand histogram weergegeven.

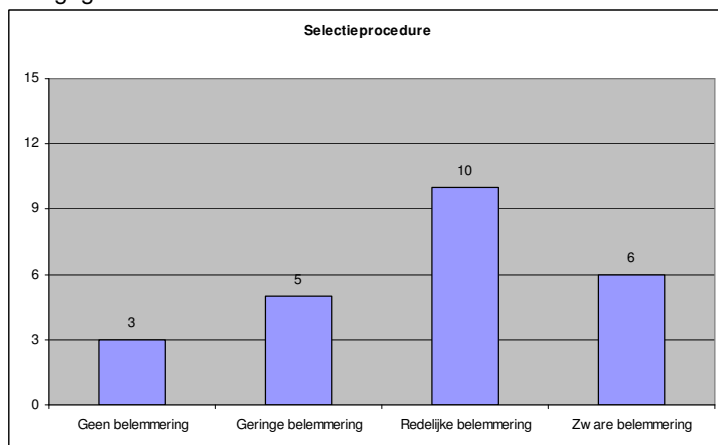


Tabel 27: Belemmerende werking aanbestedingsmogelijkheden

Een grote meerderheid van de respondenten geeft aan de onzekerheid ten aanzien van de aanbestedingsmogelijkheden slechts een geringe belemmering vormt. 'Geringe belemmering' springt eruit met veruit de meeste hits. De overige antwoordmogelijkheden zijn in verschillende mate gekozen.

Selectieprocedure

De belemmerende werking van de onzekerheid is in onderstaand histogram weergegeven.

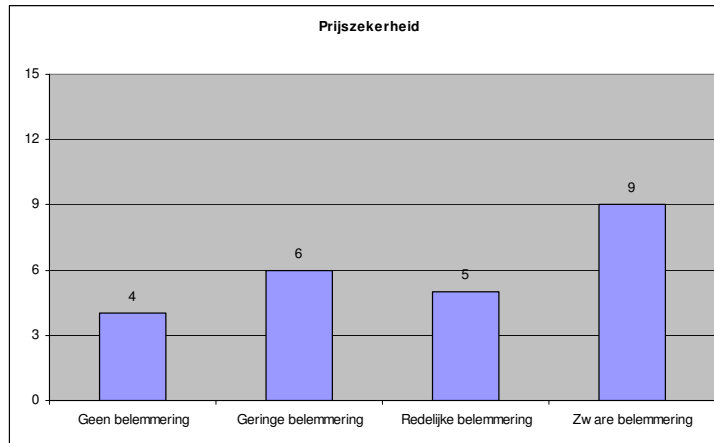


Tabel 28: Belemmerende werking selectieprocedure

Over de belemmerende werking van de onzekerheid is een minder eenduidig beeld. Weliswaar vormt het antwoord 'een redelijke belemmering' de meeste gekozen categorie is, de verschillen tussen de overig gekozen categorieën zijn klein.

Prijszekerheid

De belemmerende werking van de onzekerheid is in onderstaand histogram weergegeven.

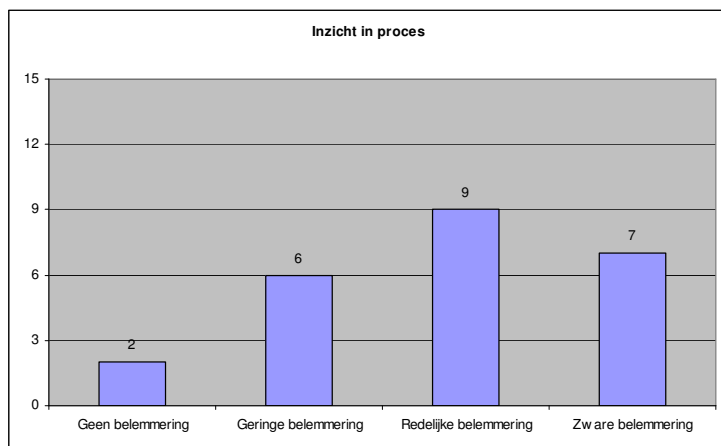


Tabel 29: Belemmerende werking prijszekerheid

De resultaten ten aanzien van de relevantie van onzekerheid over de prijs laten een versnipperd beeld zien. Alle antwoordcategorieën zijn in verschillende mate gebruikt, waarbij de antwoordcategorie 'zware belemmering' het meest gekozen antwoord is. De categorieën 'geen belemmering', 'geringe belemmering' en 'redelijke belemmering' liggen vrij dicht bij elkaar qua antwoordaantal. De categorie 'zware belemmering' heeft een lichte voorkeur.

Inzicht in het proces

De belemmerende werking van de onzekerheid is in onderstaand histogram weergegeven.

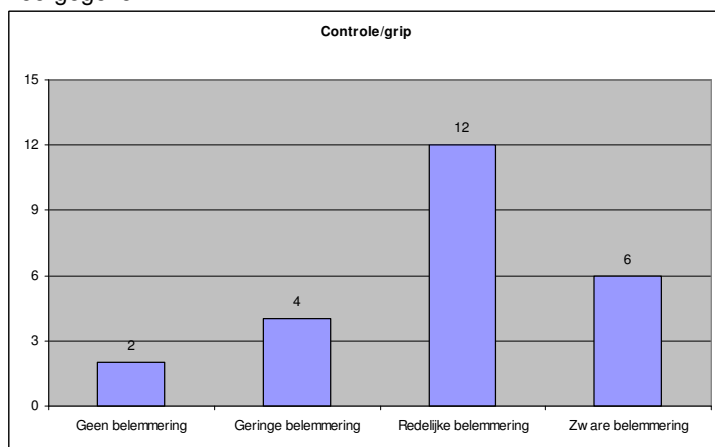


Tabel 30: Belemmerende werking inzicht in het proces

Onzekerheid ten aanzien van inzicht in het proces is voor de grote meerderheid een redelijke tot zware belemmering om te kiezen voor een geïntegreerde contractvorm. Het aantal loopt op vanaf 'geen belemmering' met 'redelijke belemmering' als grootste aantal, en de laatste categorie is vervolgens weer iets minder in aantal gekozen.

Controle/grip op het proces

De belemmerende werking van de onzekerheid is in onderstaand histogram weergegeven.



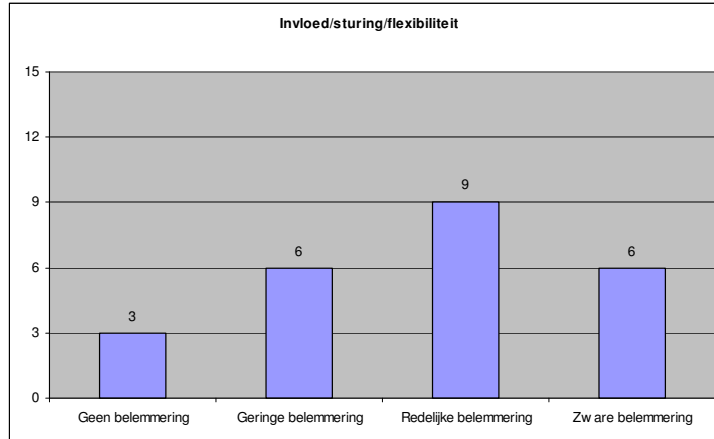
Tabel 31: Belemmerende werking controle/grip

De mogelijkheid om controle over/grip op het proces te houden is voor de meeste respondenten erg belangrijk, gezien het feit dat een ruime meerderheid

aanwezigheid van de onzekerheid als een redelijke tot zware belemmering zien. Er is wederom een oplopend patroon te zien, echter nu springt de categorie 'redelijke belemmering' er met 12 hits bovenuit. Het aantal respondenten dat deze onzekerheid als zwaar ziet, is de helft van de respondenten die het als een redelijke belemmering ervaren.

Invloed/sturing

De belemmerende werking van de onzekerheid is in onderstaand histogram weergegeven.

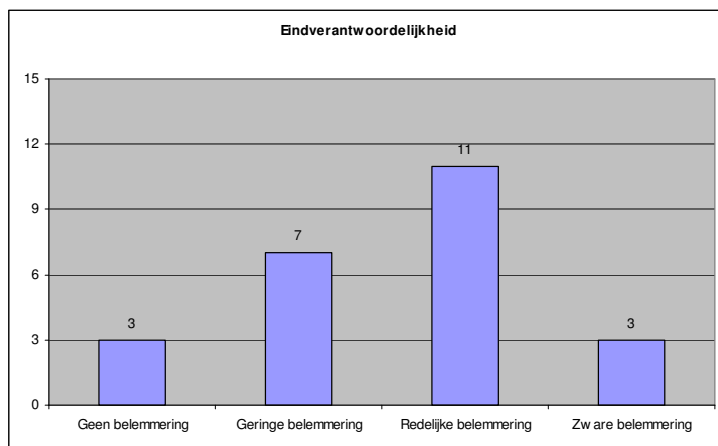


Tabel 32: Belemmerende werking invloed gedurende het proces

De mate van belemmering van deze onzekerheid wordt erg verschillende ervaren bij de respondenten, gezien bovenstaande resultaten. Wel is te zien dat de meeste respondenten de onzekerheid wel als belemmerend ervaren, alleen de mate van belemmering verschilt. Wederom een oplopend patroon te zien, waarbij de categorieën 'geringe belemmering' en 'zware belemmering' zijn even vaak genoemd.

Eindverantwoordelijkheid

De belemmerende werking van de onzekerheid is in onderstaand histogram weergegeven.

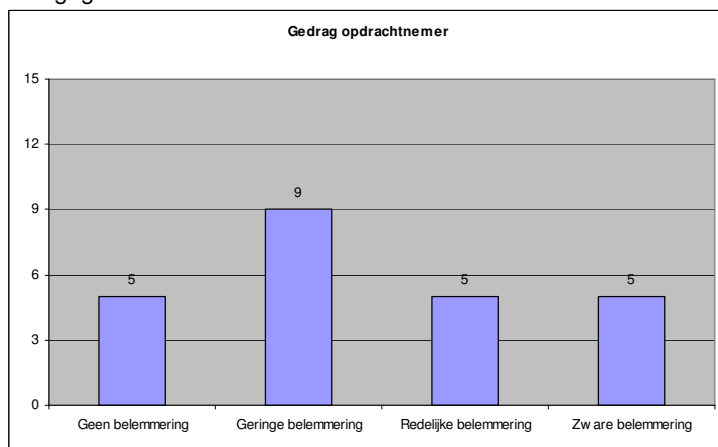


Tabel 33: Belemmerende werking eindverantwoordelijkheid

De mate van belemmering van deze onzekerheid wordt erg verschillend ervaren bij de respondenten, gezien bovenstaande resultaten. Wel is te zien dat de meeste respondenten de onzekerheid wel een geringe tot redelijke belemmering ervaren. Er is wederom een oplopend patroon te zien. Categorie 'zw are belemmering' is in verhouding tot de categorie 'redelijke belemmering' klein.

Gedrag opdrachtnemer

De belemmerende werking van de onzekerheid is in onderstaand histogram weergegeven.

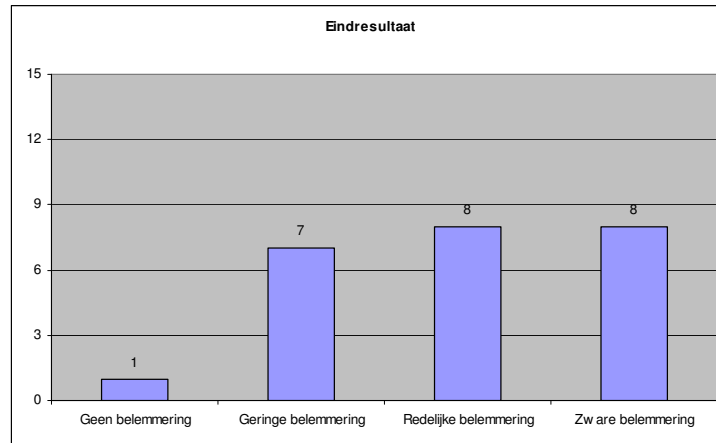


Tabel 34: Belemmerende werking gedrag opdrachtnemer

Onzekerheid ten aanzien van het gedrag van de opdrachtnemer is voor een geringe meerderheid geen tot een geringe belemmering. Behalve de categorie 'geringe belemmering' zijn alle categorieën evenveel genoemd.

Eindresultaat

De belemmerende werking van de onzekerheid is in onderstaand histogram weergegeven.

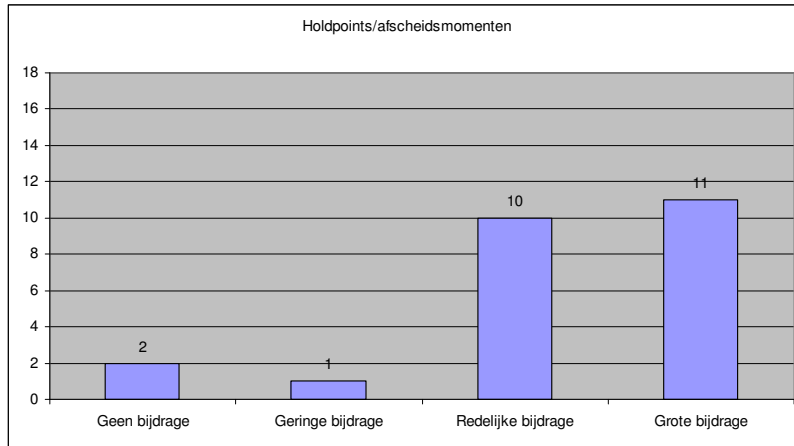


Tabel 35: Belemmerende werking eindresultaat

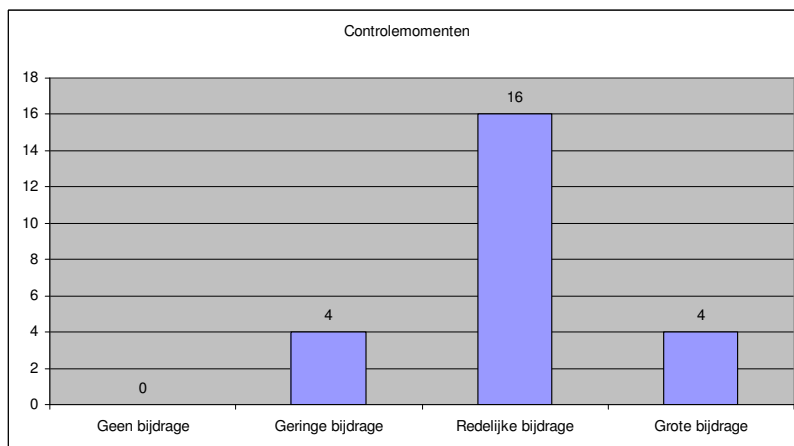
Onzekerheid ten aanzien van het eindresultaat wordt door de respondenten in gelijke mate gezien als een geringe, redelijke en een zware belemmering. Slechts één respondent kies voor een 'geen belemmering'.

4.4.3 Oplossingsrichtingen

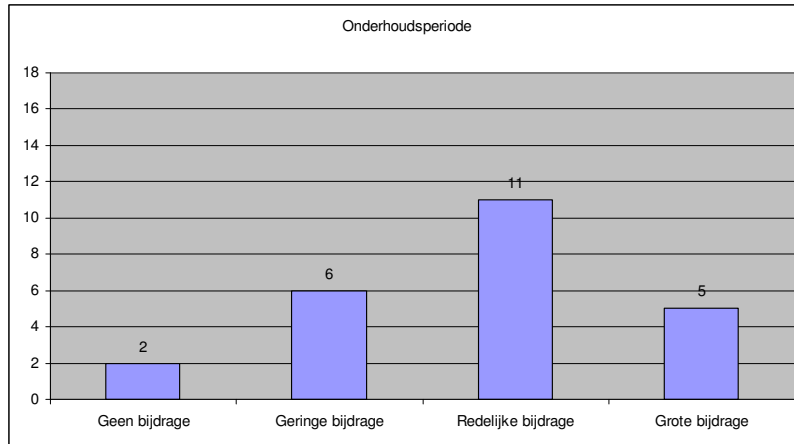
De bijdrage van de verschillende oplossingsrichtingen zijn in onderstaande histogrammen weergegeven. De diagrammen spreken voor zich en behoeven geen verdere uitleg.



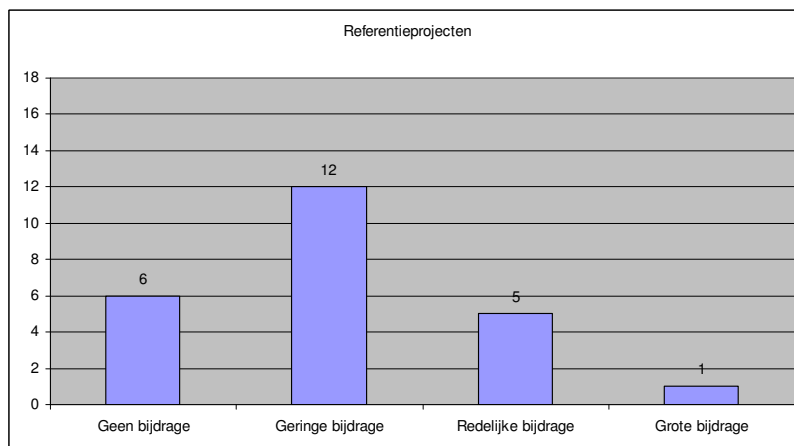
Tabel 36: Bijdrage holdpoints / afsheidsmomenten



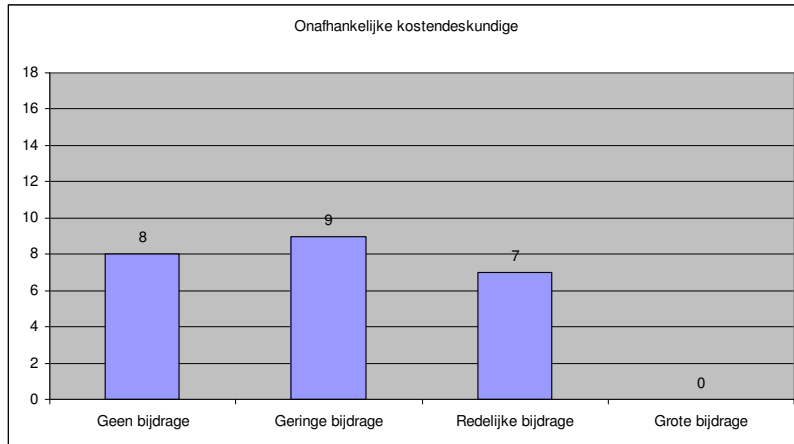
Tabel 37: Bijdrage controlemomenten



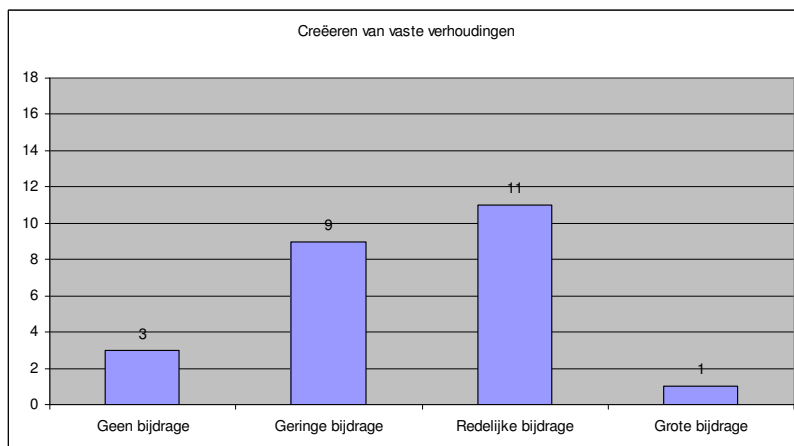
Tabel 38: Bijdrage onderhoudsperiode



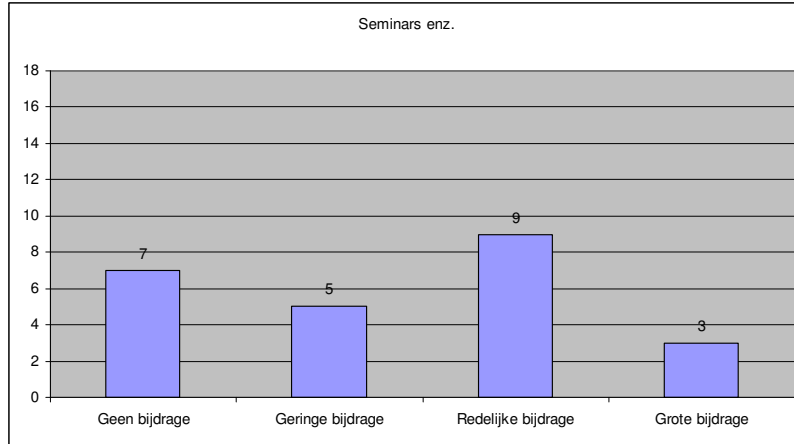
Tabel 39: Bijdrage referentieprojecten



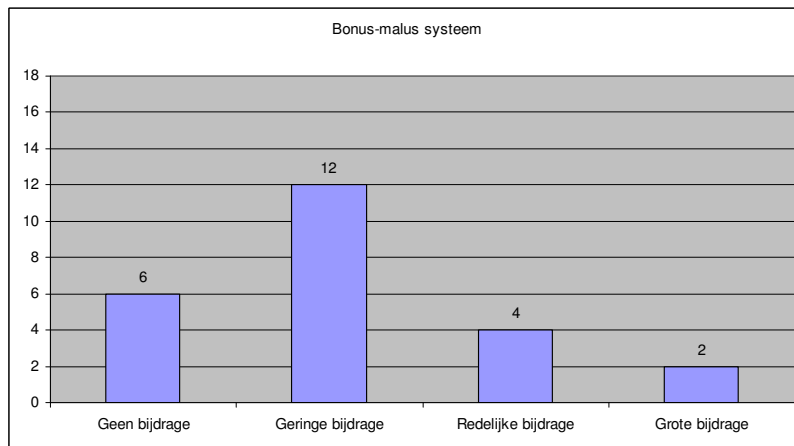
Tabel 40: Bijdrage kostendeskundige



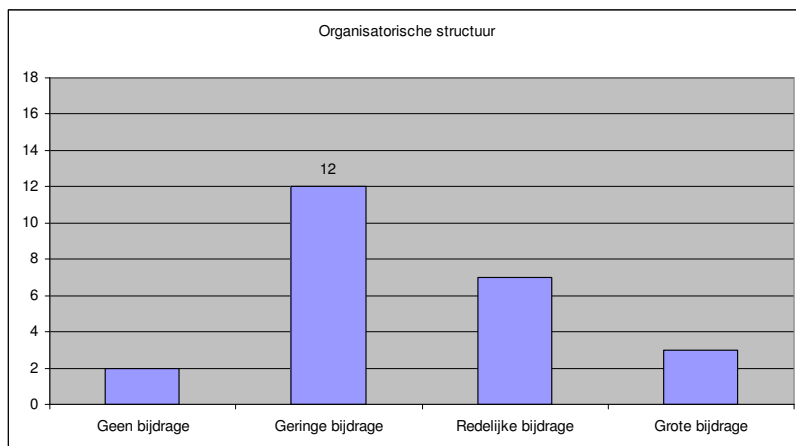
Tabel 41: Bijdrage vaste verhoudingen



Tabel 42: Bijdrage seminars etc.



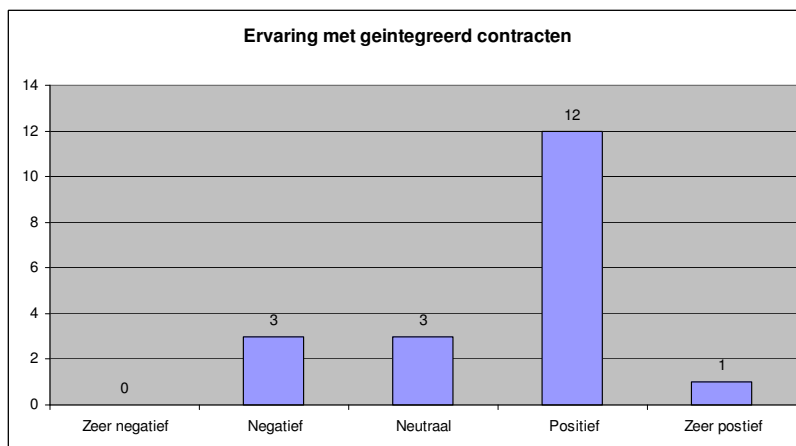
Tabel 43: Bijdrage bonus-malus systeem



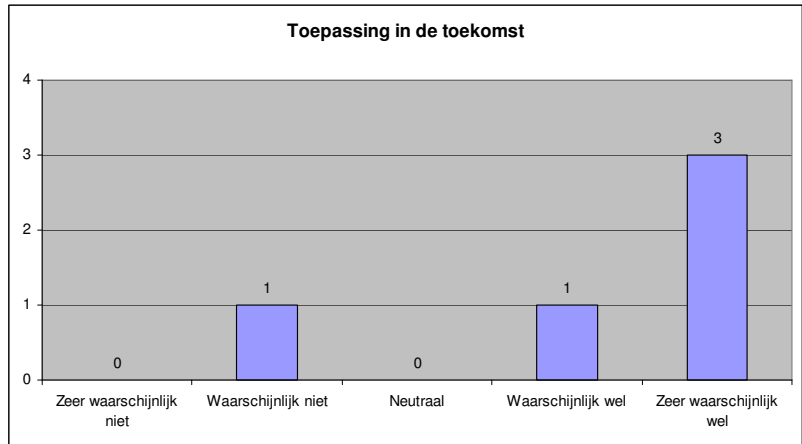
Tabel 44: Bijdrage organisatorische structuur

4 . 4 . 4 (Toekomstige) ervaring geïntegreerde contracten

Hieronder is weergegeven in welke mate de respondenten reeds ervaring hebben gehad met geïntegreerde contracten en wat hun ervaringen hiermee zijn, alsmede de verwachting van de respondenten die nog geen ervaring hebben.



Tabel 45: Ervaring met geïntegreerde contracten



Tabel 46: Waarschijnlijke toekomstige ervaring

4.4.5 Correlatiematrix: mate van onzekerheid

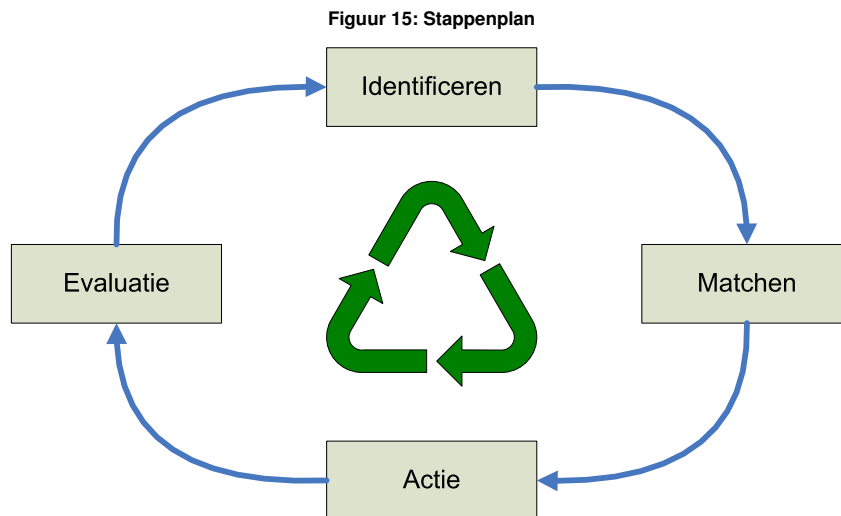
	Toepasbaarheid	Vraagspecificatie	Aanbestedingsmogelijkheden	Selectieprocedure	Prijszekerheid	Inzicht in proces	Controle/grip	Invloed/sturing/flexibiliteit	Eindverantwoordelijkheid	Gedrag opdrachtnemer	Eindresultaat
Toepasbaarheid											
Vraagspecificatie	0,077										
Aanbestedingsmogelijkheden	-0,077	0,073									
Selectieprocedure	-0,274	0,133	0,040								
Prijszekerheid	-0,103	0,137	-0,106	0,339							
Inzicht in proces	-0,245	0,537	-0,088	0,141	0,152						
Controle/grip	0,056	0,350	-0,032	0,052	0,056	0,569					
Invloed/sturing/flexibiliteit	-0,120	-0,079	0,283	0,110	-0,026	0,064	-0,063				
Eindverantwoordelijkheid	-0,266	-0,076	0,164	0,260	0,330	-0,172	-0,338	0,207			
Gedrag opdrachtnemer	0,055	0,349	-0,079	0,327	0,107	0,178	0,113	0,117	0,110		
Eindresultaat	-0,265	0,290	-0,167	0,237	0,401	0,260	-0,106	0,349	0,420	0,200	

Tabel 47: Correlatiematrix mate van onzekerheid

5 Stappenplan en checklist BAM Wegen Regio Oost

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is een uitwerking van de aanbeveling om meer structuur te krijgen in de wijze waarop BAM bezig is om onzekerheden en risico's bij opdrachtgevers te verminderen. In dit structuurplan wordt in 4 stappen beschreven op welke wijze BAM de onzekerheden en risico's moet identificeren, en hoe BAM hier vervolgens mee om moet gaan.



5.2 Identificeren

De eerste stap in het proces is het in kaart brengen van de onzekerheden en risico's zoals deze bij de (potentiële) opdrachtgever wordt ervaren. Identificatie zal plaats moeten vinden vanuit de persoonlijke contacten die de commercieel managers hebben met de opdrachtgever. Alle mogelijke onzekerheden en risico's die in het onderzoek naar voren zijn gekomen, zijn gebundeld in een checklist. Wanneer de commercieel managers in gesprek zijn met de opdrachtgever kan een beeld gevormd worden van de ervaren onzekerheden en risico's door de verschillende onderwerpen aan te snijden. Voor de hand ligt dat in eerste instantie de aandacht ligt op de direct beïnvloedbare onzekerheden. Verder verdient het aanbeveling om de onderwerpen eerst op hoofdlijnen aan te snijden. Wanneer de commercieel managers merken dat

men over een bepaald hoofdonderwerp onzekerheid ervaart, kan men inzoomen en onderzoeken over welke exacte onderwerpen onzekerheid bestaat.

5 . 3 Koppelen van oplossingsrichtingen aan onzekerheden

De eerste stap van het actieplan heeft inzicht gegeven in de onzekerheden en risico's die bij de betreffende opdrachtgever wordt ervaren. Vervolgens kan met behulp van de koppelingsmatrix worden bepaald welke acties het best passen bij de verschillende onzekerheden en risico's. Door een gebrek aan tijd en geld zullen naar alle waarschijnlijkheid niet alle acties uitgevoerd kunnen worden. Het verdient aanbeveling om acties uit te voeren die de onzekerheden met de grootste belemmering weg te nemen. In de matrix zijn de onzekerheden aflopend gerangschikt.

5 . 4 Uitvoeren acties

Stap drie in het actieplan is het daadwerkelijk uitvoeren van de acties die zijn geselecteerd aan de hand van de koppelingsmatrix. Veel van de acties kunnen direct het in het gesprek worden uitgezet, zoals het wijzen op mogelijkheden om afscheidsmomenten in bouwen. Het organiseren van seminars is een voorbeeld van een actie die moet worden uitgezet.

5 . 5 Evaluatie

Doel van de laatste stap is het in kaart brengen van de effecten van de gedane acties. Door hier inzicht in te krijgen, kan worden gekeken of eventuele vervolg acties nodig zijn. Ook kan een evaluatie uitwijzen dat bepaalde oplossingsrichtingen gekoppeld moeten worden aan andere onzekerheden.

In onderstaande matrix zijn de verschillende oplossingen gekoppeld aan de onzekerheden en risico's. De evaluatie kan dienen om na te gaan welke effecten de verschillende oplossingen hebben. Aan de hand hiervan kan dan gekeken worden of er nog koppelingen gewijzigd moeten worden.

	Holdpoints/ afscheidsmomenten	Controlemomenten	Toevoegen onderhoudsperiode	Referentieprojecten	Onafhankelijke kostendeskundige	Creëren van vaste verhoudingen	Seminars enz.	Bonus-malus systeem	Organisatorische structuur	Folder Samenwerkings- modellen	Interpersoonlijk contact	Selectie-matrices	Selectie vraagspecificaties
Selectieprocedure				X			X				X	X	
Prijszekerheid		X			X								
Toepasbaarheid				X			X			X	X		
Inzicht in proces		X		X			X			X	X		
Vraagspecificatie				X			X				X		X
Controle/grip	X	X		X			X						
Aanbestedingsmogelijkheden				X			X				X	X	
Gedrag opdrachtnemer	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		
Invloed/sturing/flexibiliteit	X	X		X			X			X	X		
Eindverantwoordelijkheid		X	X	X			X		X				
Eindresultaat	X	X	X	X									
Meerwaarde/voordelen							X			X		X	
Afbreukrisico's				X							X	X	
Eigen verantwoordelijkheid													
Eigen positie													
Geschiktheid van de markt							X			X	X		
Onbekendheid										X	X		

Tabel 48: Koppelingsmatrix

Opdrachtgever:

Contactpersoon:

Datum gesprek:

	Onzekerheid	Blijkt uit:	Gekoppelde acties:	Status:
Directe beïnvloedbare onzekerheden				
	AANBESTEDEN			
	Onzekerheid ten aanzien van de aanpak van de bijbehorende selectieprocedure.			
	Onzekerheid ten aanzien van de marktbenaderingsvormen.			
	TOEPASBAARHEID			
	Onzekerheid ten aanzien van de toepasbaarheid in dynamische omgeving.			
	INZICHT IN HET PROCES			
	Onzekerheid over de te doorlopen stappen van een geïntegreerde contractvorm.			
	Onzekerheid ten aanzien van controle over/grip op het proces.			
	PROGRAMMA VAN EISEN			
	Onzekerheid ten aanzien van het opstellen van het programma van eisen.			
	Onzekerheid ten aanzien van de benodigde volledigheid van het programma van eisen.			

	Onzekerheid	Blijkt uit:	Gekoppelde acties:	Status:
	GEDRAG VAN DE OPDRACHTNEMER			
	Opdrachtgevers zijn onzeker over het gedrag van de aannemer wanneer het programma van eisen 'onvolledig' is of teveel vrijheden bevat.			
	Er bestaat bij de opdrachtgevers onzekerheid ten aanzien van het gedrag van de aannemer wanneer er wijzigingen optreden of wanneer de opdrachtgever invloed wil uitoefenen.			
	INVLOED EN FLEXIBILITEIT			
	Onzekerheid ten aanzien van de mogelijkheid om gedurende het proces het programma van eisen te wijzigen.			
	Onzekerheid ten aanzien van de mogelijkheid om gedurende het proces procesmatig invloed uit te oefenen.			
	Onzekerheid ten aanzien van de mogelijkheid om gedurende het proces op detailniveau invloed uit te oefenen.			
	Onzekerheid ten aanzien van de mogelijkheid om gedurende het proces op politiek gevoelige aspecten invloed uit te oefenen.			

	Onzekerheid	Blijkt uit:	Gekoppelde acties:	Status:
	EINDRESULTAAT			
	Onzekerheid ten aanzien van de eindverantwoordelijkheid			
	Onzekerheid ten aanzien van de prijs-kwaliteit verhouding.			
	Onzekerheid ten aanzien van aansluiting van het eindresultaat bij wensen opdrachtgever.			
	Indirect beïnvloedbare onzekerheden			
	Onzekerheid ten aanzien van de vermeende meerwaarde/voordelen van vroegtijdig uitbesteden.			
	Afbreukrisico's bij aanbesteden geïntegreerde contractvormen.			
	Onzekerheid ten aanzien de verscherping van verantwoordelijkheid die geïntegreerde contractvormen met zich mee brengen.			
	Onzekerheid ten aanzien van hun eigen positie.			
	Er bestaat onzekerheid ten aanzien van de geschiktheid van de markt.			
	Wanneer openbaar wordt aanbesteed ervaart men het als een risico dat men te maken krijgt met een onbekende opdrachtnemer.			

Tabel 49: Checklist



'Ontwerpen en uitvoeren binnen één overeenkomst' biedt opdrachtgevers de mogelijkheid om kennis en kunde van BAM Wegen Regio Oost optimaal te benutten. Binnen deze nieuwe verantwoordelijke rol heeft BAM Wegen Regio Oost een drietal 'modellen' geformuleerd waarin de mate van betrokkenheid van de opdrachtgever binnen het proces is vastgelegd. Zo kunnen, afhankelijk van de behoefte, heldere afspraken gemaakt worden over kwaliteit, budgetbewaking, procesgang en verantwoording en afscheidsmoment.

Wanneer één partij verantwoordelijk is voor het hele proces zijn de risico's overzichtelijk en beheersbaar. De kosten bevinden zich op een concurrerend niveau en zullen verder dalen door efficiency en onderhoudsarme oplossingen. BAM Wegen Regio Oost ziet deze geïntegreerde aanpak als haar core business maar realiseert zich ook dat opdrachtgevers in bepaalde situaties in meerdere of mindere mate de regie willen houden. Onze samenwerkingsmodellen voorzien in deze situatie en dragen bij aan een ontspannen en succesvolle samenwerking. In het ontwerp- en realisatieproces worden diverse fasen doorlopen. De meerwaarde van een geïntegreerd contract ligt mede in het feit dat opdrachtgever en opdrachtnemer deze stappen gezamenlijk doorlopen. De situatie kan zich voordoen dat partij-

en op voorhand onvoldoende overzicht hebben op de te nemen stappen, om zich ten opzichte van elkaar voor het totale proces te binden. Samenwerking betekent voor BAM Wegen Regio Oost dat vooraf heldere afspraken gemaakt worden. Partijen beoordelen, in voorkomende situatie, na iedere fase met elkaar of de vervolgstap gewenst is. Door het inbouwen van afscheidsmomenten kunnen opdrachtgever en opdrachtnemer beslissen, wanneer zij niet meer op één lijn zitten, afscheid van elkaar te nemen zonder dat hier grote (kosten)consequenties aan verbonden zijn. Ook wanneer op een meer traditionele manier wordt samengewerkt geldt voor BAM Wegen Regio Oost dat vooraf heldere afspraken worden gemaakt: 'realiseer wat je belooft binnen een gesteld budget'.



Samenwerkingsvormen en contracten tussen partijen in de bouw veranderen. Steeds nadrukkelijker nemen opdrachtgevers afstand tot het ontwerp- en realisatieproces en geven daarmee marktpartijen meer de mogelijkheid innovatieve oplossingen aan te dragen binnen gewaarborgde kwaliteitsspecificaties.

BAM Wegen Regio Oost

Samenwerkingsvormen





Bedrijweweg/Wijnbergsebrug

Contractvorm:
Design & Construct
Aanbestedingsvorm:
Aanbesteding met voorafgaande selectie, volgens Europese Richtlijn Werken 93/37/EEG
Startdocument:
Leidraad en Programma van Eisen
Opdrachtgever:
Gemeente Doetinchem

Design and Construct

De meest bekende geïntegreerde contractvorm

Naast het meest bekende is het 'Design and Construct model' (D&C) ook de meest toegepaste contractvorm.

Op basis van een vraagspecificatie, opgesteld door of namens de opdrachtgever, wordt door de opdrachtnemer een (uitvoerings)ontwerp gemaakt en uitgevoerd. De vraagspecificatie bestaat vaak uit een functioneel programma van eisen met daarbij een schetsontwerp, een voorlopig ontwerp

of een definitief ontwerp. De opdrachtnemer is hierbij verantwoordelijk voor het door hem uitgewerkte ontwerp. Het D&C model wordt gezien als een samenwerkingsvorm waarbij de opdrachtgever beperkte invloed heeft. Het D&C model is geschikt indien de opdrachtgever in grote mate de eisen aan het product en aan het proces voor ogen heeft, en in staat is de regierol 'op afstand' te vervullen.

Design and Construct Bouwteam

Invloed bij detaillering blijft behouden

Het 'Design and Construct Bouwteam model' (D&CBT) biedt, daar waar het D&C model dit niet doet, voor de opdrachtgever een grotere mate van flexibiliteit. Zo wordt de opdrachtgever onder andere de mogelijkheid geboden om gedurende het ontwerpproces op detailniveau mee te beslissen over specifieke onderdelen van het ontwerp, zonder dat hierbij de ontwerpverantwoordelijkheid verschuift. Het ontwerp wordt, net als bij D&C uitgewerkt op basis van een door of namens de opdrachtgever opgestelde vraagspecificatie. De vraagspecificatie kan gebruikt worden als een flexibel document, waarbij

gedurende het proces de mogelijkheid bestaat hierin wijzigingen aan te brengen. Een D&CBT model kan voordelen bieden wanneer de opdrachtgever beschikt over medewerkers met plaatselijke en/of specifieke kennis die meerwaarde biedt voor het project, of wanneer de opdrachtgever invloed wil uitoefenen op bijvoorbeeld politiek bestuurlijk gevoelige onderdelen van het proces. Het D&CBT model is geschikt wanneer de opdrachtgever in grote lijnen weet wat hij wil, en waarbij het inpassen van voortschrijdend inzicht een belangrijke factor is.

Stationsplein te Apeldoorn

Contractvorm
Design & Construct Bouwteam
Aanbestedingsvorm:
P.P.S. met gemeente Apeldoorn
Startdocument:
Stedenbouwkundige visie
Opdrachtgever:
Gemeente Apeldoorn



UAV-GC, duidelijke communicatie

Aannemers ontwikkelen zich steeds meer tot verantwoordelijke partij voor het hele proces van planontwikkeling tot oplevering en nazorg. Een proces met ingrijpende contractuele gevolgen. Hierdoor ontstond de behoefte aan een juridisch administratief kader, geschikt voor bouwopdrachten waarbinnen ontwerpwerkzaamheden geïntegreerd zijn. Op initiatief van de stichting CROW is een Model Basisovereenkomst met bijbehorende Uniforme Administratieve Voorwaarden voor geïntegreerde contracten ontwikkeld, de UAV-GC. Vanzelfsprekend werkt BAM Wegen Regio Oost met dit document dat geschikt is voor grootschalige, gecompliceerde werken maar ook bij eenvoudige standaard werken een heldere verslaglegging waarborgt.



Specify, Design and Construct

Maximale invloed en innovativiteit

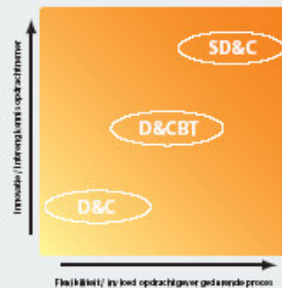
BAM Wegen signaleert bij opdrachtgevers regelmatig de wens te willen samenwerken met een bouwende adviseur: een opdrachtnemer die beschikt over ontwerp- en uitvoeringscapaciteit. Het "Specify, Design and Construct model" (SD&C) biedt hiervoor de mogelijkheid. De opdrachtgever wordt hierbij ondersteund bij het opstellen van de vraagspecificatie. De wensen van de opdrachtgever worden vertaald naar hanteerbare en eenduidige criteria zonder dat hierbij de ruimte voor

innovaties verdwijnt. De opgestelde vraagspecificatie wordt als uitgangspunt gebruikt voor de verdere uitwerking van het ontwerp. Het SD&C model kan ook in de bouwteam variant worden uitgevoerd. Het SD&C model is geschikt voor projecten waarbij nog niet precies inzichtelijk is waar het uiteindelijke product aan moet voldoen, en welke processen moeten worden doorlopen om tot het uiteindelijke product te komen (bijvoorbeeld project- of locatieontwikkeling).

Herinrichting
Baron van Nagellstraat

Contractvorm:
Specify, Design & Construct
Aanbestedingsvorm:
Prijsvraag, meervoudig
Startdocument:
Stedenbouwkundig ontwerp
Opdrachtgever:
Gemeente Barneveld

Invloed op het proces



Raamovereenkomst

In een Raamovereenkomst wordt de samenwerking tussen partijen op hoofdlijnen voor het project geregeld. De Model Basisovereenkomst wordt daarna specifiek per deelproject ingevuld aan de hand van nieuwe vraagspecificaties. Voordeel van een Raamovereenkomst is de gefaseerde uitvoering, waarbij opgedane ervaringen in eerdere deelprojecten direct ingepast kunnen worden in nog te realiseren project onderdelen. Wanneer de opdrachtgever een project, bestaande uit diverse deelprojecten waarvoor nog geen vraagspecificatie is opgesteld, met één marktpartij wil realiseren, kan een Raamovereenkomst worden afgesloten.

Samenwerkingsmodellen





Koninklijke BAM Groep nv



Bouw en vastgoed



Infra

Civiel

Infrastructuur

Wegen	BAM Wegen bv Regio Oost	Molermakershoek 3 7328 JK Apeldoorn	Postbus 10004 7301 GA Apeldoorn	T (055) 539 67 67 F (055) 539 67 00	info.oost@bamwegen.nl www.bamwegen.nl
	Vestiging Enschede	Twèkkeler-es 49 7547 ST Enschede	Postbus 238 7500 AE Enschede	T (053) 431 42 13 F (053) 432 55 94	

Rail



Baggeren



Techniek



Consultancy en engineering

Eindnoten

¹ Stichting Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek. CROW is een kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte.

² Uniforme Administratieve Voorwaarden – Geïntegreerde Contractvormen. Ervaringen van een proef- en implementatieperiode van 4 jaar met de eerste versie van de UAV-gc (2000) hebben geresulteerd in een herziene, definitieve versie van de UAV-gc, de UAV-gc 2005.

³ Uniforme Administratieve Voorwaarden 1989.

⁴ Bron: Referentielijst BAM Wegen Regio Oost, Ontwerpend Aannemer

⁵ Deze constatering is afkomstig uit het proefschrift van A.G. Dorée, Gemeentelijk Aanbesteden, 1996.

⁶ Als het gaat om onzekerheden wordt vaak verwezen naar het werk van Galbraith [1973] waarin hij zich toelegt op de relatie tussen onzekerheid en vereiste capaciteit voor informatieverwerking. Galbraith [1973] stelt dat naarmate de onzekerheid groter wordt, er meer informatie moet worden ingewonnen en worden geproduceerd. Met meer informatie over aanbieders en over verwachte ontwikkelingen in de toekomst kunnen de onzekerheden ten aanzien van selectie en contractformuleringen worden verminderd [Dorée, 1996].

⁷ OPH staat voor Over de Projecten Heen.

⁸ Deze paragraaf is gebaseerd op: 'Overwegingen bij uitbestedingsstrategieën', PSIBouw [2005].

⁹ Rijkswaterstaat heeft als beleid dat alle projecten volgens een geïntegreerde vorm dienen te worden uitbesteed.

¹⁰ In een kasverplichtingenstelsel wordt in de begroting alleen gekeken naar het jaar waarin een uitgave wordt gedaan, terwijl bij in een kosten-baten stelsel wordt afgeschreven op uitgaven die meerjarig nut hebben.

¹¹ De onzekerheden en/of risico's die reeds eerder zijn genoemd worden niet nogmaals weergegeven.

¹² Speerpunt gemeente: contact op meerdere niveaus, ontwikkelingen nauwlettend volgen, meerdere bezoeken accountmanager per jaar, in beginsel op elk werk geschikt werk inschrijven, kansen zoeken voor planontwikkeling / eigen initiatief.

¹³ Neutrale gemeente: contact primair via accountmanager, ontwikkelingen op hoofdlijnen volgen, een of meerdere bezoeken per jaar, opportunistisch inschrijven op werk.

¹⁴ Extensieve gemeente: contact uitsluitend via accountmanager, ontwikkelingen zeer globaal volgen, een keer per een of twee jaar bezoeken, uitsluitend inschrijven op werk vanuit productiemotief.

¹⁵ Deze onzekerheid wordt zowel in de transactiekostenbenadering als in de principaal – agent theorie genoemd.

¹⁶ Citaat uit: Rothery, B., Robertson, I., *The Truth about Outsourcing*, Hampshire, 1995

¹⁷ *Complementary assets are assets that are highly specific to the economic activities in question*. [Domberger, 1998:112]

¹⁸ Bron: CBS.

¹⁹ Een handeling is rechtmatig als deze is uitgevoerd in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving.

²⁰ Een handeling is doelmatig als de betreffende inspanningen en uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel, en de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten.

²¹ Hierin wordt de visie van de ministers van Economische Zaken, van VROM en van Verkeer en Waterstaat gegeven op de toekomst van de bouwsector.

²² Uit: Handreiking 'Verdien aan besteden', VNG [2003].

²³ Bron: www.deventer.nl

²⁴ Richtlijn nr. 93/37/EEG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken, Raad van de Europese Gemeenschappen, 1993.

²⁵ Richtlijn nr. 92/50/EEG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening, Raad van de Europese Gemeenschappen, 1992.

²⁶ Richtlijn nr. 93/36/EEG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen, Raad van de Europese Gemeenschappen, 1993.

²⁷ Richtlijn nr. 93/38/EEG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie, Raad van de Europese Gemeenschappen, 1993.

²⁸ Zoals daar waren het UAR 1986, het UAR-EG 1991 (en de herzieningen hierop) en het UAR 2001.

²⁹ Uit: Aanbestedingsregels moeten innovatie bouw stimuleren, Regieraad Bouw [2005].

³⁰ Richtlijn nr. 2004/17/EG, betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, Europees Parlement, Raad van de Europese Unie, 2004.

³¹ Richtlijn nr. 2004/17/EG, betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten, Europees Parlement, Raad van de Europese Unie, 2004.

³² Uit: Aanbestedingsregels moeten innovatie bouw stimuleren, Regieraad Bouw [2005].

³³ Uit: Aanbestedingsregels moeten innovatie bouw stimuleren, Regieraad Bouw [2005].

³⁴ Deze paragraaf is gebaseerd op: 'Overwegingen bij uitbestedingsstrategieën', PSIBouw [2005].

³⁵ Rijkswaterstaat heeft als beleid dat alle projecten volgens een geïntegreerde vorm dienen te worden uitbesteed.

³⁶ In een kasverplichtingenstelsel wordt in de begroting alleen gekeken naar het jaar waarin een uitgave wordt gedaan, terwijl bij in een kosten-baten stelsel wordt afgeschreven op uitgaven die meerjarig nut hebben.

³⁷ Afbeelding op de achtergrond is een schilderij van Fransje Versloot getiteld 'Maskerade'. "Rollenspelen; versluiering van gedachten, opvattingen en emoties. Wie speelt ze niet?" [Bron: www.fransjeversloot.nl/maskera1.jpg]

³⁸ Volgens het accountmanagementplan van BAM Wegen Regio Oost.