

Initiatie van GC in GWW-projecten in Amsterdam



Student: Ing. T.J. Munster
Civil Engineering & Management
Status: Definitief
Datum: 25 september 2010



Gemeente Amsterdam
Ingenieursbureau



Begeleider:
Ir. J.H.M. Mooren

1^e Begeleider:
Ir. H. Kroon

2^{de} Begeleider:
Drs. Ing. J. Boes

3^e Begeleider:
Prof. Dr. Ir. A.G. Dorée

Initiatie van GC in GWW-projecten in Amsterdam

Thomas Munster
Civil engineering & Management
Bouwprocesmanagement
Weesperstraat 430
1100 AR Amsterdam
020 251 1419



Gemeente Amsterdam
Ingenieursbureau

Ingenieursbureau Amsterdam
Weesperstraat 430
Postbus 12693
1100 AR Amsterdam
020 251 1111

Begeleider:
Joep Mooren
Groepsmanager Infrastructuur Grote
Projecten



Universiteit Twente
de ondernemende universiteit

Universiteit Twente
Construerende Technische Wetenschappen
Civiele Techniek, Afdeling Bouw/Infra
Postbus 217
7500 AE Enschede

1^e begeleider:
Henk Kroon
Docent Management en Bestuur
0 53 489 4167
Deventerhenk@yahoo.nl

2^{de} Begeleider:
Hans Boes
Docent Bouwprocesmanagement
053 489 4881
j.boes@utwente.nl

3^e Begeleider:
André Dorée
Hoogleraar Bouw/Infra: vakgroep markt &
organisatievormen
053 489 4058

Op de voerpagina staat een zwart-wit afbeelding van Julius Caesar die de Rivier de Rubicon over steekt. Met het oversteken van de Rubicon, maakte Caesar het gewaagde besluit om Rome te veroveren onomkeerbaar.

Vele personen binnen de organisatie van Amsterdam vermoeden dat de keuze voor toepassing van geïntegreerde contracten een onomkeerbaar proces in gang zet, wat ertoe leidt dat er geen ontwerpen meer gemaakt kunnen worden binnen de organisatie van Amsterdam en hierdoor de controle over ontwerp en bouw uit handen geven.

De keuze voor de toepassing geïntegreerde contracten in de bouw is niet zwart-wit. Deze scriptie pleit voor een per project afgewogen keuze tussen de mate van zelf ontwerpen en uitbesteden. De keuze dient te leiden tot meerwaarde voor het project en de stad op de korte en lange termijn.

De keuze voor de toepassing van geïntegreerde contracten leidt niet tot het uit handen geven van alle ontwerptaken, of de controle op het bouwproces. De tijd zal uitwijzen waar voor Amsterdam de optimale verhouding ligt tussen zelf ontwerpen en ontwerptaken uitbesteden samen met bouw. Nu is de optimale verhouding nog lang niet bereikt.

*Kiezen voor Geïntegreerde contracten
staat niet gelijk aan
het oversteken van de Rubicon*

Voorwoord

Hiermee is een resultaat bereikt van een lange periode over studie naar geïntegreerde contracten in de bouw en de ambtelijke organisatie van de gemeente Amsterdam. Dit is een afronding van de studie bouwprocesmanagement en de start als een carrière als adviseur in geïntegreerde contracten bij de gemeente Amsterdam.

Ik maak hierbij een traditie om ook op het voorblad van mijn scriptie een scenario met een paard af te beelden. Het paard refereert onder andere naar een uitspraak van Henry Ford over innovatie. `Als ik aan mijn klanten zou vragen wat ze wilden hebben, dan zouden zij alleen snellere paarden willen. Mijn gevoel is dat er binnen IBA gezocht wordt naar “snellere paarden”, om binnen de traditionele bouworganisatievorm verbeteringen aan te brengen tussen opdrachtgever en aannemer. Het toepassen van geïntegreerde contracten wordt beschouwd als een te grote stap in een vernieuwing in de relatie tussen de gemeente en de bouwende marktpartijen.

Hierbij wil ik gebruik maken van de mogelijkheid om een aantal mensen te bedanken voor hun inspanning en inbreng in mijn afstudeer- en studieperiode. Als eerste wil ik de medewerkers van het IBA bedanken voor hun het mogelijk maken van mijn afstudeeronderzoek. In het bijzonder Joep Mooren als begeleider.

Verder wil ik mijn begeleiders vanuit de universiteit Twente bedanken voor hun feedback en klankborden. Met name Henk Kroon voor het focussen van mijn gedachten en het vertrouwen geven in mijn kunnen.

Als laatste kan ik natuurlijk niet vergeten mijn dank te uiten aan mijn vrienden en familie. Met name mijn ouders, Hans en Gonnie voor het verbreden van mijn interesse en het bewust en onbewust stimuleren voor het doen van deze studie. Ten slotte mijn vriendin Cindy. Zij heeft gedurende mijn gehele studieperiode mij gestimuleerd, gesteund en geholpen met het voltooien van deze periode. Ik hou van je.

Samenvatting

Binnen ingenieursbureau Amsterdam (IBA) zijn er diverse personen die de mogelijkheden van geïntegreerde contracten (GC) meer willen benutten. Geïntegreerde contracten zijn bouworganisatievormen, waarbij de bouwer ook verantwoordelijk wordt voor (delen van de) ontwerptaken. Echter de toepassing van GC komt niet van de grond binnen het werkgebied van IBA. De reden daarvoor is onbekend, omdat het onduidelijk is hoe de keuze in bouworganisatievorm tot stand komt.

De wens om de competenties benodigd voor GC te ontwikkelen, is ontstaan omdat er in Nederland een grote groep personen binnen de bouwsector is die de toepassing van GC stimuleert. Zij stellen dat dit goed is voor de concurrentiemogelijkheden van bouwsector, innovatie en welvaart. Bij diverse organisaties worden daarom de mogelijkheden van GC onderzocht en het toepassingsgebied voor deze contractvorm verbreed.

In het verleden, voor de industriële revolutie hadden veel bouwprojecten GC kenmerken. Maar met de opkomst van de architect als beroepsgroep is dit veranderd. De populariteit van het standaardbestek leidde ertoe dat bouwondernemingen alleen verantwoordelijk werden voor de bouwfase. Doordat kosten het enige onderscheidende criterium werd, zijn de concurrentiemogelijkheden van de bouwsector beperkt. Concurrentie op alleen prijs leidt tot opportunistisch gedrag van de markt, Dit komt omdat er onvoldoende mogelijkheden bestaan voor marktpartijen om zich te kunnen onderscheiden. Mede omdat opdrachtgevers uitgaan van bestaande technologieën in hun uitvraag.

Het gebrek aan concurrentiemogelijkheden kwam tot uiting in de bouwfraude-affaire in 2002. Door marktverdeling werden marktmechanismen onrechtmatig uitgeschakeld. Door concurrentie op meer aspecten dan alleen prijs wordt verwacht dat er een beter ondernemingsklimaat komt in de bouwsector. Daarom worden de mogelijkheden van GC door het Rijk onderzocht en de toepassing ervan gestimuleerd.

Om de besluitvorming omtrent uitbesteden te onderzoeken zijn neo-institutionele theorieën behandeld. Deze geven inzicht in waarom organisaties bestaan en taken uitbesteden. Hieruit blijkt onder meer dat:

- Er kosten zijn verbonden aan het uitbesteden van taken;
- De agent (opdrachtnemer) andere belangen heeft dan de principaal (opdrachtgever);
- Het uitbesteden van taken moet aansluiten bij de gewenste competentieontwikkeling van de organisatie;
- De ambtelijk manager streeft naar budgetmaximalisatie voor zijn organisatie.

De ontwikkelingen in de bouwsector samen met de neo-institutionele theorieën geven inzicht in het feit dat de keuze voor GC beïnvloedt wordt door vier niveaus:

De omgeving: Sinds de bouwfraude-affaire heeft het bredere publiek in de bouwsector de verwachting dat GC een positief effect heeft op het ondernemingsklimaat en de innovatie van de bouwsector.

De organisatie: De toepassing van GC moet aansluiten bij de strategie, en belangen van de organisatie.

Het project: GC dient een positieve bijdrage te leveren bij het behalen van de projectdoelstellingen.

De persoon: Een ambtelijk manager die verantwoordelijk is voor de keuze in bouworganisatievorm heeft deels strijdige belangen met die van het project en/of de organisatie.

De toepassing van de traditionele bouworganisatievorm zit “gebakken” in de vastgestelde processen van de organisatie van Amsterdam. Dit blijkt onder andere uit de feiten dat het budget wordt bepaald op basis van een definitief ontwerp. Er is geen beslismoment in het besluitvormingsproces over de bouworganisatievorm. Er zijn intensieve interne inspraak-toetsprocedures voor ontwerpen, waarin op details wordt gegaan en de voorwaarden van die procedure niet helder zijn bepaald. Het coördinatiestelsel is een old-boys network.

De afstemming tussen diensten is voor verbetering vatbaar. Dit maakt het lastig voor een commerciële partijen om hierin te mengen. Er kan worden gesteld dat het onuitgesproken beleid van de diensten in Amsterdam gebaseerd is op het ontwikkelen en behouden van taken voor de eigen organisaties.

Ondanks de belemmeringen in het besluitvormingsproces zijn er wel succesvolle voorbeelden van geïntegreerde contracten in Amsterdam. Bij alle cases zijn er grote voordelen ervaren met de toepassing van GC. De belangrijkste aanleidingen om GC toe te passen is de wens om kennis op te doen met GC en het behalen van tijdswinst. Daarbij is de keuze voor GC toe te dichten aan enkele besluitvormers binnen deze projecten die overtuigd zijn van de voordelen van GC. Verder zijn er geen grote overeenkomsten te benoemen tussen de projecten, behalve dat de invloed van de centrale diensten van Amsterdam bij de cases klein zijn. De opdrachtgevende organisatie betrof bij allen een stadsdeel.

Bij het project IJburg is er geëxperimenteerd met integratie van disciplines. Het projectbureau IJburg heeft in eerste instantie het ontwerp van de gehele openbare ruimte overgelaten aan de projectontwikkelaars. Hiervoor is gekozen omdat integratie van disciplines meer samenhang zou brengen in het eindresultaat. Dit is aangedragen door de projectontwikkelaars. Zij hadden een sterkere onderhandelingspositie in het project, omdat ze grotere risico's namen dan doorgaans. Dit pakte niet goed uit door een tekort aan beheersmaatregelen in de samenwerking. Daarom is deze samenwerking afgebroken. Later is een sterk overeenkomende samenwerkingsvorm in het klein opnieuw geprobeerd, omdat de projectontwikkelaar geld wilde investeren in de openbare ruimte. Dit leidde tot een voor Amsterdam afwijkend eindresultaat dat wisselend is ontvangen.

De toepassing van GC is niet in overweging genomen door projectbureau IJburg. De personen met grote invloed op de bouworganisatievorm zien meer bezwaren dan voordelen in de toepassing van GC. Daarbij dient gesteld te worden dat deze invloedrijke personen ook belangen behartigen van de verschillende diensten en afdelingen die disciplines bezitten benodigd voor de traditionele bouworganisatievorm. Uit open interviews zijn dertien belemmeringen gedefinieerd.

Het project IJburg vormt de basis van een krachtenveldanalyse samen met de belemmeringen uit de analyse van het besluitvormingsproces in Amsterdam. Hierbij zijn de barrières voor de toepassing van GC gedefinieerd met daarbij mogelijke methoden om deze om te buigen. Daarnaast zijn stimulansen voor de toepassing van GC gedefinieerd die volgen uit de cases waarin GC succesvol is toegepast. Dit samen is input voor een veranderproces voor IBA en de andere betrokken diensten in de projecten van de openbare ruimte in Amsterdam.

Het veranderproces is gebaseerd op een drie-fasen model. De eerste fase is het bewust worden van de noodzaak van verandering. Dit wordt de ontgooifase genoemd. In de tweede fase vindt de verandering plaats. In de derde fase dient de veranderde manier van werken te worden ingebed in de vastgestelde processen. Hier volgt een opsomming van de acties die ondernomen dienen te worden verdeeld over de drie fasen, om GC succes te initiëren in de openbare ruimte.

Ontgooifase

- Het initiëren en uitvoeren van pilotprojecten waarbij de barrières klein zijn en de stimulansen groot. Dit zijn projecten met uitdagende doelstellingen in tijd, geld of kwaliteit. Tevens zijn dit projecten met kleine invloed van de centrale stad, met name bij stadsdelen;
- Bij tegenvallende projecten dient de gekozen bouworganisatievorm tegen het licht te worden gehouden. Dit dient geëvalueerd te worden met de andere publieke diensten;
- De mogelijkheden die GC biedt in het kader van kwaliteitsambities zoals duurzaamheid in het bouwproces dienen te worden aangetoond;
- Er dient geïnvesteerd te worden in de noodzaak om in de pas te lopen met collega ingenieursbureaus, om geen kennisachterstand te verkrijgen.

Veranderfase

- Veranderen kost energie en daarmee geld. Op projectniveau kunnen deze kosten niet worden gedragen omwille van de incentives om het projectbudget een zo groot mogelijke productkwaliteit te krijgen. Hierom moeten de lijnorganisaties middelen vrij maken voor het veranderproces.
- Zodra de noodzaak van de verandering is aangetoond zijn er rolmodellen noodzakelijk om de gewenste veranderrichting aan te geven. Deze zouden kunnen gevonden worden bij de grote aanbestedende diensten van het Rijk. Tevens kunnen ervaringen verkregen uit pilotprojecten kenbaar worden gemaakt binnen en buiten de organisatie van IBA.
- De pilotprojecten kunnen daarnaast een functie hebben in het nagaan van de mogelijkheden om de besluitvormingsprocessen binnen de organisatie van Amsterdam aan te passen. Ook de wijze van participatie van kabel- en leidingbeheerders in de projecten zal op basis van pilotprojecten moeten worden afgestemd en verbeterd.
- Het vertrouwen van bouwbedrijven zal moeten worden opgebouwd in deze fase. Hiervoor is open communicatie tussen de projectorganisaties en de bouwbedrijven noodzakelijk. Dit kan met behulp van workshops en presentaties buiten projecten om.
- Implementatie van systems engineering zal leiden tot het aanwennen van nieuwe werkmethoden benodigd voor GC.

Bevriesfase

- Voor systems engineering zijn specifieke tools en competenties noodzakelijk. Eenmaal ontwikkeld dienen deze behouden te worden voor de organisatie.
- De besluitvormingsprocessen kunnen worden aangepast door met behulp van de pilotprojecten een parallel proces besluitvormingsproces te ontwikkelen gebaseerd op best practices. Dit zal leiden tot een vastgelegd standaard werkproces voor GC. Hierbij is de participatie noodzakelijk van de diensten dIVV, OGA en DRO en de kabel-en-leidingenbeheerders.
- Het belangrijkste aspect dat vastgelegd moet worden voor de toepassing van GC is een afweging in de bouworganisatievorm aan het begin van het besluitvormingsproces. In het Plaberum en het PBI moet worden vastgelegd welke bouworganisatievorm voor het project het meest wenselijk is, hierbij rekeninghoudend met de belangen en mogelijkheden van de publieke diensten. Hierbij dient speciale expertise te worden toegepast voor een weloverwogen beslissing met de laatste stand van de kennis op dit gebied.

Inhoudsopgave

1	<i>Onderzoeksplan</i>	15
1.1.	Aanleiding	15
1.2.	Probleemstelling	16
1.3.	Doel van het onderzoek	17
1.4.	Onderzoeksvragen	17
1.5.	Onderzoeksmodel	18
1.6.	Causale relatie diagram	20
1.7.	Indeling scriptie	21

Deel 1 Theorie

2	<i>Introductie in geïntegreerde contracten</i>	25
2.1.	Definitie geïntegreerd contract in de bouw	25
2.2.	Motieven voor het kiezen van GC	27
2.3.	Belemmeringen van toepassing GC	30
2.4.	Conclusies	31
3	<i>De ontwikkeling van uitbesteden in de bouw</i>	33
4	<i>Institutionele theorieën</i>	39
4.1.	Transactiekostenbenadering	43
4.2.	Kerncompetentiethorie	46
4.3.	Bureaucratiethorie	47
4.4.	Conclusies	49
5	<i>Het onderzoekskader</i>	50
5.1.	Beïnvloeding voor de keuze van GC	50
5.2.	Eerste onderzoeksvraagstuk	52
5.3.	Niveaus van belangenafweging	53
5.4.	Vervolg van onderzoek	54

Deel 2 De Amsterdamse praktijk

6	<i>Besluitvorming in ruimtelijke ordeningsprojecten</i>	59
6.1.	Plaberum	61
6.2.	Plan- en besluitvormingsproces infrastructuur	66
6.3.	PBI en Plaberum.	69
6.4.	Het coördinatiestelsel	69
6.5.	Beleid inkoop en aanbesteden	74
6.6.	Conclusies besluitvormingsproces	76
7	<i>Casestudie GC in Amsterdam</i>	79
7.1.	Methode	79
7.2.	Behandeling van de cases	81
7.3.	Ervaringen uit de cases	86
7.4.	conclusies	89
8	<i>Casestudie: Project IJburg</i>	92
8.1.	De projectorganisatie	92
8.2.	Personen in het project	98
8.3.	Conclusies	101
9	<i>Eindconclusies</i>	103
9.1.	Toepassing van het denkkader	103
9.2.	Barrières en stimulansen voor de toepassing van GC	104
9.3.	Proces van verandering	108
9.4.	Ontdooien	108
9.5.	Veranderen	109
9.6.	Bevriezen	109
	<i>Bibliografie</i>	111
	Bijlage A - overzicht consortia IJburg	115
	Bijlage B - organogram Projectbureau IJbrug	116
	Bijlage C - uiteenzetting agency theorie	117

1 Onderzoeksplan

In dit hoofdstuk worden de kaders van het onderzoek uiteengezet. Eerst volgt de aanleiding en doel van dit onderzoek. Het doel van het onderzoek wordt afgebakend met onderzoeksvragen. Hoe de antwoorden worden gevonden worden uiteengezet in de onderzoeksaanpak. De probleemschets wordt verduidelijkt met een fishbone diagram, waarmee de probleemomgeving in kaart wordt gebracht.

1.1. Aanleiding

Er zijn diverse redenen waarom een gemeentegebonden ingenieursbureau als IBA kennis wil hebben van de mogelijkheden van geïntegreerde contractvormen (GC). Geïntegreerde contracten schept namelijk kansen en mogelijkheden voor de gehele gemeente Amsterdam en IBA in het bijzonder, die nu grotendeels onbenut blijven. Geïntegreerd aanbesteden kan leiden tot een betere prijs-kwaliteitverhouding van projecten en kan stimulerend werken op de innovatie in de bouwsector. Verder past geïntegreerd aanbesteden bij de beleidslijnen die de Rijksoverheid heeft uitgestippeld. Door de grote aanbestedende diensten in de GWW, zoals RWS en Prorail wordt hier gehoor aan gegeven. Bij RWS staat dit bekend staat als het “markt tenzij...” principe. IBA is gevoelig voor deze tendens en wil hierbij niet achter blijven.

Hiernaast wil IBA zich meer profileren als een “kennis gerichte” ingenieursbureau, in plaats van wat zij noemen “een bestekkenfabriek”. Door eerder in het projectproces te participeren, verwacht IBA haar expertise meer te kunnen benutten en werk naar zich toe te trekken. Hierdoor zal zij een meer adviserende rol toegedicht krijgen. Dit zorgt voor een grotere meerwaarde van IBA voor de gemeente Amsterdam en daarom voor een meer zekere continuïteit. Gezien wordt dat het toepassen van geïntegreerde contractvormen hieraan een bijdrage kan leveren.

Lastig initiëren

Tot op heden is het lastig gebleken om met initiatieven te komen voor de toepassing van GC. Dit geldt met name voor projecten die zich richten op de gebiedsinrichting van openbare ruimte en lijninfrastructuur in Amsterdam. Dit soort projecten staan binnen IBA bekend als zijnde “maaiaveldprojecten”. Zo worden projecten aangaande het ontwerp van openbaar gebied in de stad van Amsterdam teruggenomen van commerciële partijen.¹ Dit terwijl geïntegreerde contractvormen op andere projecttypes als kunstwerken wel successen bieden.

IBA speelt bij maaiveldprojecten een grote rol binnen de gemeentelijke organisatie. Zij zorgt dat ontwerpen worden uitgewerkt tot een aanbesteedbaar contractdocument. Dit houdt doorgaans in dat zij belast zijn met het maken van bestekken en bestekstekeningen. IBA zorgt ervoor dat het bestek zo ver mogelijk is uitgewerkt en voldoen aan de normen ten einde meerwerk van de aannemer te voorkomen. IBA is dus verantwoordelijk voor de invulling en aanbesteding van de contracten, maar niet voor de keuze van het contracttype. Doorgaans krijgt IBA een rol binnen het project, nadat er is gekozen voor de traditionele aanpak van de driehoek opdrachtgever, ontwerper en bouwer. IBA moet binnen deze randvoorwaarden zorgen dat de verwachtingen omtrent het project worden waargemaakt.

IJburg: de kans

IBA wenst vroegtijdig een rol binnen het projectteam te verkrijgen zodat zij meer invloed hebben in de projectuitkomsten. Door toepassing van GC kan IBA als specialist in aanbestedingen en bouworganisatievormen waarschijnlijk een sterkere positie verkrijgen binnen projecten. Dit zal leiden tot een hoogwaardigere rol binnen de gemeentelijke organisatie. Het project IJburg fase II biedt kansen om die rol te verwezenlijken, omdat dit een grootstedelijk project is met kenmerken dat geïntegreerd aanbesteden wellicht mogelijk maakt. Het is een goed gedocumenteerd project met een heldere scope, afbakening en projectorganisatie.

¹ Voorbeelden hiervan zijn: Ruimtelijke inrichting IJburg fase 1 en Inpassing van Odebrug

IBA wil weten wat de mogelijkheden zijn om IJburg fase II als springplank te gebruiken voor een bedrijfsvoering met ook geïntegreerd aanbesteden, in plaats van alleen traditionele bouworganisatievormen. Hierbij is inzicht hoe de keuze omtrent de contractvorm tot stand komt bij IBA's opdrachtgevers en welke motieven zij hanteert voor de toepassing van GC van belang. Zo kan IBA bepalen of geïntegreerd aanbesteden past bij de wensen van de opdrachtgever en of zij de toepassing van GC kan stimuleren binnen Amsterdam.

1.2. Probleemstelling

Zoals in de aanleiding uiteen is gezet, wenst IBA meer gebruik te maken van geïntegreerde contracten in projecten aangaande infrastructuur en openbare ruimte in de complexe omgeving van de stad. Geïntegreerde contracten worden tot op heden bijna niet toegepast in de openbare ruimte. Om het onderwerp van het afstudeeronderzoek te specificeren, zijn vijf deskundigen op het gebied van contracten en aanbesteden, die werkzaam zijn bij IBA, geïnterviewd. Aan de deskundigen is gevraagd aan te geven welke focus het afstudeeronderzoek zou moeten hebben om het meeste toegevoegde waarde te realiseren voor de wens dat IBA heeft; het meer toepassen van geïntegreerde contracten. Vier van de vijf ondervraagden reageerden hierop dat het gehele ambtelijk bedrijf van Amsterdam niet is ingesteld om te werken met geïntegreerde contractvormen. Het is bij Amsterdam onbekend wat geïntegreerd aanbesteden betekend voor de werkzaamheden van de diverse diensten en hoe de samenwerking dan moet verlopen.

Door de geïnterviewde medewerkers wordt vermoed dat de beperkte toepassing van geïntegreerde contracten met name veroorzaakt wordt door de complexe projectomgeving, waarmee projecten in de openbare ruimte te maken hebben in Amsterdam. Veel aparte diensten en organisaties werken aan de projecten om uiteindelijk te komen tot een aanbesteedbaar en uitvoerbaar eindproduct. Daarnaast is de samenwerking en communicatie standaard gebaseerd op de traditionele contractvorm. Hierdoor staat het impliciet al vast om projecten traditioneel uit te voeren. Dit betekent dat het toepassen van geïntegreerde contracten vraagt om proces-, en wellicht, denkveranderingen binnen diverse diensten in de organisatie van gemeente Amsterdam. Het is onbekend of de opdrachtgevende instanties bereid zijn hieraan mee te werken en/of hun belangen stroken met de toepassing van geïntegreerde contracten.

Kortom IBA ziet kansen met geïntegreerde contracten, maar zit niet in de positie het proces hierop aan te passen en weet niet of geïntegreerde contracten past bij de belangen en wensen van haar opdrachtgevers. Hierdoor weet IBA niet of het loont om te investeren in het verkrijgen van de benodigde competenties voor het ontwikkelen en begeleiden van geïntegreerde contracten. Een onderzoek naar wat de motieven zijn voor de opdrachtgever om geïntegreerde contracten aan te gaan en de mogelijkheden voor IBA om aan te sturen naar een geïntegreerd contract kan hierbij inzicht geven.

Omdat heel Amsterdam als onderzoeksomgeving zeer omvangrijk is, wordt een nadere afbakening van de onderzoeksomgeving noodzakelijk. IJburg fase II is een groot kanshebber waar ontwerp en bouw geïntegreerd aanbesteed kan worden. De verwachting is, dat als er bij IJburg II stelselmatig, weloverwogen en succesvol gebruik gemaakt wordt van geïntegreerde contracten, dat het haar toepassing zal vinden in andere projecten binnen Amsterdam. IJburg II omvat namelijk een groot ontwikkelingsgebied van openbare ruimte. Op land dat gerealiseerd wordt door zandophoging in het IJmeer, wordt ca. 9.200 woningen gerealiseerd. De woningbouw zal in de periode 2013 – 2020 plaats vinden. Onlangs heeft de gemeenteraad een positief besluit hiervoor genomen. Tevens beschikt dit project over een goed afgebakende omgeving, omdat het project van begin af aan door een helder opgezette projectorganisatie geleid is en het gaat om “nieuw” gebied met weinig bestaande belangen. Dit maakt het onderzoek overzichtelijker.

Een onderzoek naar wat, bij de opdrachtgevende organisatie, de keuze voor GC beïnvloed bij de projectomgeving IJburg fase II, verheldert de weg naar het meer toepassen van GC. Hierbij dient de weerstand tegen GC in kaart worden gebracht. De probleemstelling van het afstudeeronderzoek kan dan als volgt worden geformuleerd:

Het is onbekend welke weerstand er heerst tegen geïntegreerde samenwerkingsvormen voor de aanleg van de openbare ruimte van IJburg fase II en wat de motieven zijn om geïntegreerde samenwerkingsvormen succesvol te initiëren.

1.3. Doel van het onderzoek

IBA wil meer gebruik maken van geïntegreerde contracten. IJburg fase 2 kan mogelijk als springplank worden gebruikt om het gebruik van geïntegreerde contracten in de openbare ruimte gemeen goed te laten worden. Hiervoor moet het helder zijn op welke wijze de toepassing van geïntegreerde contracten wordt belemmerd. Hiervoor moet bekend worden wat het gebruik van geïntegreerde contracten betekend voor de stakeholders van het project. En visa versa, wat de gevolgen zijn van de invloed van de stakeholders op de toepassing van een geïntegreerde contract. Dit leidt tot de formulering van het volgende doel van onderzoek.

Komen tot inzicht in de problemen bij het succesvol initiëren van geïntegreerde contractvormen in de organisatie van Amsterdam en hiervoor mogelijke oplossingen aandragen.

1.4. Onderzoeksvragen

In de vorige paragrafen is uiteengezet wat de aanleiding en de doelstelling is van het onderzoek. Om dit doel te bereiken wordt het probleemstuk geformuleerd in een verschillende onderzoeksvragen met deelvragen.

Onderzoeksvraag 1:

Wat is de huidige aanbestedingspraktijk en waarom dient dit veranderd te worden?

Deelvragen:

- Waarom wordt er uitbesteed en waarbij dient hier rekening mee te worden gehouden?
- Waarom is de huidige praktijk dat bijna alle werken in de openbare ruimte via de traditionele vorm worden aanbesteed?
- Waarom is er in Nederland een tendens richting geïntegreerde contracten?
- Wat zijn de mogelijke voordelen van geïntegreerd aanbesteden ten opzichte van het traditionele vorm?

Onderzoeksvraag 2:

Hoe verloopt een geïntegreerde bouworganisatievorm in Amsterdam?

Deelvragen:

- Waarom wordt er voor geïntegreerd uitbesteden in Amsterdam gekozen?
- Welke weerstand wordt er vanuit de stakeholders ervaren door de projectorganisatie?
- Welke aspecten van het project worden geïntegreerd aan de bouwer overgelaten en hoe wordt hierop aangestuurd?
- Hoe worden de projectresultaten ervaren?

Onderzoeksvraag 3:

Op welke wijze wordt de keuze voor een geïntegreerd contract beïnvloed bij het project IJburg fase 2?

Deelvragen:

- Welke stakeholders heeft de openbare ruimte van IJburg fase 2?
- Op welke wijze worden hun belangen geborgd in het traditionele proces?
- Op welke wijze kunnen hun belangen geborgd worden in een geïntegreerd contract?
- Welke invloed hebben zij op de toepassing van een geïntegreerd contract?

1.5. Onderzoeksmodel

In paragraaf wordt het onderzoeksmodel gepresenteerd dat een afbakening is van het pad richting het behalen van het doel van onderzoek. Het onderzoek bestaat uit drie aspecten. Ten eerste wordt er een theoretische studie uitgevoerd. Ten tweede wordt er een empirische studie naar geïntegreerd uitbesteedde projecten en het project IJburg. Als laatste zijn er analyses noodzakelijk van het onderzoeksmateriaal.

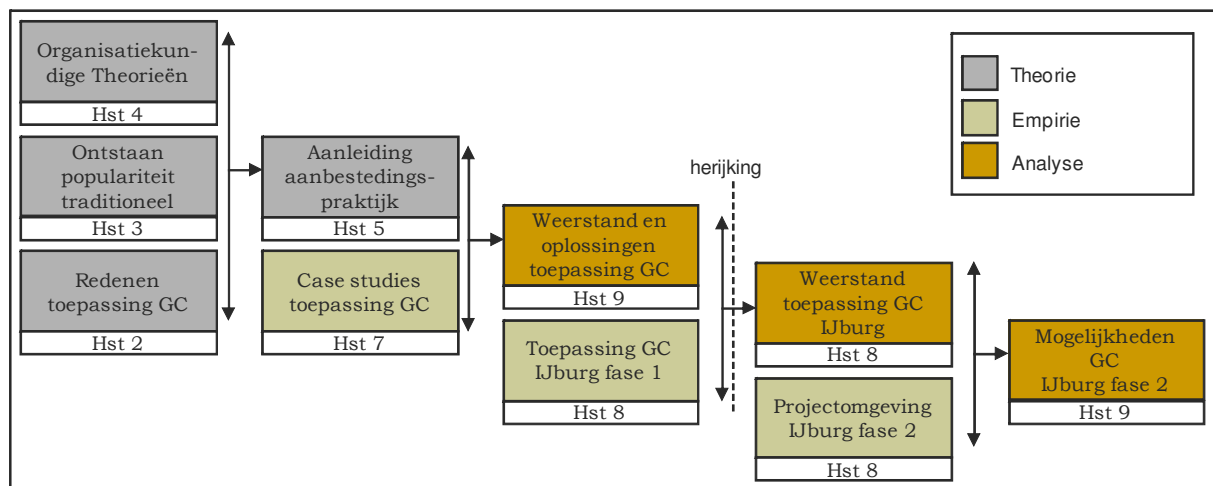


Fig. 1 Onderzoeksmodel

Om te verduidelijken welke acties in de fasen worden ondernomen volgt hier een puntgewijze opsomming van de acties. De bullets in het derde niveau zijn slechts voorbeelden. Deze punten zijn niet uitputtend.

Theorie:

In het theoretisch onderdeel van het onderzoek wordt geanalyseerd waarom er op dit moment zonder echte overwegingen de traditionele bouworganisatievorm wordt toegepast in veel gemeenten. Dit wordt geanalyseerd door materiaal te bestuderen over organisatiekundige theorieën. Daarnaast wordt bestudeerd waarom er zo veel de traditionele bouworganisatievorm wordt toegepast uit historisch perspectief en waarom er een tegenbeweging is in Nederland om te stoppen met het veelvuldig toepassen van de traditionele methode en geïntegreerde contracten toe te passen. Samengevat wordt er in het theoretisch gedeelte gefocust op de volgende punten.

- Reden van uitbesteden: De transactiekostentheorie;
- Lastigheid van aansturen opdrachtnemer: De agency theorie;
- Voordelen van “zelf doen” in de publieke sector: De bureaucratietheorie;
- Het ontstaan van de populariteit van traditioneel in historisch perspectief;
- Redenen van de stimulering van de toepassing van geïntegreerde contracten.

Case studies:

In de casestudies worden een vijftal projecten in Amsterdam onderzocht via interviews met opdrachtgevers en projectleiders. Verder worden handboeken en procesomschrijvingen bestudeerd. De volgende aspecten worden daarbij onderzocht:

- Redenen van de keuze voor geïntegreerd aanbesteden ;
 - Gebruikte motieven;
 - Voorstanders / tegenstanders van de keuze.
- Het proces.
 - Inspraak, participatie van stakeholders, commissies etc;
 - Weerstand, of meewerking in proces.
- Uitkomsten cases.
 - Geleverde kwaliteit;
 - Spanning in proces;
 - Tijd, geld, meerwerk;
 - Tevredenheid gebruikers, beheerder;
 - Relatie tussen uitkomsten en de contractvorm.

IJburg fase 1:

- Reden voor contractvorm.
 - Aanleiding en motief;
 - Voorstanders, tegenstanders;
 - Aspecten waarop is aangestuurd;
 - Reden terughalen ontwerp.
- Hoe heeft de OG gedefinieerd wat zij wilde hebben?
 - Aspecten van kwaliteit;
 - Verificatiemethode;
 - Beschikbare ontwerpvrijheid;
 - Plannen documenten organisatie.

Herijking:

De tot zo ver onderzochte materie wordt geanalyseerd of er voldoende inzicht is in het proces omtrent geïntegreerde contracten om de onderzoeksvragen te beantwoorden en de doelstelling te behalen. Hieruit kan blijken dat er extra bronnen moeten worden onderzocht. Dit kan leiden tot een enquête, of een extra interviews van cases in of buiten de gemeente Amsterdam. Dit zal in overleg gebeuren met de afstudeerbegeleiders.

IJburg fase 2:

- Stakeholderanalyse.
 - Belanghebbenden in project.
 - Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam (OGA);
 - Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO);
 - Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer (DIVV)
 - Projectmanagementbureau (PMB);
 - Stadsdeel Zeeburg.
 - Bereidheid tot participatie in GC proces.
 - Verandering in participatie in GC proces;
 - Verandering in invloed;

Eindanalyse:

- In kaart brengen van weerstand en gevolgen van toepassing GC voor de belanghebbenden bij IJburg II;
- De gewenste invloed van de stakeholders op de openbare ruimte in kaart brengen;
- In kaart brengen hoe er rekening gehouden kan worden met de eisen van de stakeholders;
- Analyse van de gevolgen van het rekening houden met de belanghebbenden en de motieven en voordelen van GC.

1.6. Causale relatie diagram

De onderzoeksomgeving kent vele factoren die invloed hebben op het behoud van de toepassing van traditionele contractvorm voor uitbesteding van bouwwerkzaamheden in openbare ruimte. Omdat de volledigheid van factoren in dit stadium van onderzoek niet compleet kan worden gegeven is er voor gekozen om niet via een “cause and affect diagram” de probleemomgeving te kenschetsen zoals voorgesteld door Bryan et al. (2006). Hier is gekozen om de probleemomgeving te kenschetsen door een fishbone diagram of Ishikawadiagram. De diagram dient in het onderzoek gevalideerd en aangevuld te worden door input van medewerkers met praktijkervaring in interviews of een enquête.

De diagram is verdeeld in zeven groepen. Deze groepen zijn de grootste invloeden op de toepassing van een alternatief op de traditionele bouworganisatievorm.

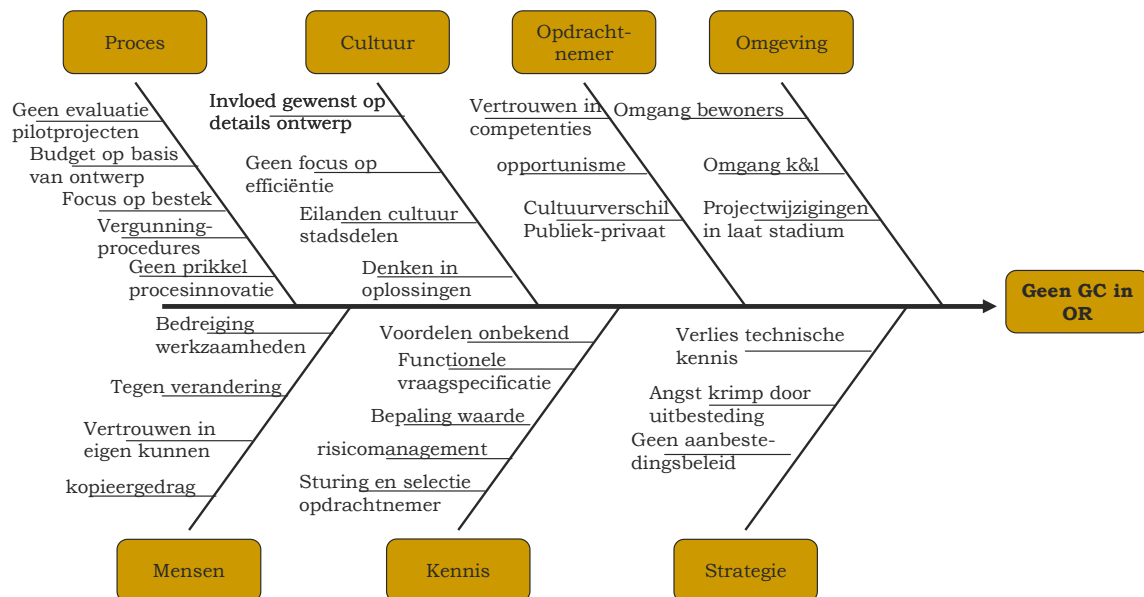


Fig. 2 Ishikawadiagram probleemomgeving

1.7. Indeling scriptie

De scriptie is ingedeeld in twee delen met ieder vier hoofdstukken. In het eerste deel wordt de relevante theorie behandeld. Ten eerste worden de kenmerken van geïntegreerde contracten in de bouw uiteen gezet. Daarbij wordt ingegaan op de verschillen met de traditionele contracten. Als tweede wordt het ontstaan van de traditionele contracten en daarmee de scheiding tussen ontwerp en bouw behandeld. Daarbij wordt ingegaan in de tegentendens in Nederland om ontwerp en bouw weer samengevoegd uit te besteden in een geïntegreerd contract. Dit zijn de aanleidingen voor de gemeente Amsterdam om ook te oriënteren in de mogelijkheden van GC. Als derde worden de kenmerken van het uitbesteden in organisaties behandeld aan de hand van institutionele theorieën en de afgeleiden daarvan. Hieruit worden de belangen en knelpunten van het uitbesteden van ontwerptaken door de opdrachtgever vanuit de theorie gedestilleerd. Deze drie hoofdstukken samen vormen het theoretisch kader voor de weerstand in de keuze van geïntegreerde contracten.

Het tweede deel van de scriptie wordt de situatie behandeld in de gemeentelijke organisatie van Amsterdam. Dit wordt uiteindelijk gekoppeld aan de conclusies van het theoretisch kader. Ten eerste worden deze vastgestelde processen behandeld. Hieruit volgt wat de weerstand tegen GC is volgend uit de processen in Amsterdam. Ten tweede worden de omstandigheden behandeld wanneer er wel is gekozen voor een geïntegreerd contract in Amsterdam. Als derde wordt de situatie van projectbureau IJburg behandeld. De organisatie en hoe uitbesteden van ontwerpen aan een bouwer wordt afgewogen wordt behandeld aan de hand van open interviews en documenten.

De drie behandelde elementen in de organisatie van Amsterdam; vastgestelde processen, gedane GC projecten en de organisatie van Amsterdam inclusief het theoretisch kader van deel één zal leiden tot de conclusies: "Inzichten in de weerstand tegen geïntegreerde contractvormen.

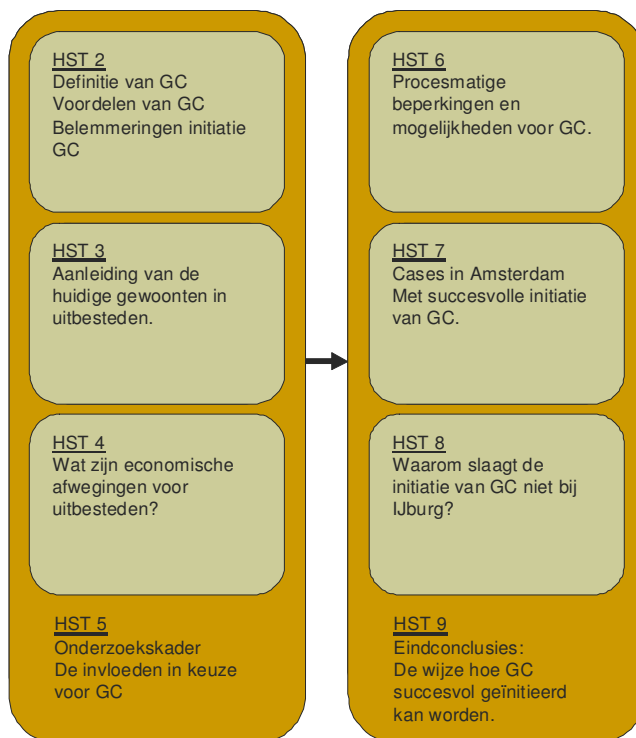


Fig. 3 Indeling scriptie

Deel 1

Theorie

2 Introductie in geïntegreerde contracten

In dit hoofdstuk wordt uitgelegd wat een geïntegreerd contract is en in welke soorten geïntegreerde contracten er zijn. Verder wordt er uiteengezet waarom geïntegreerde contracten worden toegepast. Als laatste worden een serie belemmeringen voor de toepassing van GC uit diverse bronnen aangegeven. Door te achterhalen waarom geïntegreerde contracten worden toegepast, kan de noodzaak van geïntegreerde contracten worden gedefinieerd in de onderzoeksomgeving, Gemeente Amsterdam.

2.1. Definitie geïntegreerd contract in de bouw

Een contract is een verklaring tussen twee rechtspersonen. Vaak stelt een contract dat een persoon een inspanning verricht en daarvoor wordt beloond door de andere persoon.

Publieke Bouwwerken in de GWW worden vrijwel altijd gerealiseerd door gespecialiseerde bouwbedrijven. Deze worden door de publiek opdrachtgevende instantie gecontracteerd om van plannen op papier een werkelijk object te maken. De afspraken wat en hoe de bouwer moet bouwen en wat zij daarvoor terug krijgen, staat op schrift. Aangezien ieder project in wezen anders is, is ieder bouwcontract anders. Echter de basale kenmerken zijn gegroepeerd en benoemd en daaruit volgen verschillende contractvormen.

Relatie contractvorm en bouworganisatievorm

Een contract is niets meer dan een rechtsgeldig vastgelegde verbintenis tussen twee of meer (natuurlijke) rechtspersonen. Vaak een aantal a4'tjes juridische tekst over een prestatie en een wederprestatie. Dit op zichzelf is niet interessant voor een onderzoek met een civiel technische achtergrond. Het gevolg van een contract is dat er een samenwerking wordt afgesloten tussen meerdere partijen. In de context van dit onderzoek is het doel van de samenwerking altijd het realiseren van een civiel bouwwerk. De tijdelijke samenwerking tussen organisaties met als doel een bouwwerk te realiseren wordt een bouworganisatievorm genoemd. Inrichting van bouworganisatievormen hebben sterke invloed hoe het uiteindelijke product er uit ziet. Deze zijn dus civieltechnisch zeer interessant voor onderzoek. Doel van een contract in de onderzoekscontext is dus het komen tot een bouworganisatievorm.

Het onderzoek gaat dus over de keuze van het contract maar indirect eigenlijk over de keuze in bouworganisatievorm. Een bouworganisatievorm is een tijdelijke organisatie met als doel het realiseren van een bouwproject. De bouworganisatievorm kan gekenmerkt worden in vijf eigenschappen. De zogenaamde ECCOP-punten (Dorée, 1996). ECCOP staat hierin voor "Essential characteristics of Construction organization and proces". De vijf eigenschappen van een bouworganisatievorm zijn:

- Het overdrachtpunt: het punt in het ontwikkelingsproces waarop de opdrachtgever de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden overdraagt aan een bouwonderneming.
- De herkomst van de ontwerper: De ontwerpende partij kan deel uit maken van de opdrachtgevende organisatie, bouwonderneming of een derden.
- De aanbestedingswijze: De wijze van selectie van de bouworganisatie. Dit kan in openconcurrentie, of zonder. Verder heeft de selectiewijze een grote invloed.
- De beloningsystematiek: het afrekenmodel heeft betrekking op de beloningsgrondslag voor een geleverde prestatie.
- De beheersstructuur: Op welke wijze er wordt omgegaan met interne en externe raakvlakken en vanuit welke organisatie deze worden gemanaged.

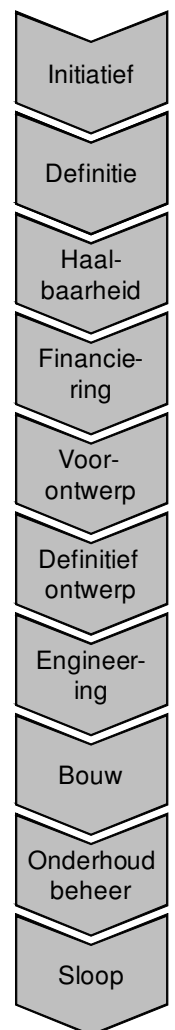


Fig. 4 Bouwfasen

Volgens Dorée (1996) heeft een geïntegreerd contract één onderscheidend kenmerk: dat ontwerp en uitvoering wordt gedaan door 'één organisatie. Dit wordt benoemd als de "single point of responsibility" van ontwerp en uitvoering.

In tegenstelling tot traditionele bouwcontracten betekend de toepassing van een geïntegreerd contract het volgende voor de vijf ECCOP-punten:

- Het overdrachtpunt is eerder;
- De bouwonderneming draagt ontwerpverantwoordelijkheid;
- Openbare aanbesteding is minder geschikt;
- Betaling in vierwekelijkse termijnen is niet gebruikelijk;
- De bouwonderneming draagt meer zorg voor raakvlakken.

De verschillende geïntegreerde contractvormen

Het bouwproces kent veel fasen (fig. 4). Per project kunnen de fasen worden gedefinieerd of soms ook worden herschikt. Maar in grote lijnen komen ze overeen met de reeks fasen hiernaast. Hierbij maakt de initiatiefnemer of opdrachtgever gebruik van diverse contractpartners. Architecten, ingenieurs, onderzoeksbedrijven, specialisten en procesmanagers komen en gaan in het bouwproces. Ze doen allemaal hun taak en geven het eindresultaat aan de opdrachtgever. Die is dan de eindverantwoordelijke. Maar als de opdrachtgever het project niet zelf gaat bouwen, dan moet hij ergens in het proces een bouworganisatie inschakelen.

Een geïntegreerd contract betekend in deze context dat één organisatie verantwoordelijk wordt voor de bouw en (delen van) het ontwerp en/of eventueel meerdere andere bouwprocesstappen. Zie figuur vijf. Hierbij is de verhouding tussen verantwoordelijkheden tussen opdrachtgever (donker) en opdrachtnemer (licht).

De namen van geïntegreerde contracten zijn terug te herleiden naar welke processtappen zijn geïntegreerd in één samenwerking. Zo zijn veel geïntegreerde contracten een samenvoegsel van de letters D, E, B, F, M, O. Deze letters staan respectievelijk voor de fasen: design, engineer, build, finance, maintain en operate.

Bij de hiervoor genoemde contracten heb je duidelijke opdrachtgever-opdrachtnemersrol. De opdrachtgever vraagt een bouwbedrijf een object te ontwerpen, te realiseren en te onderhouden en daar krijgt het bouwbedrijf een vooraf overeengekomen vergoeding voor. Dan heet dit een DBM contract. Hiernaast bestaan geïntegreerde samenwerkingsvormen waarin deze verhoudingen vervagen. Deze contractvormen worden alliantiecontracten of publieke private samenwerkingen (PPS) genoemd. Dit wordt gekenmerkt door het gedeelde belang. De vergoeding voor het private bouwbedrijf is afhankelijk van het succes en daarmee de reveu van het project. Hierbij kan het bouwbedrijf verantwoordelijk zijn voor de financiering van het project en betaald wordt de beschikbaarheid van het object.

In het onderzoek worden alle contractvormen en de daarbij behorende bouworganisatievormen, waarbij de bouwer verantwoordelijk is voor ontwerptaken en de bouw van het werk geïntegreerd contracten genoemd, afgekort tot GC.

		Geïntegreerde contractvormen				
		PPS				
Bouwonderdeel	Traditioneel	E&C	D&C	DBM	DBFM	DBFMO
Initiatief						
Onderzoek						
Eisen (PvE)						
Voorontwerp (VO)						
Ontwerp (DO)						
bestek (BE)						
werkvoorbereiding						
Uitvoering						
Onderhoud						
Financiering						
Exploitatie						

Fig. 5 Verantwoordelijkheden verhouding

Definitie traditioneel contract

In dit onderzoek wordt een geïntegreerd contract gepresenteerd als de tegenhanger van een traditionele samenwerkingsvorm. Om de tegenstelling te verduidelijken worden hier de kenmerken van een traditioneel contract gegeven.²

Bij een traditioneel contract is er een strikte organisatorische scheiding van ontwerp en bouw. De bouwer wordt pas in het proces betrokken als het ontwerp geheel gereed is. Het ontwerp wordt gedaan door een specialistische organisatie, maar de opdrachtgever blijft verantwoordelijk voor het ontwerp. Deugt het gerealiseerde ontwerp niet, dan zijn de gevolgen vaak voor de opdrachtgever. De ontwerper draagt doorgaans alleen verantwoordelijkheid tot de hoogte van zijn honorarium. De bouwer is alleen verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering. Alternatieven in ontwerp, aangedragen door de bouwer worden niet geaccepteerd.

Het ontwerp bestaat uit een gedetailleerd bestek met de te leveren bouwstoffen en de hoeveelheden. Voor de selectie van de bouwer hoeft de potentiële bouwer alleen achter de materialen een prijs te plaatsen. Prijs is bijna altijd het enige selectie criterium. De vergelijkbaarheid is dus zeer groot van de aanbiedingen. Dit maakt het eenvoudig om zeer veel potentiële bouwers om een offerte te vragen. Hier wordt naar gestreefd in openbare aanbesteding.

Babylonische spraakverwarring omtrent GC

Binnen IBA en diverse andere instanties in Amsterdam wordt gewerkt met geïntegreerde bestekken. Het gaat hier om bestekken waar verschillende disciplines in zijn gebundeld. Verschillende ontwerpteam hebben dus het ontwerp gemaakt en besteksposten opgesteld. Veel voorkomende integratie is maaiveldontwerp, kabels en leidingen, wegverharding, spoor en dergelijke. Al deze zaken spelen zich af in één projectgebied en het is dus niet wenselijk om ze gescheiden aan te besteden. Aangezien een bestek een contractdocument is, worden deze geïntegreerde bestekken ook geïntegreerde contracten genoemd. Hier treedt dus een Babylonische spraakverwarring op als een geïntegreerd contract ook verschillende fasen van het ontwerp en bouwproces kan bevatten. Om duidelijkheid te scheppen in deze situatie is gesteld dat de integratie van disciplines in één contract horizontale integratie wordt genoemd. De integratie van fasen is verticale integratie. In dit rapport wordt met GC alleen de verticale integratie bedoeld.

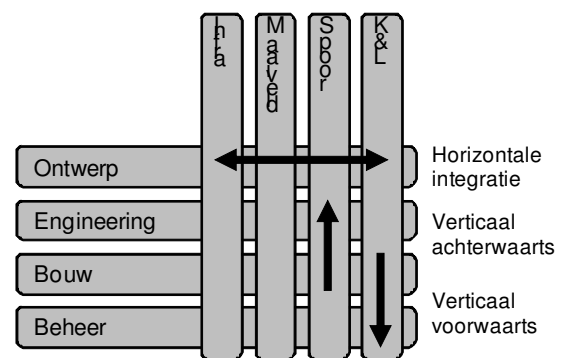


Fig. 6 Horizontale en verticale integratie

2.2. Motieven voor het kiezen van GC

Er zijn verschillende motieven waarom men zou kunnen kiezen voor geïntegreerde contracten. Ten eerste worden GC gestimuleerd omdat het innovatie zou bevorderen in de bouwsector. Ten tweede biedt GC diverse mogelijke voordelen voor het project.

Innovatie door geïntegreerde contracten

Er zitten verschillen tussen een geïntegreerd contract en een traditioneel contract. Deze verschillen leiden tot andere uitkomsten op projectniveau en op bouwsectorniveau. Omdat het geïntegreerde contract een andere en een meer wenselijke invloed heeft op bouwsectorniveau wordt de toepassing ervan gestimuleerd door de Rijksoverheid en aanbevolen door diverse instanties. Hier wordt uiteengezet waarom dat zo is.

Geïntegreerde contracten staan ook bekend onder de naam innovatieve contracten. Dit komt niet omdat deze contract een recente uitvinding is, ook niet omdat ze toegepast dienen

² P3BI geïntegreerde contractvormen en innovatie hoofdstuk 3 de traditionele samenwerkingsvorm

te worden op projecten waar innovatieve oplossingen nodig zijn. Dit komt omdat ze een ander soort van concurrentie los maken. Door geïntegreerde contracten zal er minder concurrentie zijn op basis van alleen prijs, maar er zal ook meer concurrentie in innovatie plaatsvinden.

Concurrentie op alleen prijs leidt niet tot vooruitgang in de bouw. Opdrachtgevers ontwerpen vaak met het oog op bestaande technologie, om zoveel mogelijk aanbieders hun prijs te kunnen vragen. Iets nieuws en beters verzinnen wordt niet beloond in de traditionele bouworganisatie. Dus concurrentie op prijs leidt niet tot innovatie (Dorée, 2005).³ Door concurrentie op alleen prijs wordt het steeds moeilijker de concurrenten voor te blijven met slimme oplossingen. Innovatie in de output wordt dus niet gewaardeerd.

Door concurrentie op alleen prijs moet de onderneming zo goedkoop mogelijk op een project inschrijven. Hierbij wordt zelden zicht geboden op continuïteit in het werk. Ieder project opnieuw moet aanbieder de goedkoopste zijn. R&D zijn kostbare aangelegenheden die zelden met één project zijn terugverdiend. Daarbij is er voor nieuwe producten moeilijk een markt te vinden, daarom is de investering in de ontwikkeling van innovatie in de bouwsector zo laag.⁴

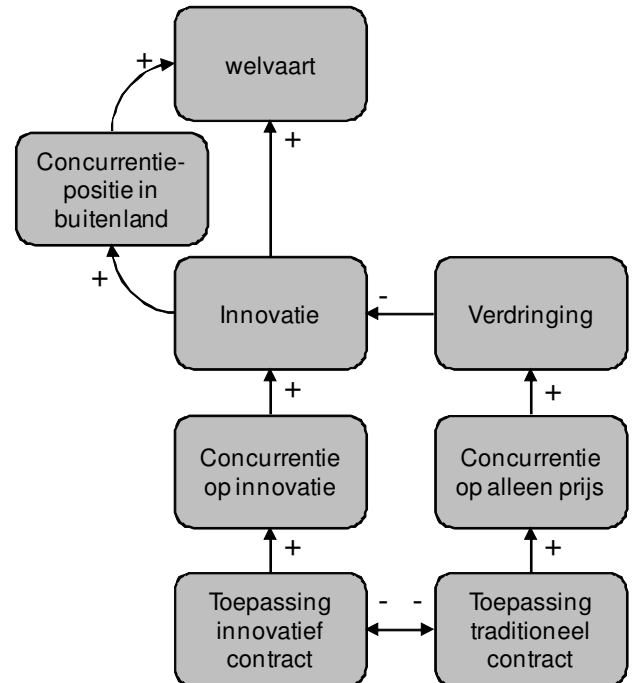


Fig. 7 Innovatieve contracten leiden tot meer welvaart

Dorée (2005) stelt dat concurrentie op alleen prijs in de bouwsector leidt tot verdringing. Dit is een vorm van concurrentie dat gepaard gaat met prijsoorlogen, fusies, overnames en faillissementen. Tevens is in een verdringende markt de verleiding groot om op minder onoorbare methoden de concurrentie voor te zijn. Dat is gebleken met de bouwfraudeaffaire in 2001. Door prijsafspraken wilden ze de concurrentie verminderen en de continuïteit van het bedrijf waarborgen.

Verstandige ondernemers mijden de fase van verdringing. Ze ontwikkelen nieuwe “money makers” waarmee ze de concurrentie voor zijn en daardoor de meerwaarde van de organisatie vergroten. Dankzij technologische ontwikkeling en innovatie zal de welvaart toenemen.

Tevens heeft de WRR (1991) gesteld dat de traditionele wijze van aanbesteden niet in het voordeel is van de technologische voorsprong in de Nederlandse GWW- sector. Daardoor zal Nederland de concurrentievoorsprong op het buitenland verliezen. Als Nederland niet kan concurreren met het buitenland, dan zal de welvaart relatief afnemen.

In het schema hiernaast wordt dit proces verduidelijkt. De toepassing van een contract is wederkerig uitsluitbaar. Immers je kan een bouwproject maar één keer aanbesteden. GC leidt tot welvaart terwijl concurrentie op alleen prijs geen positieve invloed heeft op welvaart. Hierbij moet wel rekening gehouden worden dat er onnoemelijk veel andere aspecten invloed hebben op welvaart en de concurrentiepositie van Nederland. GC heeft alleen een positieve invloed hierop. Dit is de reden dat het wordt gestimuleerd vanuit Rijksweg en diverse kenniscentra.

³ Dorée, (2005) voordracht van Dorée op het EIB jaarcongres

⁴ P3BI geïntegreerde contractvormen en innovatie hoofdstuk 3 de traditionele samenwerkingsvorm.

Overwegingen bij uitbesteden

Om de samenwerking en innovatie in de bouwsector te verbeteren is er door het Rijksoverheid samen met de bouwsector gestart een tijdelijk onderzoeks- en kennisontwikkelingsorganisatie gestart, genaamd PSI-Bouw. PSI staat voor proces- en syteeminnovatie⁵. Deze organisatie heeft vastgesteld dat er twee niveau's bestaan waarop de keuze voor een geïntegreerd contract wordt gemaakt (PSI-Bouw, 2005). Dit zijn enerzijds strategische overwegingen. Dit zijn overwegingen met betrekking tot de mate van organisatorisch gewenstheid van het uitbesteden van taken. Anderzijds zijn dit tactische overwegingen. Dit betreft projectkenmerken en welke contractvorm de projectdoelstellingen het beste doet behalen. De overwegingen zijn onttrokken uit bedrijfskundige theorieën over uitbesteden. Hierbij is vastgesteld dat de tactische overwegingen te verdelen zijn in drie niveau's. De interne- externe en projectcontext.

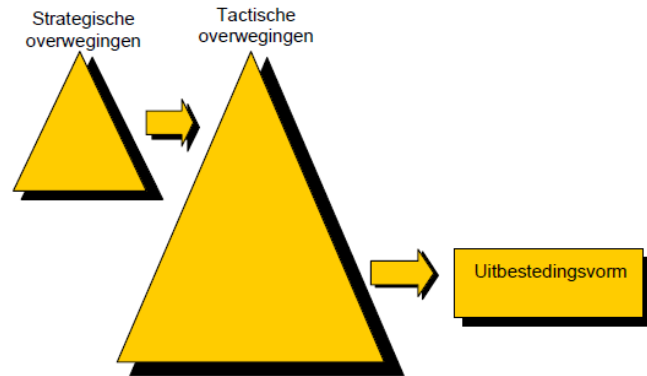


Fig. 8 Relatie tussen tactische en strategische overwegingen

De interne context wordt bepaald door de kenmerken van de organisatie van de opdrachtgever. Er bestaat een verband tussen de interne context en strategische overwegingen. Keuzes die volgen uit strategische overwegingen hebben voornamelijk een gevolg voor de inrichting van de organisatie; de interne context van een organisatie. Uit de afwegingskaders zijn invalshoeken gekozen waarbinnen overwegingen voor uitbestedingsstrategieën plaatsvinden.

Tot de externe context behoren overwegingen die betrekking hebben op de omgeving van de publieke opdrachtgever en het project. Hierbij gaat het om de omgeving waar een organisatie niet direct invloed op heeft, maar wel een belangrijke relatie mee heeft als het gaat om de keuze van een uitbestedingsstrategie.

Als derde is er de projectcontext. Dit zijn de eisen of kenmerken van het project. Hierbij komen afwegingen tussen prijs, kwaliteit of tijd aan de orde. Daarbij komen ook afwegingen

Interne context	Externe context	Project context
Organisatiestructuur	Markt	Geld
Financiën	Politiek en maatschappij	Tijd
Beleid	Wet en Regelgeving	Kwaliteit
Kennis, ervaring en capaciteit		Invloed op project
		Complexiteit
		Risico's

Tabel 1 Invalshoeken bij overwegingen

tussen investeringen op de korte termijn tegen lagere lifecyclekosten. De bijgevoegde tabel geeft de steekwoorden aan bij iedere context.

Er zijn dertien tactische overwegingen benoemd. Deze leiden tot een keuze tussen uitbesteden of zelf doen op de lange termijn. Deze overwegingen komen voort uit de kerncompetentiebenadering. Deze wordt nader toegelicht in het hoofdstuk 4.2. Op lange termijn dient het uitbesteden of in eigen hiërarchie doen van een taak bij te dragen aan de concurrentiepositie van een onderneming. Uitbesteden van taken kan leiden tot het verlies van competenties, omdat het werk dan niet in eigen organisatie wordt gedaan. Echter kan het uitbesteden van een taak ook kennis aantrekken, omdat zo nieuwe specialisten de taak kunnen verbeteren en de kennis overdragen. Daarbij dient altijd rekening gehouden te worden met de verwachte effecten op de prijs-kwaliteitverhouding. Bij iedere taak die gedaan moet worden moet dus worden afgevraagd, of het uitbesteden van de taak positieve of negatieve effecten heeft voor de bedrijfsdoelstellingen.

⁵ Bron: <http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/bijzonder/50/cdrom/pdf/3017%20Proces-%20en%20systeeminnovatie%20in%20de%20bouw.pdf> gezien op 14-3-2010

Voordelen van GC op projectniveau

Er heerste onduidelijkheid in de selectiecriteria voor D&C contracten in de bouw. Daar heeft de universiteit van Colorado verheldering in gebracht (Songer, Molenaar & Robinson, 1997). Een intensieve literatuurstudie heeft geleid tot zeven verschillende aanleidingen voor de keuze van D&C. In Verenigde Staten en de Groot Brittannië. is daarmee een inventarisatie gehouden in de bouwkolom wat de aanleidingen zijn van projectparticipanten om te kiezen voor een GC. De motieven zijn vervolgens geïnclassificeerd:

1. doorlooptijd verkorten;
2. vaste projectkosten;
3. kosten verminderen;
4. claims verminderen;
5. vaste planning;
6. bouw kennis en innovatie;
7. te complex om met meerdere bestekken aan te besteden.

De voornaamste reden is volgens dit onderzoek om de doorlooptijd van het project te versnellen.

De lijst van aanleidingen voor D&C kan worden aangevuld met de bevindingen Van der Veen en Caerteling (2003). Zij hebben de volgende vijf motieven gevonden.

- verbeteren van de maakbaarheid;
- verlagen van de doorlooptijd;
- het verkrijgen van technologische vernieuwingen;
- helderheid in de risicoverdeling;
- en het verlagen van de transactiekosten.

Er zitten parallellen in de twee lijsten. Als de maakbaarheid wordt vergroot, dan worden de kosten verminderd.

In de zelfde studie is door Molenaar (1995) aangegeven wat de kritische projectkenmerken zijn voor D&B in de publieke sector. Er zijn zes projectkenmerken die cruciaal zijn voor succesvolle toepassing van D&C.

1. Goed gedefinieerde scope;
2. Gedeelde begrip van de scope tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in technische en functionele zin;
3. Een projectleider gericht op het project;
4. Personeel om het project te definiëren;
5. Er is een vastgesteld budget beschikbaar voor het project;
6. Er is een vastgesteld einddatum voor het project.

Opvallend is dat de motieven voor het kiezen voor GC alleen zogenaamde tactische overwegingen zijn, zoals omschreven in hoofdstuk *overwegingen bij uitbesteden*.

2.3. Belemmeringen van toepassing GC

Recent zijn er allerlei stimuleringsprogramma's opgestart voor de toepassing van GC. Vervolgens is vastgesteld dat de decentrale overheden moeite hebben met de toepassing van GC. Er zijn allerlei belemmeringen voor de keuze van GC vastgesteld. De Psi bouw (2005) heeft de volgende serie belemmeringen omschreven:

- Ontbreken van vastgestelde afwegingsmethode voor uitbestedingvormen
 - Geen geaccepteerd denkkader voor uitbesteden
- Inkoopbevoegdheid sterk gedecentraliseerd
- Onduidelijkheid over nut en noodzaak private financiering
- Gebruik van een kasverplichtingenstelsel in plaats van een baten-lastenstelsel
- Onvoldoende capaciteit, kennis en ervaring
- Ontbreken van constante dealflow van GC om de bouwsector te ontwikkelen
- Onzekerheden als gevolg van uitgebreide inspraakprocedures en politieke besluitvorming

- Onduidelijke juridische ruimte die de aanbestedingsweging biedt in de onderhandeling
- Geen nadruk op sturing van prijs-kwaliteitverhouding
 - Meer aandacht voor de waardering/definitie van kwaliteit alsook de benadering van lifecycle costing
- Er wordt weinig gekeken naar de contractwaarde versus de transactiekosten.
 - Transactiekosten van GC zijn hoog door het ontbreken van standaardisatie
 - Ontbreken inzicht in de transactiekosten over de gehele levensduur
- Moeite met het geven van vrijheid in de functionele vraagspecificatie
- Er wordt weinig gekeken naar schaalvergroting en de schaalvoordelen

Een geïntegreerd contract gaat vaak gepaard met het gunnen op waarde. Er wordt immers een uitvraag opgesteld met ontwerp vrijheid. Hierbij is het gewenst dat de beste oplossing in verhouding wordt uitgevoerd. Het selecteren van de beste prijs/kwaliteitverhouding in het aanbestedingsproces is het gunnen op waarde. Een kleine greep uit de hindernissen die spelen bij gunnen op waarde (CROW, 2007).

- er is nog steeds veel wantrouwen en onbehagen;
- opdrachtgevers hebben geen uitbestedingsbeleid en vallen daardoor terug op traditionele manier van samenwerken;
- slecht verliezersgedrag (te merken aan het aantal geschillen en arbitrages);
- soms absurde selectie- en aanbestedingskosten (anders vragen vergt andere competenties);
- weerstand bij senioren, terugval in oude patroon;
- een chaos aan hulpmiddelen.

2.4. Conclusies

Een geïntegreerd contract is een samenwerkingsvorm waarbij de bouworganisatie in ieder geval verantwoordelijk is voor ontwerptaken en de bouw van een werk. Dit in tegenstelling tot een traditioneel contract, waarbij de bouworganisatie alleen verantwoordelijk is voor de aanleg van het werk. Daarbij is het mogelijk de bouworganisatie verantwoordelijk te stellen voor ieder andere taak in de levenscyclus van het bouwwerk. Van het opstellen van het programma van eisen tot uitbating en sloop.

Dit betekent dat in tegenstelling tot het doorgaans toegepaste traditionele bouworganisatievorm het overdrachtspunt eerder is. Ook is de openbare aanbesteding op laagste prijs minder geschikt. Tevens zal de bouwonderneming meer zorg dragen voor de raakvlakken van het project, om daar zijn ontwerp op af te stemmen.

Er is op landelijk niveau een goede reden waarom de toepassing van GC gewenst is. GC maakt het mogelijk om niet alleen op prijs te concurreren maar ook op innovatie. Dit zorgt voor een beter ondernemingsklimaat in de bouw en dus een gezondere sector. Dit in tegenstelling tot traditionele bouworganisatievormen met alleen concurrentie op prijs. Dit leidt uiteindelijk tot verdringing in de bouwmarkt, een negatief ondernemingsklimaat en geen focus op innovatie. Het ontwikkelen van innovatie leidt tot een toename in welvaart en zou daarom nagestreefd dienen te worden.

Er zijn een zevental motieven voor het kiezen voor GC in projecten gedefinieerd. Dit heeft allen een oorsprong in het besparen van tijd, geld, of het verbeteren van de kwaliteit, ten opzichte van de traditionele bouworganisatievorm.

De kenmerken waaraan projecten moeten voldoen om GC toe te passen zijn niet bijzonder voor de projecten in de openbare ruimte van Amsterdam. Dus deze projecten zijn ruimschoots aanwezig in de werksfeer van IBA.

Er zijn diverse belemmeringen gedefinieerd die de algemene toepassing van GC in Nederland bemoeilijkt. Deze weerstand hebben tal van oorzaken. Echter de voordelen zijn

ook helder en zijn van toepassing voor IBA en de organisatie van Amsterdam. Er voldoende projecten zijn binnen IBA die voldoen aan de projectkenmerken om GC te kunnen toepassen. Dus als het voor IBA, Amsterdam, de bouwsector en Nederland gunstig is om GC toe te passen en de belemmeringen zijn daarbij bekend, dan zou Amsterdam al acties ondernomen moeten hebben om de belemmeringen omtrent GC, die bekend zijn, tegen te gaan. Met name door mensen met een groot belang in de uitkomst van grote projecten en een grote invloed in de organisatie, zoals projectmanagers. Nu blijkt dat deze acties niet worden ondernomen, dus er spelen nog andere oorzaken waardoor GC niet van de grond komt. Dit onderzoek dient deze oorzaken duidelijk te maken.

3 De ontwikkeling van uitbesteden in de bouw

Geïntegreerde contracten worden door sommige medewerkers van de gemeente Amsterdam gezien als iets nieuws wat misschien een hype is. Het is dan onbekend dat de geïntegreerde bouworganisatievorm een hele oude manier is van samenwerken. Er bestaat onduidelijkheid waarom GC zo veel aandacht verdiend en wat er bedoeld wordt met een innovatief contract. Dit hoofdstuk dient de onduidelijkheid omtrent de toegevoegde waarde van geïntegreerde contracten voor de gemeente Amsterdam weg te nemen en aan te geven dat het niet iets nieuws is van de laatste jaren. Dat wordt gedaan door vanuit historisch oogpunt de manieren van samenwerken in de bouw uiteen te zetten.

De eerste bouwregels

Beard, Loulakis en Wundram (2001) geven een kijk op de bouwgeschiedenis in hun boek Design and Build. Zij stellen dat de verantwoordelijkheden van de bouwer al wordt genoemd in een van de eerst geschreven wetten die nu nog bekend zijn. Deze wetten staan bekend als de “code van Hammurabi” uit ca. 1800 voor Christus. Ze zijn gevonden in Iran, in de buurt van waar vroeger Babylon zou moeten liggen. Op afbeelding 9 staat de originele stenen zuil met daarin de wetsteksten gegraveerd.

In deze wetten staan omschreven dat de bouwer verantwoordelijk is voor de veiligheid van de constructie. Deze wetten zijn gebaseerd op de oudste aller wetten: “Oog om oog, tand om tand”. Dus als er doden vallen door een ondeugdelijk gebouw, dan zal de bouwer een vergelijkbaar offer moeten brengen. Echter als de bouwer een goed gebouw heeft gerealiseerd, dan moet hij daar voor rijkelijke worden beloond.

In de eeuwen daarop volgend zijn de verhoudingen tussen bouwer en opdrachtgever ongeveer hetzelfde gebleven. De bouwer was voor het geheel van ontwerp, constructieberekening en bouw verantwoordelijk. De bouwer moest zich vooraf bewijzen, door een uitdagend plan of ontwerp te presenteren en daarbij de opdrachtgever overtuigen dat zijn plan op acceptabele wijze in tijd en geld realiseerbaar is. Degene die algeheel verantwoordelijk waren voor de bouw waren personen van hoge aanzien. Zij werden een bouwmeester genoemd. Het woord architect is indirect daarvan afgeleid. Arkhitektōn is het Griekse woord voor eerste of voornaamste bouwer of ambachtsman.



Fig. 9 Code van Hammurabi¹

Scheiding ontwerp en bouw

Het eerste bekende bron met de opzettelijke scheiding tussen ontwerp en bouw komt uit 1456. (Beard, Loulakis & Wundram, 2001). Het gaat hier om de façade van de kerk Maria Novella in Florence (zie fig. 9). Battista wist de pauselijke secretaris te overtuigen met modellen en berekeningen dat hij een masterbuilder kon uitleggen de façade op zijn manier te bouwen. Batista is dan ook nooit op het werk geweest. Maar tot aan de 19^{de} eeuw was dit een bijzondere uitzondering in de bouworganisatievorm. De scheiding van ontwerp en bouw begon met de industriële revolutie.

In de industriële revolutie, eind 18^{de} eeuw, nam de productiviteit en efficiëntie enorm toe, dankzij diverse uitvindingen. De kennis over ontwerpmethoden groeiden mee. Door standaardisatie in ontwerpmethodiek en verbeterde infrastructuur kon er op afstand worden gecommuniceerd. Door deze mogelijkheden ontstond er een aparte beroepsgroep die zich louter ging bezighouden met ontwerpwerkzaamheden. De architecten scheidde zich dus van de bouwers. De verzelfstandiging van de architectenwereld ging zo ver dat midden 19^{de} eeuw in Angelsaksische landen de architect wetmatig werd gescheiden van het bouwbedrijf. Architecten mochten geen belangen meer hebben in bouwbedrijven of leveranciers daarvan.

Vervolg van de separatie tussen bouw en ontwerp was de “Miller act” uit 1935. In deze wet staat omschreven dat bij grote projecten voor ontwerp en bouw gescheiden moet worden ingeschreven. De volgende stap in de scheiding van bouw en ontwerp werd het feit dat het in veel Amerikaanse staten werd vastgelegd dat de aanbesteding van het bouwgedeelte alleen gebaseerd diende te worden op de laagste prijs. Het laatste aspect in de Amerikaanse scheiding van ontwerp en bouw is de certificering van architecten, zodat ze een officiële status kregen. Hiermee werd architect en aannemer aparte beroepsgroepen.



Fig. 10 façade Maria Novella, bron: wikimedia.org

Scheiding in de Nederlandse GWW

Voortbouwend op het ontstaan van de architectenberoepsgroep elders, is in Nederland een vergelijkbaar proces gaande geweest, wat heeft geleid tot een scheiding tussen ontwerp en bouw. De scheiding in ontwerp en bouw is gepaard gegaan met het aanbesteden met een compleet uitgewerkt bestek en selectie op alleen prijs. Dit is met name ingegeven door een standaardisatie in de administratieve voorwaarden en opdrachtomschrijving, zoals wordt gefaciliteerd door het CROW.

Deze standaard RAW bestekken worden nu door iedere gemeentelijke opdrachtgever voor alle soorten civieltechnische werken toegepast. Het is bijzonder dat één methode zo breed wordt toegepast. Bij het Ingenieursbureau Amsterdam wordt de RAW methodiek⁶ voor praktisch ieder werk gebruikt. Het aantal werken dat openbaar is aanbesteed en niet volgens de RAW methodiek is omschreven is op één hand te tellen sinds het jaar 2000. Voor het jaar 2000 zijn de gegevens te beperkt.

In de GWW-sector was aan het einde van de jaren zeventig een beweging op gang gekomen om ‘het bestek’ met behulp van de automatisering een vaste vorm te geven, met eenduidige en uniforme teksten en geactualiseerde administratieve, juridische en technische bepalingen. In een samenwerkingsverband tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers werd de RAW-systematiek ontwikkeld (RWS, 2007).

De aanleiding van de populariteit van de RAW-systematiek is vermoedelijk te herleiden naar de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog. Door de groei in vraag naar civieltechnische werken ontstonden er landelijk of interregionaal opererende aannemers. Deze grote aannemers kwamen in contact met diverse publieke opdrachtgevers. Toen ontstond het probleem dat veel opdrachtgevers een eigen methodiek hebben ontwikkeld om het werk te omschrijven en aan te besteden. Hierbij varieerde de kwaliteit en opzet van het

⁶ RAW: Rationalisatie en Automatisering Grond-, Water- en Wegenbouw. Een dynamisch stelsel van juridische, administratieve en technische voorwaarden voor het samenstellen van bouwcontracten in de GWW.

aanbestedingsdocument zeer sterk. Dit komt de openheid van de concurrentie niet ten goede. Tevens werkt dit transactiekostenverhogend en vergroot het de mogelijkheden van opportunistisch gedrag.

Voordat er interregionaal opererende aannemers waren, was het probleem omtrent opportunisme minder aanwezig. Dit kwam doordat de relaties tussen opdrachtgever en aannemer duurzamer waren en er dus een sterkere vertrouwensrelatie was. Door schaalgroei in de sector werd de duurzaamheid van de relatie tussen gemeente en aannemer verminderd. Opportunistisch gedrag kreeg hierdoor meer kans.

Er ontstond hierop een maatschappelijke behoefte naar meer transparantie in de aannemerselectie. Selectie op prijs werd gezien als de methode om transparantie en objectiviteit in de aanbesteding te verwezenlijken

Het opportunisme leidde tot een grotere behoefte naar transparantie in aanbestedingen van bouwwerken. Ten behoeve van de transparantie is open en navolgbare communicatie noodzakelijk. Aanbesteding met gesloten enveloppen werd gezien als de enige manier om objectief een opdrachtnemer te selecteren.

Om de opportunisme te minimaliseren en de prijsvergelijking helder te krijgen, moesten de verwachtingen van elkaar helder en eenduidige worden uitgesproken. Hiervoor werd de algemene voorschriften voor gebruikt, de A.V. '38. (CROW, 2005). Deze algemene voorschriften zijn ontwikkeld en verbeterd tot de uiteindelijke uniforme administratieve voorwaarden 1989 (U.A.V. '89). Naast een professionalisering en standaardisatie in de administratieve voorwaarden is er een standaardisatieslag geleverd in de opstelling van bestekken. Dit is bekend geworden als standaard RAW-bepalingen of simpelweg "de Standaard". In 1979 werd het "standaardbestek" operationeel. Hiervoor zijn diverse oudere bepalingen overbodig geworden. Deze is in 1986 operationeel geworden. Gaande weg zijn alle Nederlandse gemeenten de U.A.V. en de standaardbestek gaan gebruiken.

Door de toepassing van het standaard bestek, moet het ontwerp voor aanbesteding constructief zijn berekend. Anders kunnen de benodigde materialen niet in besteksposten worden onderverdeeld. Door organisatorische scheiding van ontwerper en constructeur ontstond er een extra dimensie aan de scheiding van verantwoordelijkheden. Hierbij neemt in de GWW de organisatie van de constructeur de rol van opdrachtgever op zich. Hiermee ontstond de klassieke driehoeksrelatie tussen aannemer, opdrachtgever en constructeur. De verhouding tussen opdrachtgever en constructeur zijn georganiseerd in het R.V.O.I.⁷.

Roep om verandering

Sinds de vorige eeuwwisseling is er een tendens waarneembaar richting meer scheiding tussen de verantwoordelijkheden van ontwerper en bouwer. De scheiding maakte contracten eenduidig en aanbestedingen meer transparant. Iedere partij is verantwoordelijk voor één discipline. Echter deze scheiding ontwerp-uitvoering wordt algemeen gezien als de grootste boosdoener voor het disfunctioneren van de bedrijfstak (Dorée, 2001). Daarom is er sinds de jaren negentig een tegentendens waarneembaar. Er zijn op vele platvormen tegenhangers van de traditionele bouworganisatievorm gepromoot. Hierdoor moest de sector worden klaargestoomd voor de toepassing ervan.

Het rapport "Het kan best anders in de bouw" van Haselhoff en Rijlaarsdam uit 1988 kan worden gezien als aanstichter van een publiciteitsgolf over een noodzakelijke verandering in aannemer-opdrachtgever relatie (Schonebaum, 2009). Aanleiding van het rapport was de constatering van het wantrouwen en het gebrek aan samenwerking in de bouwketen. Dit was met name te herleiden naar het spel op aanbestedingen op alleen prijs. Dat doodt de creativiteit in het vinden van oplossingen en haalt de fantasie en ratio van de bouwpartners onderuit, aldus Schonebaum.

Een volgend belangrijk document dat constateerde dat de huidige samenwerking in de GWW sector verre van optimaal was komt van de Wetenschappelijke Raad van Regeringsbeleid (WRR). In opdracht van de WRR heeft de heer Mischgofsky (1991) een onderzoek gedaan hoe de houding van de overheid moet zijn om technologieontwikkeling in de GWW-sector te stimuleren. Hij stelde toen dat Nederland onderscheidende technologische

⁷ Regeling van de Verhouding tussen Opdrachtgever en adviserend Ingenieursbureau

voorsprong heeft in de GWW, maar dat die voorsprong op het buitenland snel kleiner werd. Hiermee komt een bijzonder exportproduct van Nederland in het geding. Om de technologische voorsprong te behouden zijn er veranderingen van de overheid noodzakelijk op drie aspecten. Te weten de aanbestedingsbeleid, de normeringsbeleid en omvang en sturing van onderzoek. Voor een goede vraag- aanbod situatie zou de opdrachtgevende overheid zich moeten opstellen als kritisch professionele klant. Dit kan volgens de opsteller onder andere door het gecombineerd aanbesteden van exploitatie en bouw, of het op ruime schaal overgaan op bestekken met gedetailleerde prestatieomschrijving.

Dat bestuurlijke besluitvorming een stroperig proces is, wordt bewezen doordat er negen jaar nodig was voordat er echte acties ondernomen werden door de politieke macht. Er is in de literatuur talloze malen belicht dat de kennis en kunde van de uitvoerende partij in de traditionele bouworganisatievorm onbenut blijft (Chao-Duvis & Koning, 2001). In 1997 houdt de toenmalige minister van Economische Zaken een rede voor de toepassing van zogenaamde innovatieve contractvormen in de bouw (Jorritsma, 1999). Dit houdt in dat de overheid functionele eisen moet stellen en de technische uitvoering meer overlaat aan de creativiteit van de marktpartijen. Deze ervaring moeten bedrijven een sterkere positie geven op de (export-)markt. Dit was het startschot van de interdepartementale werkgroep innovatief aanbesteden (WIA). De werkgroep concludeerde dat innovatieve contractvormen mogelijk waren bij de Rijksoverheid en dat het voor de overheid en de opdrachtnemer voordelen heeft (Ministerie van Economische zaken, 1999).

Gelijktijdig met het onderzoek van de WIA ontstond bij het kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte, kortweg stichting CROW, het initiatief om een set algemene administratieve voorwaarden te formuleren speciaal voor geïntegreerde contracten. Er werd door het CROW geconstateerd dat er behoefte was naar de toepassing van geïntegreerde contracten, maar het gebruik werd bemoeilijkt door de noodzaak van het formuleren van de vele contractuele voorwaarden. In 2000 gaf het CROW de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contracten (UAV-GC 2000) uit. Deze voorwaarden kreeg een proef- en implementatie periode van vijf jaar (Van den berg, Van der Beek & Chao-Duvis, 2004).

De discussie over de toepassing van geïntegreerde contractvormen kwam in een stroomversnelling door de bouwfraude-affaire in 2001. Toen werd op een heftige wijze duidelijk dat de gebruikelijke aanbestedingsmethode transparantie miste. De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer kwam hierdoor onder spanning te staan. De problematiek in de bouwsector werd gelinkt aan het gebrek aan effectiviteit en het innoverend vermogen. Dit was grotendeels te wijten aan het gevoerde aanbestedingsbeleid. Naar aanleiding van de parlementaire enquête bouwnijverheid vroeg de Tweede Kamer om een nieuw aanbestedingsbeleid en een invulling van professioneel opdrachtgeverschap (Ministerie van economische zaken, 2004).

De ministers van EZ, VROM en V&W stelden in 2003 vast dat er grote veranderingen noodzakelijk waren om de negativiteit in de bouwsector tegen te gaan en het vertrouwen weer te herstellen (Ministers van EZ, VROM & VenW 2003). Om een gezonde sector te verkrijgen werden diverse programma's opgesteld, waardoor de relatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever zou veranderen.

Werk maken van verandering

De bouwfraude enquête heeft geleid tot een momentum om de ideeën over verandering die sinds 1988 zijn gemaakt te realiseren. Om de ideeën te concretiseren hebben de met de bouwsector betrokken ministers twee tijdelijke organisaties opgericht, PSI-bouw en Regieraad bouw. De twee nieuwe organisaties moesten de bouwsector uit het dal van de bouwfraude laten klimmen (senternovum, 2006).

De Regieraad-Bouw heeft de volgende taak meegekregen: Veranderingsprocessen in de bouw aanjagen om de bouw weer gezond transparant en innovatief te maken (Regieraad Bouw, 2006). PSI-bouw staat in voor Proces en Systeeminnovatie in de bouw. Zij kregen een taak mee dat in het verlengde ligt van de Regieraad Bouw. Hun taak wordt omschreven in de volgende volzin: "Het stimuleren van innovatie en transitie in de Nederlandse bouwsector gericht op het leveren van meerwaarde voor de maatschappij en de eindgebruiker, het

verhogen van het rendement van de sector en het bevorderen van de innovativiteit en kennisinfrastructuur.”

Zij hebben de kennis in de bouwkolom over verschillende aanbestedingsvormen aanzienlijk vergroot. Daarbij hebben zij diverse opdrachtgevende organisaties geprikkeld andere bouworganisatievormen toe te passen dan alleen de traditionele.

Nederlands grootste twee opdrachtgevende organisatie in de GWW sector zijn Prorail en Rijkswaterstaat. Er waren voor RWS meerdere redenen om hun wijze van marktbenadering te veranderen. Naast de conclusies uit de Parlementaire enquête bouwnijverheid, was er ook het beleid ‘andere overheid’ en de krimp van het aantal ambtenaren door de taakstelling van het kabinet Balkenende I en II (Rijkswaterstaat, 2007). RWS moest meer projecten doen met minder personen. Dat kan alleen als marktpartijen taken overnemen waarvoor RWS normaliter verantwoordelijk was. Daarom heeft RWS professioneel opdrachtgeverschap geherdefinieerd. In hun ondernemingsplan gaven zij professioneel opdrachtgeverschap het motto mee “markt tenzij...” (RWS, 2004). Dit betekende dat RWS geen werkzaamheden zal gaan verrichten die marktpartijen ook kunnen ondernemen. Hierdoor verandert de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zeer sterk. Ook Prorail volgt deze tendens.

Volgens een het Financieel Dagblad is er de afgelopen 2 jaar een trend te zien in werken aangaande GWW richting het meer toepassen van EMVI. 2006: 6,8%, 2007:8,8%, 2008: 22,9% (2009). Daarbij laten opdrachtgevers zich nauwelijks meer beïnvloeden door de marktomstandigheden. Bij een markt met een groot aanbod zou concurrentie op prijs meer op kunnen leveren. (wet van vraag en aanbod). Toch kiest de opdrachtgever voor EMVI omdat door diverse redenen wordt gezien dat het toch een beter product oplevert voor een betere prijs.

Verandering in onbedoelde richting

De parlementaire enquête commissie wilde de marktwerking versterken. In “het perspectief op de bouw” wordt gepleit voor ongehinderde en onbelemmerde marktwerking. De inzet is meer concurrentie. Het lijkt wel of er niet genoeg concurrentie kan zijn (Dorée, 2005).⁸ Marijke Vos drukte het als volgt uit: "Overheid en bedrijfsleven dienen op gepaste afstand van, maar ook met elkaar te opereren". Wat mogelijk is in samenspel overheid-bouwbedrijfsleven, is sterk vervlochten met de uitwerking van integriteitsbeleid en de handhaving daarvan. Gepaste afstand zal voorlopig vooral veilige en formele afstand betekenen; Een afstand waarbij elke schijn van informele afstemming vermeden wordt (Boes & Dorée, 2003).

Dit is mogelijk de doodsteek van het *OPH-mechanisme*⁹ en de oorzaak van het feit dat het aantal onderhandse aanbestedingen sterk zijn afgenomen (Hermes, 2006). Tevens stelde Hermes vast dat de relatie tussen gemeentelijke opdrachtgever en aannemer aanzienlijk verhard is. een sterkere focus op het behalen van meerwerk van de opdrachtnemer, minder transparantie over de kwaliteit van geleverde werken, minder vertrouwen en betrouwbaarheid zijn de grootste veranderingen.

Het lijkt erop dat gemeentelijke opdrachtgevers zeer veel moeite hebben om, net als de grote opdrachtgevende partijen, de markt te benaderen met het realiseren van oplossingen dan het alleen leveren van handen. Schonebaum, de voorzitter van het rapport uit '88 over de misstanden in de bouw, concludeerde in 2009 dat sindsdien er nog weinig veranderd is op het gebied van vertrouwen en samenwerking in de bouwsector (Schonebaum, 2009).

Conclusies

Scheiding van ontwerp en bouw is circa 50 tot 150 jaar oud. Aanbesteden op alleen laagste prijs is nog geen 100 jaar gebruikelijk in Nederland. Voor deze tijd was de techniek en de markt zeer anders dat daar niet om gevraagd werd. Scheiding van ontwerp en bouw is in de lange geschiedenis van de bouwwereld een recente, deels geforceerde, ontwikkeling geweest.

⁹ OPH staat voor over de projecten heen. De impliciete prikkel voor opdrachtnemers dat als ze goed werk afleveren ze een grotere kans maken op enkelvoudig onderhands aanbestede werken.

De markt heeft aangetoond dat met de scheiding in ontwerp en bouw en selectie op laagste prijs onherroepelijk nadelige consequenties zitten voor de sector als geheel en dus ook voor de opdrachtgever specifiek.

De bouwfraude-affaire waarmee is aangetoond dat de Nederlandse bouwsector niet gezond was heeft geleid tot een verandering in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Bij de Rijksoverheid heeft het geleid tot een hechtere gelijkwaardigere relatie. Hierbij worden problemen aanbesteed. Bij gemeenten zijn de relaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer afstandelijker geworden. De nieuwe marktbenadering van RWS en Prorail wordt gezien als meer gewenst en de houding van gemeenten worden gezien als minder gewenst. De nieuwe marktbenadering van gemeenten kent nog steeds veel selectie op laagste prijs en aanbesteding van ontwerpen.

Dat er weinig verandering zit in de marktbenadering wordt mede duidelijk gemaakt in het feit dat er geen verandering zit in de problemen die eruit volgen. Dit werd duidelijk gemaakt door het feit dat de asfaltsector in het zuiden van Nederland nog recentelijk de concurrentie probeerde uit te schakelen door afspraken en opportunisme. Gemeentelijke opdrachtgevers kennen om diverse redenen obstakels om geen geïntegreerde contracten toe te passen.

Ondanks de obstakels is het zeer aannemelijk dat er meer gemeentelijke opdrachtgevers gaan kiezen voor de toepassing van geïntegreerde contractvormen. Het zou dus kunnen zijn dat in innovatiemanagement termen gesproken blijkt dat RWS en Prorail first movers, of opinion leaders zijn. Gemeenten blijken meer volgend te zijn. Een voor IBA relevante vraag hierbij is: Behoort de gemeente Amsterdam tot de early majority of tot de laggards en kan IBA daar iets aan doen?

4 Institutionele theorieën

Een geïntegreerd contract betekend het uitbesteden van ontwerp en bouwactiviteiten in één hand. Institutionele theorieën geven de aspecten weer die bepalend zijn voor vraagstukken waarom taken worden uitbesteed. Dit dient een kader te scheppen hoe beslissingen in organisaties gemaakt worden, omtrent uitbestedingsvraagstukken en wat hierbij de toepassing van geïntegreerde contracten is. Zo dient het duidelijk te worden welke belangen een rol spelen bij het uitbesteden van taken.

Door de PSI bouw (2005) wordt gesteld dat de toepassing van GC afhangt van enerzijds de transactiekosten op de korte termijn, anderzijds de kerncompetenties op de lange termijn. Dit zou genoeg moeten zijn, maar het is lastig kerncompetenties te bepalen voor een ambtelijke dienst, zoals de deelorganisaties van de gemeente Amsterdam. De bureaucratietheorie als uitwerking van de Agencytheorie geeft inzicht op dit vlak. Daarom worden in dit hoofdstuk deze drie theorieën nader uiteengezet.

Enerzijds zijn in een overweging de kosten bepalend voor een organisatie, anderzijds de concurrentiepositie van de organisatie. Een derde factor zijn de belangen van de beslisser van de uitbestedingsvraagstuk. De beslisser is de dienst die het project namens de politieke opdrachtgever uitvoert en de persoon die daadwerkelijk de knoop doorhakt.

Inleiding

Een organisatie is een ongrijpbaar begrip. Aan de ene kant is een organisatie duidelijk zichtbaar. Een gebouw, een merk, diverse documenten met doelstellingen en structuur van de organisatie en een grote groep mensen die daarbinnen actief zijn. De mensen die voor de gemeente Amsterdam werken hebben allemaal een beeld wat de organisatie van de gemeente Amsterdam voor hun betekend. Echter dat beeld zal bij ieder persoon een beetje anders zijn.

Omdat de beelden die iedereen heeft van een organisatie voor iedereen anders is, zijn ze moeilijk communiceerbaar. Een organisatie wordt gevormd door ontastbare complexe processen. Onmeetbare processen zoals cultuur en informele netwerken spelen een belangrijke rol. Om deze ontastbare kenmerken te onderzoeken is een theoretisch kader noodzakelijk.

Naast een verhandeling over hoe de uitbestedingsgewoonte in de bouw zoals het op dit moment is geworden, vormen neo-institutionele theorieën de basis van het theoretische kader van het onderzoek. Daarom wordt hier een beknopte samenvatting gegeven van de neo-institutionele theorieën en de relatie ervan met het onderzoek. Door met de “brillen” van deze theorieën de motivaties achter de wijze van uitbesteden van de cases te bekijken, wordt er verwacht meer inzicht te krijgen in de problematiek. De benaderingen beschouwen de samenwerking tussen partijen ieder op een andere manier. Het gaat in dit hoofdstuk niet om een kritische analyse van de theorie, maar om een schets van de inhoud te geven.

De neo-institutionele theorieën richt zich op de vraag, welke organisatievormen in een bepaalde situatie optimaal zijn. Dat wil zeggen welke organisatievormen leiden tot de maximale economische efficiëntie, aldus Ter Bogt (1998). Dit hoofdstuk is niet bedoelt om de neo-institutionele theorieën analytisch te bekritisieren, maar om een bondige schets van de inhoud te geven.

Werkzaamheden overlaten aan ander heeft voordelen, maar ook nadelige consequenties. Dit heeft alles te maken met de natuur van een organisatie. Het handelen van een organisatie wordt beïnvloedt door de doelen die een organisatie heeft. Een commerciële organisatie is in beginsel te verklaren. Een bedrijf moet winst maken om voort te kunnen bestaan. De mensen binnen die organisatie worden op een of andere manier beïnvloed of afgerekend op de doelen die de organisatie heeft. Zo ook bij een publieke instantie. Echter zijn de motieven van een publieke organisatie zijn minder goed zichtbaar. Zij moeten de samenleving en haar bestuurders dienen. Echter een publieke organisatie is ook bezig met het zeker stellen van haar voortbestaan en te groeien. Waardoor dit komt en hoe deze aspecten de uitbestedingsvraagstuk beïnvloeden worden deels omschreven in neo-institutionele theorieën.

De keuze voor het uitbesteden van ontwerptaken wordt beïnvloed door hoe organisaties handelen en hoe actoren binnen die organisaties handelen. Deze theorieën geven het onderzoek handvatten en kaders hoe de ambtelijke organisatie van de gemeente Amsterdam beschouwd kan worden. Hierdoor kan er inzicht worden verschaft wat de keuze voor andere contractvormen in de bouw betekend voor de actoren en organisatie en wat de keuze beïnvloedt (Steunenberg, De Vries & Soeters, 1996).

Verschil tussen neo-institutioneel en neoklassiek

De neoklassieke economie is de economie zoals geleerd wordt op middelbare scholen. Het heeft alles te maken met de wet van vraag en aanbod en nutsmaximalisatie. Volgens Nobelprijswinnaar North is de wereld waarmee de 'mainstream economics' zich bezig houdt, "*a frictionless one in which institutions do not exist and all change occurs through perfectly operating market*" (Benschop 1997). Dit theoretisch ideaalbeeld werd halverwege de jaren zeventig als onwerkbaar bestempeld door o.a. Oliver Williamson. De mens en zijn gedrag moest in beeld worden gebracht, omdat het de omschrijving van het handelen van organisaties tekort wordt gedaan als er alleen wordt gefocust op de formele inrichting en structuur. Dankzij deze vaststelling kwam het menselijk gedrag in beeld in de economie.

Volgens Tijdink (1996) zijn er drie onderscheidende kenmerken, waarin de neo-institutionele economie zich heeft ontwikkeld ten opzichte van de neo klassieke variant.

De firma is geen black box.

Het bedrijf is niet de primaire eenheid van analyse. Binnen bedrijven gebeuren processen die uitkomsten beïnvloeden. Formele organisatiestructuur en belangentegenstellingen in organisaties staan centraal.

Beperkingen van de actor

Niet alle actoren binnen een organisatie hebben de zelfde toegang tot middelen. Daarbij worden de middelen beperkt door regels en gebruiken.

Een persoon heeft niet de capaciteit om alle informatie te bemachtigen of te verwerken voor een besluit. Kortom iedere actor heeft te maken met een beperkte rationaliteit.

transactiekosten

Het verplaatsen van middelen en informatie brengt kosten met zich mee en is daarmee nooit kostenloos. Dit zijn de zogenoemde transactiekosten. De hoogte van deze bijkomende kosten beïnvloed het gegeven wie de informatie of middelen heeft en krijgt.

Dieper ingaan op het ontstaan van de neo-institutionele economie is in deze context niet noodzakelijk. Echter wel dient vermeld te worden dat binnen de neo-institutionele economie verschillende stromingen aanwezig zijn.

Samenhang theorieën

Mol en Verbon (1997) maken duidelijk dat de eigendomsrechten en transactiekosten de twee economische aspecten zijn die het fundamenteel kenmerken van een organisatie die als een samenstelsel van interagerende belangenhebbenden wordt gevat.

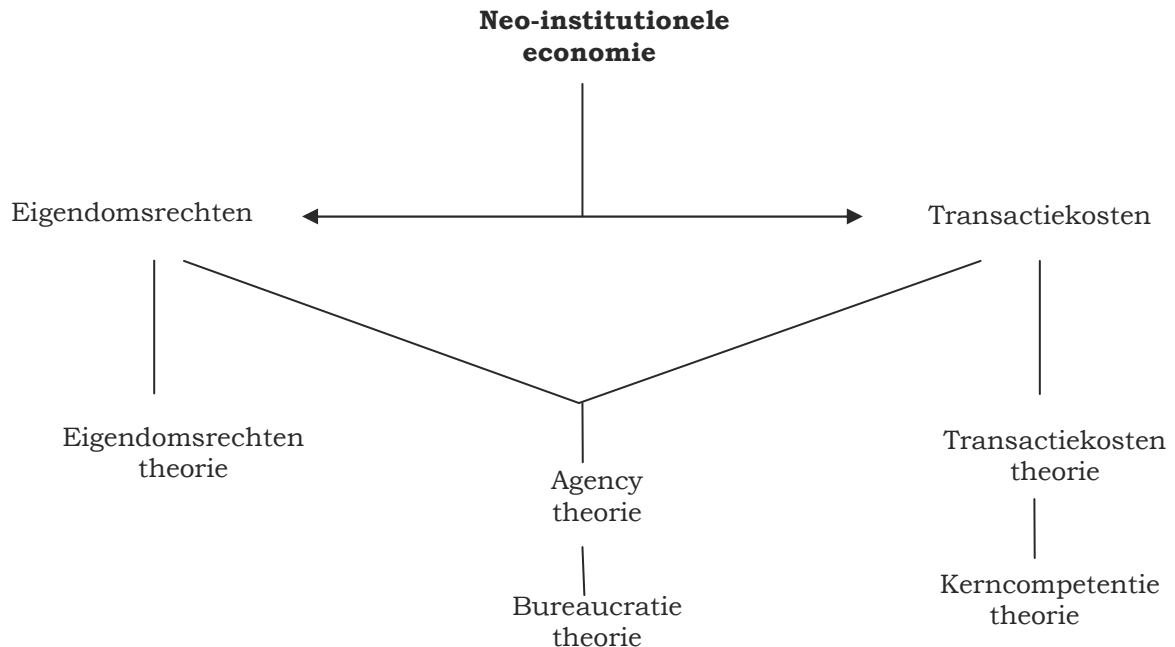


Fig. 11 verhouding van neoninstitutionele theorieën

Het schema bevat twee uitersten. Aan de ene kant van het spectrum bevindt zich de goederen. Hierbij wordt gericht op de toedeling van eigendomsrechten aan diverse actoren in de organisatie. Het andere uiterste richt zich op de (ruil)transacties van een goed die zich tussen actoren voltrekken. Uit deze twee kenmerken zijn drie theorieën over de neoninstitutionele economie ontstaan. Tijdink (1996) heeft een goede beschouwing geschreven van de drie neo-institutionele theorieën.

De eerste theorie plaatst de te onderscheiden eigendomsrechten op de voorgrond. Hierbij wordt gefocust op de verschillende rechten die ontleend kunnen worden aan een goed. Deze rechten zijn van belang, omdat ze aangeven van welke verwachtingen iemand redelijkerwijs kan uitgaan in zijn handelen (Ter Bogt, 1997). Om een voorbeeld te noemen dat dicht bij ieders beleveniswereld staat. Veel mensen zullen anders omgaan met een huurauto dan een auto in eigen bezit. Dit komt simpelweg, omdat je niet de eigendomsrechten bezit en daardoor geen verantwoordelijkheid voor het onderhoud op lange termijn. Hier volgt een ander voorbeeld met betrekking tot de bouwsector. Steeds vaker wordt gezien dat het onderhoud en de aanleg twee zaken zijn, die als ze gebundeld zijn hele andere handelingen tot gevolg hebben van de actoren, dan bij scheiding van aanleg en onderhoud.

De tweede theorie, stelt de transacties en de daaraan verbonden kosten centraal. De transactiekostentheorie omschrijft het feit dat je iets aan een ander moet overlaten als de ander het efficiënter kan dan jij. Echter een taak overdragen aan een ander kost tijd en energie en daarom geld. Daarom moet de winst in efficiëntie van het overlaten opwegen tegen de kosten die je maakt bij het overdragen van de taak. Een bouwproject wordt gekenmerkt door met contracten bij elkaar gehouden tijdelijke coalitieorganisaties (Dorée 2001). De publieke sector zal zelden zelf een bouwproject geheel uitvoeren. Transacties zijn dus noodzakelijk voor ieder bouwproject. Bij ieder project zijn de transacties anders verdeeld. Dit verklaart het scala aan bestaande bouworganisatievormen. Van traditioneel tot PPS.

De derde theorie staat bekend als de agencytheorie. Dit kan als een verbinding van beide voorgaande theorieën worden gekenmerkt. De agencytheorie omschrijft het probleem van

het overlaten aan een ander. Degene die een opdracht moet uitvoeren voor een ander heeft een andere motivatie om de klus te klaren dan de opdrachtgever. Meestal werkt de opdrachtnemer voor een directe beloning in geld. Een verstandige opdrachtnemer wil zo gemakkelijk mogelijk een zo groot mogelijke beloning voor zijn werkzaamheden. Hierbij kan hij afdwalen van de doelen die de opdrachtgever heeft. Dit kan bewust, of onbewust gebeuren. Daarom moet een opdrachtnemer gemanaged worden in het streven naar het beoogde resultaat van de opdrachtgever. Het verschil in belangen tussen opdrachtnemer en opdrachtgever is evident in bouwprojecten. De rol van de ontwerpende partij is bijvoorbeeld cruciaal. Wordt de ontwerper direct aangestuurd door de beheerder, dan zal hij een heel andere prikkel krijgen, dan als hij wordt aangestuurd door de partij die alleen verantwoordelijk is voor de bouw van het project.

De hiervoor genoemde drie hoofdstromen van de neoinstitutionele economie kent vele derivaten. Twee hiervan kunnen als relevant worden beschouwt voor het onderzoeksvraagstuk.

De eerste afgeleide kan worden gezien als een tegenhanger van de transactiekostentheorie genaamd de kerncompetentietheorie. Daar waar de transactiekostentheorie iedere transactie als afzonderlijk beschouwt, verlegt de kerncompetentietheorie de focus naar het uitbesteden van taken op langere termijn. Het kerncompetentiemodel verklaart dat op de lange termijn concurrentievermogen uit ontstaat door te focussen op kerncompetenties en alle activiteiten die daar niet mee gemoeid zijn uit te besteden aan een opdrachtnemende organisatie die deze taken als kerncompetentie bezit. Zo ontstaat er een netwerk van gespecialiseerde organisaties. Deze kunnen tegen lagere kosten produceren en sneller dan hun concurrentie. Dit is relevant bij het vraagstuk van deze scriptie, omdat het uitbesteden van ontwerptaken al snel het vraagstuk wordt geopperd of het toepassen GC indruist tegen de kerncompetenties van het Ingenieursbureau Amsterdam.

De tweede en laatste afgeleide van de hoofdstromen is de bureaucratietheorie. Dit kan worden beschouwt als een uitwerking van de agencytheorie maar dan volledig toegespitst op het gedrag van een publieke dienst als opdrachtnemer en het politieke budgethouder als opdrachtgever. Iemand die werkt voor een ambtelijke dienst werkt niet alleen voor het publieke belang, maar heeft ook een eigen belang. Het is een menselijke eigenschap om te streven naar meer invloed, status en een hogere beloning. Een leidinggevende bij een ambtelijke dienst, ook wel bureaucraat genoemd, krijgt doorgaans meer status als zijn dienst meer taken uitoefent en meer personeel heeft.

Het toepassen van GC verandert de arbeidsintensiviteit van bouwprojecten voor de gemeente. Dit is dus nadelig voor de doelstellingen van de bureaucraat. Dit betekent dat de bureaucratietheorie als basis kan dienen voor onderzoek naar de toepassing van geïntegreerde contracten.

Opportunisme

Een mens is opportunistisch van aard. Dat wordt verondersteld in de transactiekostentheorie (Dorée 1996, Mol & Verbon, 1997). Hij zoekt naar zijn eigenbelang en is tevens bereid daartoe minder oorbare middelen te gebruiken. Hiermee wordt bedoelt dat een persoon onrechtmatig gedrag kan vertonen om zijn belangen te behartigen, zoals oplichting, fraude en flessentrekkerij. Maar ook het verdraaien of achterhouden van informatie valt onder de noemer opportunistisch gedrag.

Williamson stelt dat mogelijk niet alle mensen opportunistisch zijn, maar dat het wel realistisch is dat sommige mensen dit zijn (Mol en Verbon, 1997). Ongelijke informatieverdeling vormt een kans om opportunistisch gedrag te vertonen. Deze *informatie asymmetrie* kan door de opdrachtnemer worden uitgebuit om de eigen belangen zoals winstmaximalisatie te behartigen.

Bij de directievoerder/toezichthouder en beheerder heerst er een groot wantrouwen naar bouwondernemingen, gevoed door opportunistisch gedrag van bouwondernemingen in het verleden. Mogelijk heeft de bouwfraude gezorgd voor een kloof tussen opdrachtgever en -nemer. Dit leidt tot polarisatie en verzuiling, zoals gezien is door Stomp (2004). Dat de bouwfraude geleid heeft tot onzekerheid en vergroting van afstand tussen de opdrachtnemer en opdrachtgever wordt bevestigd door de PSI-Bouw (2005)

De termen *adverse selection* en *moral hazard* worden gekoppeld aan opportunisme en zijn ontwikkeld in de principaal agent benadering. Moral hazard wil zeggen dat een mens geneigd is grotere risico's te nemen als ze niet (direct) wordt afgerekend op het nemen van de risico's. Adverse selection wil zeggen dat de opdrachtgever de verkeerde keuze maakt op basis van beperkte informatie die beschikbaar wordt gesteld door de opdrachtnemer. Hierover meer in het bijlage C over agencytheorie.

Beperkte rationaliteit

In het verleden werd er niet beseft dat in een organisatie keuzes worden gemaakt op basis van een beperkte rationaliteit. Vroeger ging men uit van een ideale markt wat in een vraagstuk in bezit was van alle relevant informatie, om daar de keuze op te baseren.

Echter, zoals zo vaak, de realiteit lijkt weerbarstiger. Een persoon zal bij een complexe beslissing nooit alle relevante informatie kunnen beschikken, omdat het zoeken naar alle relevante informatie oneindig veel tijd en middelen vergt en dat dit een onmogelijke taak vergt van je geest om alle informatie te bevatten en juist af te wegen.

De hoeveelheid informatie waarop de keuze wordt gebaseerd is afhankelijk van het persoon, de beschikbaarheid van informatie en de beschikbaarheid van de middelen om de informatie te verkrijgen.

Een persoon zal een keuze maken rekening houdend met de risico's die daar aan verbonden zitten en de manier waarop hij daarop wordt afgerekend.

Heeft het hoge risico's en voelt hij zich daarvoor verantwoordelijk, dan zal de besluitvormer relatief meer informatie willen beschikken om het besluit te maken. Voor de relatie tussen keuzes en risico's, zie hiervoor het hoofdstukje "moral hazard".

4.1. Transactiekostenbenadering

Ontstaan

De transactiekostenbenadering werd in 1937 ontwikkeld door Coase in zijn artikel "The nature of the firm". Hierin stelde Coase zichzelf de vraag waarom er organisaties bestaan. Wat beïnvloedt de keuze tussen een activiteit zelf doen, in eigen hiërarchische structuur, of de taak uit te besteden aan de markt?

Bij de zoektocht naar het antwoord op deze vraag nam Coase niet het productiesysteem als basis voor verdere analyse maar de transactie (stomp 2004). Dit leidde ertoe dat Coase ondervond dat er kosten verbonden zijn aan het gebruik van het prijsmechanisme, de "markt". Deze kosten ontstaan doordat bij een transactie minimaal de opdrachtgever zich moet verwittigen van de relevante prijzen of moet onderhandelen over de prijs en een contract moet afsluiten met de opdrachtnemer. Dus in sommige gevallen is het economisch veel verstandiger om de taken in eigen hiërarchie uit te voeren. Met de werknemer hoeft maar één keer een contract te worden afgesloten en is inzetbaar voor ontelbare taken.

Coase's stelling komt er samengevat op neer: Wanneer de kosten van de markttransacties hoger zijn dan de kosten van interne coördinatie, wordt het voordeliger om de zaken via een hiërarchische structuur (organisatie) te regelen.

Williamson, een Amerikaans econoom, merkte in 1975 op dat de stelling van Coase een open deur was. Financieel gebonden organisaties kiezen altijd de minst dure variant, kwaliteit buiten beschouwing gelaten (Mol en Verbon 1997).

Williamson ging verder op het werk van Coase en ondervond dat de hoogte van de transactiekosten worden beïnvloed door twee veronderstellingen over het menselijk gedrag, namelijk beperkte rationaliteit en opportunisme. Dorée (1996) lichtte deze veronderstellingen als volgt toe: De begrensde rationaliteit heeft als gevolg dat niet alle mogelijke situaties voorzien en vooraf doordacht kunnen worden. Economische actoren gedragen zich opportunistisch als deze actoren het eigen belang nastreven ten koste van de belangen van anderen.

Transactiekosten bepalende kenmerken

Mol en Verbon (1997) hebben in heldere tekst uiteengezet dat Williamson verder ging op de stelling van Coase. Als er organisaties bestaan vanwege de transactiekosten., welke factoren bepalen dan de transactiekosten en dus de keuze tussen in- en uitbesteden? Twee kenmerken van menselijk gedrag, opportunisme en beperkte rationaliteit had Coase niet beschouwd in zijn werk. Deze gedragskenmerken leiden tot drie aspecten die bepalend zijn voor de transactiekosten; asset specificity, onzekerheid en frequentie. Deze trits is door Moerland aangevuld met: Duur van de transactie. (Dorée 1996).

Asset specificity wordt in het Nederlands omschreven als transactiespecifieke kapitaalinvesteringen. Williamson maakt onderscheid tussen activa die algemeen, of voor meerdere doelen kunnen worden ingezet en activa die vanwege zijn kenmerken voor een specifiek doel geschikt zijn. Om dit met een voorbeeld te verduidelijken; een kantoorpand, of een SUV auto, kan voor vele doelen worden ingezet. Een raffinaderij, of een tandemwals, zijn veel meer specifiek en worden alleen door bepaalde bedrijven gebruikt.

Naar mate de activa specifiek zijn zullen de leverancier en opdrachtgever sterker aan elkaar gebonden zijn. In een duurzame relatie tussen leverancier en opdrachtgever zijn contracten ruimer geformuleerd en zijn er meer aanpassingen mogelijk.

Williamson stelt verder dat de leverancier na verloop van tijd zijn activa aanpast, om beter aan te sluiten op de vraag van de opdrachtgever. Deze *fundamentele transformatie* kan leiden tot een evolutie in de activa, zodat de aanbieder veranderd van een bieder in open concurrentie met een losse relatie met de opdrachtgever, naar een bieder met maatwerk een duurzame relatie met de opdrachtgever.

Gevolg van de fundamentele transformatie is dat de opdrachtgever en -nemer sterker op elkaar zijn aangewezen. De relatie staat bloot aan opportunistisch gedrag aan beide kanten. Contracten met zeer veel bepalingen voor langere termijn worden dan toegepast.

Het tweede kenmerk is de *onzekerheid* van de transactie. Naarmate de onzekerheid toeneemt zal het prijsmechanisme minder goed functioneren. Het zal leiden tot hogere transactiekosten.

Onzekerheid komt voort uit beperkte rationaliteit en opportunisme. Als alle factoren die een samenwerking beïnvloeden vooraf bekend waren en geen van de actoren opportunistisch gedrag vertonen heeft men voldoende aan algemene regels. Echter er zijn voor aangaan van een contract en bij het zoeken naar een opdrachtnemer altijd onzekerheden. Dorée (1996) heeft vier onzekerheden benoemd voor de opdrachtgever:

- Onzekerheden betreffende de geschiktheid van de opdrachtnemer;
- Onzekerheden betreffende de volkomenheid van het contract;
- Onzekerheden betreffende onvoorziene gebeurtenissen;
- Onzekerheden betreffende het gedrag van de opdrachtnemer.

De onzekerheden kunnen een relatie met elkaar hebben. Zo kunnen onvoorziene gebeurtenissen gevolgen hebben voor het gedrag van de opdrachtnemer en mogelijkheden bieden voor opportunisme.

Het derde kenmerk is frequentie en schaal van de transactie. Naar mate deze toenemen, nemen ook de transactiekosten toe. Als er regelmatig een vergelijkbare transactie plaats vindt, dan is dat niet zeer kosteneffectief en kunnen er taken gebundeld worden, of in eigen hiërarchie worden opgelost. Daarnaast kan door een hoge frequentie leereffecten ontstaan. Hierdoor kunnen de transactiekosten per eenheid weer dalen. Als de schaal zeer groot is, dan moet de opdrachtnemende organisatie zijn bedrijfsvoering sterk op de opdracht focussen. De specifieke kapitaalinvesteringen nemen dan toe.

Als vierde kenmerk is de duur van de transactie benoemd. Een lange duur leidt tot een toename van de risico's verbonden aan de transactie.

Verschillen voor en na contractsluiting

Dorée (1996) haalt het aan in zijn werk. contracten zijn er om zekerheden verschaffen. Paradoxaal genoeg, is het contract zelf bron van risico's. Risico's kunnen ontstaan op verschillende gronden. De doelstellingen zoals geformuleerd in het contract, kunnen door de tijd worden achterhaald raken. De contractregels kunnen bijvoorbeeld mogelijk op meerdere

manieren interpreteerbaar zijn. Als onzekerheden veranderen in onwenselijkheden zijn er aanpassingen noodzakelijk in het contract om dezelfde kwaliteit te behouden. Hierbij is het van belang rekening te houden met een *fundamentele transformatie* in onderhandelingspositie tussen opdrachtnemer en –gever, dat ontstaat bij sluiting van het contract.

Voor contractsluiting is de opdrachtgever de dominante partij in de opstelling en wijziging van contractvoorwaarden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het mechanisme van marktwerking. Na contractsluiting zijn de gevolgen van het wijzigen van een contract groter, omdat de marktwerking wordt belemmert door additionele kosten. De opdrachtnemer heeft dus na sluiting van het contract een sterkere onderhandelingspositie. De situatie voor contractsluiting worden *ex ante* genoemd. De situatie na contractsluiting *ex post*.

De transactiekosten die verbonden zijn aan het aangaan van een contract worden veelal verdeeld in de *ex ante* en *ex post* situatie. In de *ex ante* situatie bestaan de kosten uit de toepassing van de marktwerking, het verkrijgen van informatie en het aangaan van het contract. In de traditionele bouworganisatievorm kun je deze kostenposten vertalen in het opstellen van het bestek en de aanbestedingsprocedure. De *ex post* transactiekosten zijn de kosten die gemaakt moeten worden om de opdrachtgever op de hoogte te stellen dat de opdrachtnemer zich houdt aan de contractvoorwaarden en de eventuele aansturing daarop. In de bouw bestaan deze veelal uit directievoering en toezicht.

Het komt dus vaak voor dat *ex post* inzichten vernieuwen waardoor het contract niet aansluit met de laatste inzichten. Als wordt ingezien dat hetgeen vermeld in het contract niet aansluit bij de nieuwste werkelijkheid, kan het leiden tot één van de volgende drie gevolgen. Ten eerste en het meest rigoureuze middel om wijzigingen in een contract door te voeren is contractbreuk. Contractbreuk leidt tot het opnieuw beschikken over marktwerking. Echter, hier zijn relatief hoge kosten aan verbonden. Tweede optie is de fouten accepteren. Dit leidt tot een kwalitatief minder gewenst resultaat, maar heeft de laagste transactiekosten. In de bouw wordt vaak voor de derde optie gekozen; heronderhandeling. Heronderhandeling leidt tot meerwerk. Een bekend begrip in de GWW.

Een contract afsluiten in de bouw is altijd het zoeken naar een balans tussen de kosten van informatie en de mate van gespecificeerdheid van de aanneemsom. Hoe meer informatie het contract bevat, hoe lager de risico's van de opdrachtnemer zijn, en hoe lager hij dus kan inschrijven. Tevens kan hij vaak met minder inspanning zijn prijs bepalen. Maar het verkrijgen van deze informatie kost tijd en energie. Dus moet het opwegen tegen de meerwaarde. Als deze informatie foutief is, dan zijn heronderhandelingen veelal noodzakelijk. Dit werk kostenverhogend voor de opdrachtgever.

Transacties in de GWW

In de GWW sector is het zeer ongebruikelijk voor een publieke instantie om zelf een bouwdienst onder de gelederen te hebben. Verder is het wettelijk verplicht om zaken boven drempelbedragen openbaar aan te besteden. Daarnaast zijn er verschillende onderliggende motieven aan te wijzen voor het toepassen van het marktmechanisme in de civiele vraagstukken.

Doree (1996) heeft onderzocht dat het kostenargument het belangrijkste politiek-bestuurlijke argument is om meer marktwerking en concurrentie toe te passen. Bestuurders verwachten dat uitbesteding per definitie goedkoper is dan uitvoering in eigen beheer. Ook is men overtuigd dat een hoger aantal inschrijvingen bij een aanbesteding automatisch leidt tot een lagere aanbestedingsprijs. Dit laatste wordt bekrachtigd door Stomp (2004).

Projectleiders voelen zich geprikkeld om het aanbestedingssom zo laag mogelijk te krijgen. Keuzes die de open concurrentie verminderen worden dus vermeden. Verondersteld wordt dat dan op deze manier een perfecte marktsituatie wordt benaderd, waarbij een groter aantal biedingen leiden tot een lagere prijs.

4.2. Kerncompetentietheorie

Ontstaan

De kerncompetentietheorie gaat over het aspect dat de grenzen tussen organisatie en omgeving vaak vaag zijn. Relaties tussen organisaties kunnen gebaseerd zijn op samenwerking in plaats van concurrentie. Bovendien legt deze theorie niet de nadruk op kostenbesparing op de korte termijn, maar op de concurrentiepositie op de lange termijn (PSI-Bouw, 2005). Op deze wijze kan de kerncompetentie benadering worden gezien als een tegenhanger van de transactiekosten benadering. Beslissingen op projectniveau moeten aansluiten op de plannen op strategisch niveau van de organisatie.

De kerncompetentietheorie vindt haar oorsprong in het werk van Schumpeter in 1942 en Penrose in 1957 (Wit, Mol & Drunen, 1998). Er werd gezocht naar wetmatigheden hoe organisaties in de vrije markt bewegen. Schumpeter bedacht het idee achter *creative destruction*. Hij onderkende dat producten en markten cycli doormaken. Bestaande producten worden op den duur vervangen door nieuwe, betere producten (Doree, 2005). Zo is de langspeelplaat vervangen door de cd. Vervolgens is de DVD het medium geworden. En nu maakt de Blu-ray zijn intrede.

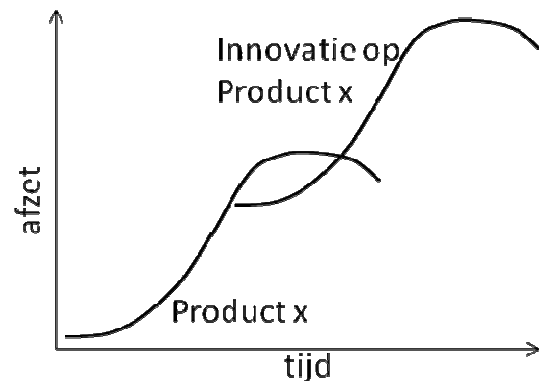


Fig. 12 innovatiecycli

Prahalad stelde dat alle activiteiten die geen toegevoegde waarde voor de kernvaardigheden opleveren behoren te worden uitbesteedt aan partners tot wiens strategische kern deze activiteiten wel behoren. Zo ontstaan er netwerken van uitbesteders en toeleveranciers, waarin gestreefd wordt de toegevoegde waarde van ieder te maximaliseren (Wit, Mol & Drunen, 1998). Door focus op de kerncompetenties is de organisatie het beste in staat zijn producten te verbeteren en zo de “creative destruction” te versnellen. (Prahalad & Hamel 1994), (Quinn & Hilmer 1994).

In de bureaucratie theorie zitten zaken verweven met de kerncompetentie benadering zoals geformuleerd door Prahalad.

Ieder bedrijf wil groeien in bepaalde zaken en heeft een aantal competenties waarin zij onderscheidend zijn ten opzichte van de omgeving. Dit geldt zowel voor private als publieke organisaties. Prahalad promoot het idee dat als ieder bedrijf focust op zijn kerncompetenties en alle andere (rand)taken uitbesteedde, dat door de focus en gerichte concurrentie de innovatie sterk wordt gestimuleerd. Taken die mogelijk tot je kerncompetenties (gaan) behoren moet je niet uitbesteden. Als je de taken uitbesteed gaan de bijbehorende competenties snel verloren voor de organisatie. Het wederopbouwen van de competentie is een moeizaam proces.

Kerncompetentie in Amsterdam

Een zeer goed ontwikkelde competentie van IBA is de engineering en het opstellen en aanbesteden van RAW bestekken. De toepassing van andere bouworganisatievorm heeft grote invloed op de bedrijfsvoering van IBA. Van hieruit bekeken is het niet logisch dat IBA meer GC wil toepassen. Binnen IBA wordt echter de verwachting uitgesproken dat er een moment komt dat opdrachtgevers meer om GC gaan vragen. IBA moet met zijn diensten kunnen aansluiten op deze vraag. En omdat het een grote verandering voor de bedrijfsvoering betekend is het verstandig dat IBA relatief veel energie steekt in onderzoek naar de toepassing van GC.

4.3. Bureaucratietheorie

Ontstaan

In 1971 verscheen de bureaucratietheorie in een studie van de Amerikaanse econoom, William Niskanen. Niskanen bemerkte uit ervaring dat overheidsinstellingen niet efficiënt te werk gaan. Hij stelde zichzelf onder andere de vraag: Naar welke doelstellingen werken publieke organisaties. De bureaus die werken binnen een overheidsorgaan hebben namelijk geen winstmaximalisatie als doelstelling. Een publieke organisatie heeft veelal te maken met een inhoudelijke hoofddoelstelling en daarnaast vele nevendoelelstellingen. Deze worden opgelegd door de politiek, rechter of een andere instantie. Zonder eenduidig doel zijn de drijfveren van een publieke organisatie minder helder dan die van een commerciële. William Niskanen heeft vernieuwende theorieën ontwikkeld wat de drijfveren van een publieke organisatie kunnen zijn.

Definitie bureau en bureaucraat

De theorie sluit qua grondgedachte goed aan op de neo-institutionele economie (Ter Bogt, 1998) en kan gezien worden als een uitwerking van de principaal-agent benadering, maar dan gericht op non profit organisaties, die ten minste gedeeltelijk worden gefinancierd door middel van periodiek vastgestelde budgetten. In de bureaucratietheorie worden deze organisaties *bureaus* genoemd. Tweede kenmerk van een bureau is dat deze niet doet aan winstdeling. In de termen van de eigendomsrechten gesproken ontvangen de medewerkers dus geen “residu”. In deze theorie wordt de leidinggevende binnen een bureau een bureaucraat genoemd. Het bureau werkt in opdracht van een zogenaamde “sponsor”. Dit kunnen politici of andere bestuurders zijn die het budget ter beschikking stellen. Praktisch alle centrale diensten en stadsdelen van Amsterdam vallen onder de noemer bureau. De leidinggevende functionaris binnen het bureau wordt de bureaucraat genoemd.

Drijfveren van een bureaucraat

Een bureau, of ambtelijke dienst, produceert in opdracht van een politieke gezagsdrager, college van B&W, en ontvangt daarvoor van deze politicus een budget. Volgens Niskanen (1971) streeft een bureaucraat naar *budgetmaximalisatie* voor de afdeling of ambtelijke dienst. De bureaucraat gebruikt zijn onderhandelingspositie om een groter budget te krijgen dan strikt noodzakelijk. Door een groter besteedbaar budget kan de bureaucraat zijn takenpakket verbreden en daardoor zijn invloed, aanzien en beloning vergroten. Omdat een economisch rationeel persoon beloning nastreeft is budgetmaximalisatie bij een bureau een logisch gevolg. De bureaucraat heeft belang bij een grote productie en een grote organisatie, omdat zaken als salaris, reputatie en macht vaak toenemen met de omvang van de organisatie. Maar ook zonder het financieel oogpunt heeft de bureaucraat een belang bij een groter budget. Op deze wijze worden taken makkelijker, omdat hij met meer financiële spelingsruimte heeft om goede medewerking extra te belonen. Ook ondergeschikte medewerkers hebben baat bij budgetmaximalisatie, omdat werken in een groeiende organisatie meer promotiemogelijkheden biedt (Ter Bogt, 1998).

De gedragsveronderstelling van budgetmaximalisatie dient men niet te verwarren met feitelijk en bewust gedrag. Het is zeer onwaarschijnlijk dat er binnen een dienst een stuurgroep “budgetvergroting” aanwezig is, of dat managers direct worden afgerekend op de groei van besteedbaar budget. Echter leidinggevendenden binnen een gemeente als Amsterdam streven wel naar een brede inzetbaarheid van hun afdeling en zoeken naar extra disciplines waarin hun afdeling kan worden ingezet, teneinde de meerwaarde van de afdeling en dienst te vergroten.

Er zitten grenzen aan de budgetmaximalisatie. Voor de uitgevoerde taken moet een acceptabele prijs worden gevraagd. De bureaucraat heeft echter een informatievoorsprong op de politieke gezagsdrager. Deze informatie asymmetrie, zoals bekend uit de principaal-agent benadering, kan de bureaucraat benutten om een hoger budget te vragen dan strikt noodzakelijk. De gewonnen financiële ruimte kan de bureaucraat gebruiken voor extra taken, of de ontwikkeling daarvan. Dit wordt de *discretionaire beheerswinst* genoemd. De

sponsor zal de gecreëerde waarde van de nieuwe taken erkennen en het budget in de daaropvolgende periode hierop afstemmen. Dit laat ruimte voor nieuwe taken, waardoor de invloed en beloning van de bureaucraat toenemen.

Wederzijds afhankelijk

De relatie tussen bureaucraat en politieke gezagsdrager wordt getypeerd als *bilaterale monopolie*. Dat wil zeggen dat de bureaucraat afhankelijk is van de gezagsdrager die de financiering sponsort. En visa versa is de gezagsdrager afhankelijk van de bureaucraat voor de productie van voorzieningen. In deze bilaterale monopolie kent Niskanen veel macht toe aan de bureaucraat. Hij heeft namelijk het voordeel van de *informatie-asymmetrie*. De bureaucraat heeft meer inzicht in het productieproces behorende bij de taken die hij heeft. Tevens zou hij instaat zijn een “alles of niets” voorstel te doen richting de gezagsdrager. Hierdoor wordt de gezagsdrager gedwongen het budget te verhogen tot het niveau van wat hij er maximaal voor over heeft voor de gedane arbeid van het bureau.

Er is kritiek op de bureaucratietheorie zoals uiteengezet door Niskanen (Kraan, Meijdam en Verbon, 1997). Niskanen heeft met name ervaring in de publieke sector in de Verenigde Staten. Hierdoor mag men aannemen dat hij bij het opstellen van zijn theorie de Amerikaanse federale overheid voor ogen had. Kenmerkend voor deze Amerikaanse situatie is dat agentschappen een grote mate van zelfstandigheid bezitten ten opzichte van de verantwoordelijke minister. Er is in dit geval geen bilaterale monopolie in strikte zin. De bureaucraat heeft wel het voordeel van de informatie-assymetrie, heeft niet de informatiemonopolie. Daarom kan in praktijk de bureaucraat het budget niet gelijk krijgen met de maximale waarde volgens de sponsor.

Bureaucratiebenadering in Amsterdam

Amsterdam is de grootste gemeente van Nederland. Hierdoor is de gemeentelijke organisatie een bijzondere en grote entiteit. Om de stad Amsterdam in goede banen te leiden heeft ze veel diensten en bedrijven. Op dit moment zijn dit er 44, volgens de website van de stad. Binnen verschillende diensten zijn ook teams, groepen, afdelingen en soms divisies te onderscheiden. Daarnaast zijn er 15 stadsdelen. Binnen iedere stadsdeel zijn ook afdelingen en deelorganisaties. Al met al resulteert dit in een netwerk van tientallen tot honderden van wat Niskanen noemt; bureaucraten. Ieder met zijn eigen budget, belangen, doelstellingen en taken. Dit heeft tot heden toe gezorgd voor een taakexpansie, zodat de gemeente als geheel zorg draagt voor een onnoemelijk aantal zaken.

Binnen de gemeentelijke organisatie wordt vaak gesproken over “het Amsterdamse”. Hiermee wordt een ongrijpbaar cultuuraspect bedoeld dat de Amsterdamse ambtelijke organisatie kenmerkt. Dit wordt veroorzaakt door de grootte, tradities en structuur van de organisatie.

Dit komt onder andere tot uiting in het feit dat veel zaken die overgenomen worden van buiten de stad, eerst door de gemeente Amsterdam herontwikkeld wordt. Dit geldt voor fysieke aspecten, zie kader alsook voor procedurele zaken, zoals omgang met kabels en leidingenbeheerders.

In Amsterdam ondervindt men hinder door belangentegenstellingen van diensten in besluitvorming van projecten. Het behalen van consensus is in praktijk heel lastig. De wethouders vinden dat er onnodig veel discussie plaats vindt op bestuurlijk niveau over de belangen van de diverse diensten. Dit heeft onder andere geleid tot de oprichting van een project interventie team (PIT) dat moet bemiddelen in “vastgelopen” projecten. Hierdoor wordt duidelijk dat de belangen van de projectmedewerker niet gelijk zijn aan de publieke belangen.

4.4. Conclusies

Volgens PSI-Bouw (2005) en Wit, Mol en Drunen (1998) zijn er twee verschillende overwegingen die leiden tot het antwoord wanneer je als organisatie een klus beter kan uitbesteden en wanneer je het beter “in huis” in de eigen hiërarchie kan uitvoeren. Deze overwegingen vinden hun herkomst in de transactiekostentheorie en de kerncompetentietheorie. Dit geeft echter een beperkt beeld, omdat dit uitgaat vanuit de perceptie dat de belangen van de beslisser niet met de overweging wordt meegenomen. De bureaucratie theorie leert dat deze belangen de overweging sterk beïnvloeden. Daarom wordt er vanuit de institutionele theorieën een drievoudige overweging gedestilleerd. De overwegingen voor het uitbesteden worden beïnvloed door organisatiebelangen, projectbelangen en persoonlijke belangen. Het schema hieronder geeft de belangrijkste kenmerken op deze drie niveau's.

Aspect	Organisatie	Project	Persoon
Theorie grondlegger	Kerncompetentie Prahalad	Transactiekosten Coase en Williamson	Bureaucratie Niskanen
Algemene aspecten	----- Opportunisme ----- ----- Beperkte rationaliteit -----		
keuzecriterium	Competenties	Kosten	Budget
doel	Het ontwikkelen van kerncompetenties	Het minimaliseren van transactiekosten	Het maximaliseren van het budget t.b.v. de ontwikkeling van nieuwe competenties
Theorie specifieke aspecten	Informatie-asymmetrie Bilaterale monopoly	Asset specificity, onzekerheid, frequentie & duur van de transactie Fundamentele transformatie	Budget maximalisatie Informatie-assymetrie
Termijn	Lange termijn	Korte termijn	Middellange termijn
Vastgelegd in	In beleid	Projectdoelstellingen	Niet vastgelegd
Motieven voor toepassing GC	GC leidt tot terugtrekking op kerncompetenties, waardoor focus ontstaat op de competenties en innovatie wordt gestimuleerd door concurrentie	GC kan transactiekosten verlagen, omdat het contract geminimaliseerd kan worden tot hetgeen wat van belang is	GC is een nieuwe competentie waardoor extra werkzaamheden verricht kunnen worden
Motieven tegen toepassing GC	Het ontwerpen is een kerncompetentie van deelorganisaties	Voor GC dienen nieuwe competenties ontwikkeld te worden waardoor transactiekosten toenemen	GC betekent het verminderen van eigen taken.

Tabel 2 Niveaus in overwegingen over uitbestedingen

5 Het onderzoekskader

Organisaties zijn ongrijpbare begrippen. Doel van de voorgaande hoofdstukken is dan ook een kader te creëren, waardoor het aanwijsbaar wordt wat een rol speelt in de keuze van de contractvorm. Om de organisatie af te bakenen en dus onderzoekbaar te maken is er een raamwerk noodzakelijk waarmee kan worden onderzocht wat de keuze voor contractvormen beïnvloed.

Hier volgt een korte samenvatting van de voorgaande hoofdstukken waaruit de eerste onderzoeksvraagstuk wordt beantwoord. Dit leidt tot de ontwikkeling van een denkraam waarmee conclusies kunnen worden gemaakt uit het empirisch onderzoek in deel 2.

5.1. Beïnvloeding voor de keuze van GC

Er zijn drie type bronnen beschouwd die direct of indirect een relatie hebben tot het uitbesteden van werken en de keuze voor bouworganisatievormen. Ten eerste is er beschouwd wat een bouworganisatievorm is en wat diverse gerespecteerde instanties en personen melden over factoren die de wijze van uitbesteden beïnvloeden. Ten tweede is de geschiedenis van het uitbesteden beschouwd. Ten derde zijn theorieën over hoe organisaties handelen beschouwd. Deze drie type bronnen leiden tot vier focalen die worden toegepast om de problematiek rondom de keuze van uitbestedingsvorm moet verhelderen. Hier wordt per bron de focus verklaard.

Als het zo helder en straight forward zou zijn dat een geïntegreerd contract voordelen zou hebben ten opzichte van een traditionele samenwerking dan zou, of iedereen staan te springen om ze toe te passen, of de Rijksoverheid zou de toepassing van GC verplicht hebben gesteld. Beide is echter niet het geval. Dus geïntegreerde contracten kunnen niet alleen voordelen hebben en dus niet alleen leiden tot meer welvaart.

PSI-bouw was een kennisnetwerk voor de bouw. Zij hebben veel informatie inzichtelijk gemaakt wanneer, waarom en hoe geïntegreerde contracten toegepast kunnen worden. Volgens de PSI-Bouw is de contractvorm afhankelijk van twee overwegingen. De tactische en strategische overweging. Het verschil tussen die twee is dat strategische overwegingen een lange termijninvloed hebben, tactische overwegingen worden op projectniveau gemaakt.

Strategische overwegingen hebben relatie met de competenties die je als organisatie wilt behouden of ontwikkelen en het effect van het uitbesteden hierop. Tactische overwegingen hebben betrekking op het minimaliseren van de kosten van een project. Als het in totaal goedkoper is om iets uit te besteden, dan moet je het niet zelf doen, en visa versa. Hier zal kort op worden ingegaan.

Theorie over uitbesteden

De theorie over waar de keuze voor de bouworganisatievormen vanaf zou moet afhangen laat twee niveaus zien. Dat van de eigen organisatie en haar doelstellingen en dat van het project. De PSI-bouw spreekt hier over strategische en tactische overwegingen.

De toepassing van GC moet passen bij het project. Het heeft geen zin om ontwerptaken uit te besteden terwijl de opdrachtgever daarover zeer veel sturing op wil hebben en haar beeldvorming hierover niet in eisen vast kan leggen. Het is ook onverstandig om risico's over te dragen aan marktpartijen, terwijl zij daar minder goed de risico's kunnen beheersen dan de opdrachtgever.

Naast deze tactische overwegingen op projectniveau zitten strategische overwegingen. De uitbestedende organisatie moet kunnen blijven voortbestaan en haar doelen waarmaken. De wijze waarop deze organisatie haar projecten uitbesteed heeft hier invloed op. Als competenties eenmaal aan andere partijen zijn uitbesteed zijn ze zeer moeilijk weer terug te werven.

Geschiedenis

In de oudheid was vanwege het gebrek aan communicatiemiddelen het D&C model de meest praktische methode om een bouwwerk gebouwd te krijgen. Er werden geen technische ontwerpen gemaakt en de constructieberekeningen waren ook niet ontwikkeld. Om te zorgen dat een bouwwerk een succes zou worden had de leidinggevende in de bouw heel veel oog nodig voor kwaliteit, techniek en vakmanschap. Er waren weinig mensen die al deze eigenschappen hadden ontwikkeld. En daarom was dit een persoon van aanzien; de bouwmeester. Door technische ontwikkelingen in de industriële revolutie veranderde de mogelijkheden om bouwprojecten aan te sturen. Mede dankzij lobby en politieke inmenging ontstond er een scheiding tussen de ontwerpende en de bouwende partij.

Na verloop van tijd werden de nadelen van de scheiding door steeds meer mensen ingezien. Met argumenten en rede probeerden ze de sector te veranderen. Toen de genoemde nadelen op een dramatische wijze aan het licht kwamen, kwam een verandering in de opdrachtgever en –nemerrelatie hoog op de landelijke politieke agenda te staan en werden er acties genomen.

De acties die hadden twee verschillende gevolgen. De aan het Rijk geallieerde opdrachtgevende organisaties zijn aan het werk gegaan met geïntegreerde contractvormen. Zij zorgen ervoor dat de marktpartijen op meerdere zaken kan concurreren dan alleen de prijs.

De lagere overheden vergrootte de afstand tussen opdrachtgever en –nemer. Dit leid tot meer concurrentie op alleen prijs. De geschade vertrouwensrelatie groeide. Dit lijkt op een zichzelf versterkende effect (Fig. 13). Echter er zijn steeds meer initiatieven te vinden over de toepassing van geïntegreerde contracten. Sommige kleinere opdrachtgevers willen de negatieve tendens doorbreken.

De keuze van bouworganisatievorm wordt beïnvloed door diverse organisaties en personen die hun visie over de samenwerking bekend maken. Bouw gerelateerde tijdschriften staan vol met artikelen over de voor- en nadelen van verschillende bouworganisatievormen en een sectorbrede verschuiving over de keuze. Hieruit blijkt dat de omgeving een grote invloed heeft over de keuze van de bouworganisatievorm.

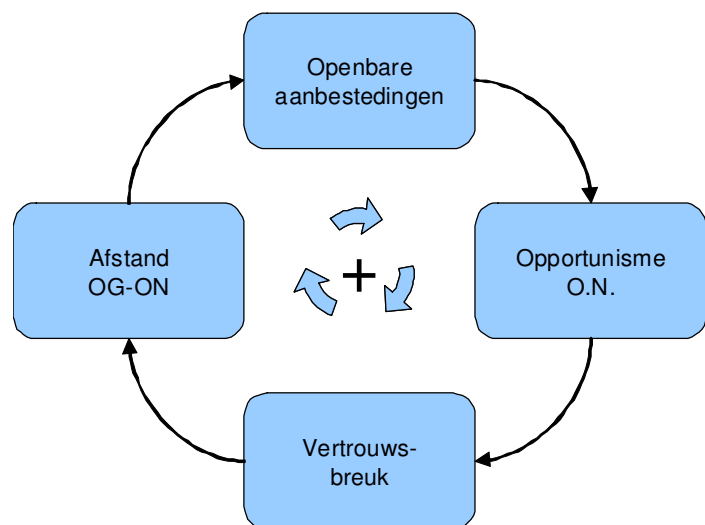


Fig. 13 Versterkend effect van wantrouwen

Neo-institutionele theorieën

Een van de belangrijkste aspecten die meegenomen kan worden uit de neo-institutionele theorie is dat strategische of tactische overwegingen niet worden gedaan uit organisatorisch belang maar uit persoonlijk belang binnen de organisatie. De opdrachtgever is uiteindelijk ook maar een mens en gevoelig voor allerlei prikkels. Daarbij streeft hij naar waardering of nutsmaximalisatie, en zal daarnaar handelen. Dit gaat gepaard met vanuit de organisatieoogpunt gezien, onwenselijk gedrag; opportunisme, moral hazard. Daarbij zijn er binnen een opdrachtgevende organisatie als een gemeente diverse principal-agent relaties aan te wijzen. Allen met belangentegenstellingen.

Een ander belangrijk aspect is dat een ambtelijke organisatie niet direct handelt in het belang van de gemeenschap, maar in een eigen belang. De belangen van een ambtelijke organisatie worden gevormd door de belangen van de leidinggevenden binnen de organisatie. Zij streven, net als alle rationele mensen, naar beloning, status en macht. Dit wordt vergroot als de organisatie groter wordt en meer taken en invloed krijgt. Het middel dat ze hebben om dit te bereiken is budgetmaximalisatie.

Uit de neo-institutionele theorieën kan worden meegenomen dat door twee niveaus de keuze van uitbesteden worden beïnvloed. Het wordt beïnvloed door de belangen van de organisatie en de belangen en beperkingen van het persoon binnen de organisatie. Daarbij worden keuzes beïnvloed door kosten. Aan principal-agentrelaties zitten kosten verbonden. Tevens aan het uitbesteden zijn kosten verbonden. Dit zijn transactiekosten. Deze kosten beïnvloeden ook de tactische overwegingen.

5.2. Eerste onderzoeksvraagstuk

Het eerste vraagstuk in het onderzoeksplan luidt als volgt:

Onderzoeksvraag 1:

Wat is de huidige aanbestedingspraktijk en waarom dient dit veranderd te worden?

Deelvragen:

- 1.1 Waarom wordt er uitbesteed en waarbij dient hier rekening mee gehouden te worden?
- 1.2 Waarom is de huidige praktijk dat bijna alle werken in de openbare ruimte via het traditionele vorm wordt aanbesteed?
- 1.3 Waarom is er in Nederland een tendens richting geïntegreerde contracten?
- 1.4 Wat zijn de mogelijke voordelen van geïntegreerd aanbesteden ten opzichte van het traditionele vorm?

Deelvraag 1.1

De eerste deelvraag kan worden beantwoord door de transactiekostentheorie en de kerncompetentietheorie behandelt in hoofdstuk 5. De kerncompetentietheorie leert dat het focussen op de kerncompetentie van de eigen organisatie en het daarbij uitbesteden van overige taken een meerwaarde oplevert. Andere organisaties kunnen van deze uitbestede taken weer hun kerncompetentie maken. Door marktwerking zal iedere organisatie gedreven zijn de taken zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Op deze wijze ontstaat er een tendens richting efficiëntie en innovatie.

De transactiekostentheorie stelt dat er kosten zijn verbonden aan het gebruik van de marktwerking. De voordelen van de beoogde efficiëntie moeten opwegen tegen de kosten van de marktwerking.

Deelvraag 1.2

De huidige praktijk dat het gehele ontwerp van projecten in de GWW niet of apart van de bouw wordt uitbesteed, is een gevolg van de ontwikkelde gewoontes in de bouwsector omschreven in hoofdstuk 6. Al vroeg in de vorige eeuw werd om diverse redenen het ontwerpvak steeds verder gescheiden van de bouwsector. Door de toepassing van de RAW-systematiek met als doel het optimaliseren van de concurrentie en het verlagen van de transactiekosten kwam de ontwerper steeds verder te staan van de bouwer.

De bureaucratietheorie omschreven in hoofdstuk 5.4 leert dat een ambtelijke organisatie streeft naar het uitvoeren van steeds meer taken. De ontwerptaak voor eigen rekening nemen lijkt hiermee goed aan te sluiten.

Deelvraag 1.3

In hoofdstuk 4 en 6 is gesteld dat de scheiding van ontwerp en bouw negatief uitpakt voor de innovatieve kracht van de bouwsector. Met de bouwfraude-affaire kwam aan het licht dat de traditionele bouworganisatievorm negatieve effecten heeft op de vorm van concurrentie in de bouwsector. Dit samen met de gewoontes in de bouwsector leidde het tot opportunistisch gedrag in de vorm van vooroverleg.

Om innovatie en gezonde concurrentie in de bouwsector te bevorderen, heeft de Rijksoverheid diverse programma's gestart om de toepassing van geïntegreerde contracten te

stimuleren. Tevens hebben de grote opdrachtgevende instanties van de Rijksoverheid de toepassing van geïntegreerde contractvormen in hun beleid opgenomen.

Deelvraag 1.4

Zoals gesteld bij vraag 1.3 leiden geïntegreerde contractvormen leiden tot innovatie gerichte concurrentie. Verder zijn er diverse projectspecifieke motieven om te kiezen voor geïntegreerde contracten, zoals gesteld in hoofdstuk 4.4. Deze hebben allen te maken met het verminderen van de kosten, het verkorten van de doorlooptijden, of het verbeteren van de kwaliteit van het project.

Onderzoeksvraag 1

In reactie op de bouwfraude-enquête zijn de grote opdrachtgevende organisaties van het Rijk samen met de bouwsector een nieuwe samenwerking aan het ontwikkelen, waarbij de bouwsector steeds meer projectverantwoordelijkheden en –risico's dragen.

Gemeentelijk opdrachtgevers zijn een andere pad ingeslagen richting meer afstand en formalisatie tussen opdrachtgever en –nemer. Dit leidt tot het meer uitspecifiëren van werken en meer uitbesteden op basis van laagste prijs. Dit leidt tot een suboptimale samenwerking op de korte en lange termijn. Ten behoeve van de innovatie en verlagen van transactiekosten zouden geïntegreerde contracten moeten worden toegepast.

5.3. Niveaus van belangenafweging

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat er verschillende niveaus zijn die gebruikt kunnen worden om de afweging voor GC te bekijken. Het blijkt dat de organisatie en het project kenmerken moeten hebben die aansluiten bij de toepassing van het project. Uit de geschiedenis blijkt dat de externe omgeving grote invloed heeft op de contractvorm. Op dit moment is het breed gedragen beeld dat geïntegreerde contracten een positief effect hebben op de bouwsector en diverse instanties en personen proberen de bouwsector als geheel te bewegen om geïntegreerde contracten toe te passen. als laatste blijkt uit de neo-institutionele theorieën dat een organisatie niet als black box kan worden beschouwt als men inzicht wil hebben in de keuzes van de organisatie. Daarbij moet worden gelet op het persoon binnen de organisatie en zijn belangen.

Gesommeerd zijn de volgende aspecten van belang:

- Omgeving
- Organisatie
- Project
- Persoon

Hier volgt een korte uiteenzetting op welke wijze de domeinen de keuze voor GC beïnvloed.

Omgeving

In het hoofdstuk 5 blijkt dat diverse invloedrijke personen en organisaties pleiten voor meer ontwerp-vrijheid voor de bouwonderneming ten behoeve van meer innovatieontwikkeling in de bouwsector en betere concurrentie in de bouw. Dit stimuleert de keuze voor GC. Maar naast de positieve invloed, zullen er negatieve impulsen komen vanuit de omgeving voor de keuze voor GC. Dit komt voort uit de decennia van concurrentie op alleen prijs in de bouwsector. Dit stimuleerde het opportunisme.

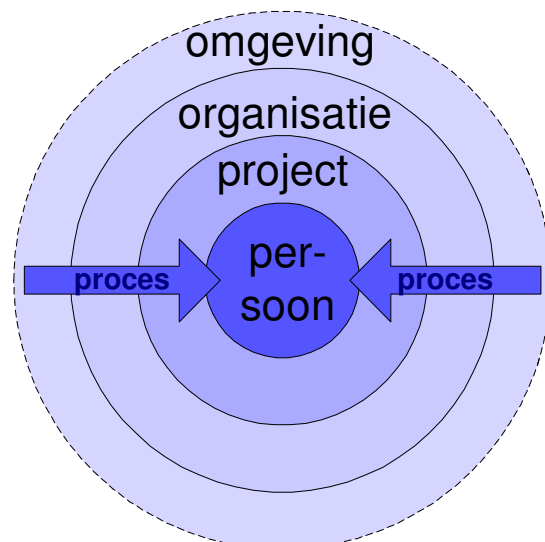


Fig. 14 Denkkader

Organisatie

Onder de organisatie wordt verstaan, de dienst die verantwoordelijk is voor de keuze in de contractvorm. De organisatie beïnvloedt de keuze voor GC vanuit de eigen belangen en mogelijkheden. De organisatie heeft de behoefte om competenties te ontwikkelen en is beperkt in de competenties die zij heeft. De beperking komt voort uit het feit dat de organisatie niet snel de organisatiestructuur kan aanpassen. Daarbij hebben publieke diensten van nature de behoefte om te streven naar budgetmaximalisatie om daarbij het aantal competenties te laten toenemen. Competenties kunnen gewonnen of verloren worden door slim uit te besteden. Specialisten inhuren kunnen kennis naar de organisatie brengen. Maar organisaties kunnen ook afhankelijk van die specialisten worden omdat ze de kennis voor zichzelf houden.

Project

Een project is het behalen van een doel door een tijdelijke samenwerking, vaak met behulp van onderzoek en ontwerp in een gepland tijdspad. Dit doel dient behaald te worden met zo efficiënt mogelijk gebruik van middelen. De mate van het behalen van het doel kan worden uitgedrukt in een verhouding van tijd, prijs en kwaliteit. Aan het uitbesteden van taken zijn transactiekosten verbonden. Maar ook bij het in eigen organisatie uitvoeren van taken zijn kosten verbonden. Deze komen voort uit de principaal agentrelatie met een belangentegenstelling.

Uit hoofdstuk vier blijkt dat onder diverse omstandigheden het doel efficiënter behaald kan worden door middel van een geïntegreerde contractvorm. En dat veel GWW projecten in Amsterdam de juiste kenmerken bezitten om via een geïntegreerd contract uitbesteed te worden.

Persoon

De keuze in contractvorm voor het uitbesteden van GWW projecten wordt niet gedaan door een organisatie, of een project, maar door een persoon. Deze wordt beïnvloed door de doelstellingen van beide en de informatie vanuit de omgeving. Dit zal hij verwerken en proberen zo rationeel mogelijk besluit te nemen. De personen die de beslissing kunnen beïnvloeden zijn agenten met ook hun eigen belangen die niet geheel op één lijn hoeven te liggen met de projectbelangen.

Processen

Er zijn nu vier niveaus gedefinieerd die de keuze omtrent de contractvorm beïnvloeden of mede bepalen. Deze domeinen opereren niet losstaand van elkaar maar hebben een directe relatie tot elkaar. Het beïnvloeden van de relatie tot elkaar kan worden gedefinieerd in processen. De processen en de vier domeinen kunnen worden gevisualiseerd tot onderstaand denkkader.

5.4. Vervolg van onderzoek

Het eindproduct van het eerste deel is een inzicht van hoe organisaties belangen afwegingen en met betrekking tot de keuze in bouworganisatievorm in de bouw. Dit heeft geleid tot een denkkader met vier niveaus. Hiermee zal vervolgens de dagelijkse praktijk in de organisatie van Amsterdam worden bestudeerd. Hierbij zullen verschillende onderdelen worden belicht.

Ten eerste worden besluitvormingsprocessen van projecten aangaande de ruimtelijke ordening van Amsterdam behandeld. Er zijn vastgestelde processen tussen en binnen de diensten van Amsterdam die de toepassing van GC kunnen belemmeren. Dit wordt onderzocht in hoofdstuk zes.

In hoofdstuk zeven komen een aantal casussen aan bod waar wel is gekozen voor GC in de openbare ruimte van Amsterdam. Hiervan worden de projectkenmerken toegelicht en wat GC voor dit project betekend heeft. Daarbij worden de aanleiding van de keuze voor een geïntegreerd contract toegelicht.

In hoofdstuk acht wordt het project IJburg toegelicht. Hierbij wordt ingegaan op de organisatiestructuur en hoe zij hun marktbenaderingen in het verleden hebben georganiseerd. Daarbij wordt ingegaan op welke aspecten voor de personen die het besluit omtrent de bouworganisatievorm maken van belang zijn voor project IJburg.

Door het beschouwen van deze onderdelen wordt er inzicht gecreëerd in welke mate de domeinen van het denkkader; omgeving, organisatie, project en persoon de keuze voor geïntegreerde contracten beïnvloed in de organisatie van Amsterdam. Om het denkkader verder te concretiseren zijn de domeinen verwoord in vier vragen.

Omgeving

1. Is de organisatie of het project gevoelig voor de maatschappelijke gevolgen van GC?

Organisatie

2. Is er beleid of strategie dat de toepassing van GC belemmert, of bevordert?

Project

3. Zijn de transactiekosten van GC hoger dan traditioneel?

Persoon

4. Is GC negatief, of positief voor de persoonlijke belangen voor beslissers in het proces?

Deze vier vragen zullen aan het eind van ieder hoofdstuk worden beantwoord om zo een totaal beeld te geven op het doel van dit onderzoek. Hoe GC succesvol kan worden geïnitieerd.

Deel 2

De Amsterdamse praktijk

6 Besluitvorming in ruimtelijke ordeningsprojecten

De gemeenteraad is eindverantwoordelijk voor bouwprojecten en investeringen binnen de gemeente en daarom dienen ze op voor hen wenselijke momenten betrokken te worden bij het project. Op die momenten dienen ze besluiten te nemen. Om een besluit te kunnen nemen moet je over een bepaalde hoeveelheid informatie beschikken. De type informatie dat beschikbaar moet zijn beïnvloed de mogelijkheden van de toepassing van geïntegreerde contracten.

Om een voorbeeld te noemen, kan het zo zijn dat een project zijn definitieve go-/no-go-moment na het definitief ontwerp krijgt. Dan kan het project niet als geheel op basis van een programma van eisen aanbesteed worden, zonder speciale ontbindende voorwaarden. Op deze wijze beïnvloed het besluitvormingsproces de mogelijkheden van de toepassing van geïntegreerde contracten.

In dit hoofdstuk wordt onderzocht in welke mate de vastgelegde processen in infrastructuurprojecten in Amsterdam de mogelijkheden van GC beïnvloeden. Dit zal leiden tot een sommatie van belemmeringen in de besluitvorming voor de mogelijkheden van geïntegreerde contracten. Deze belemmeringen kunnen worden vergeleken met de belemmeringen die worden gezien door de medewerkers van projectbureau IJburg. Hierdoor wordt het duidelijk of er een verschil zit tussen de perceptie van de projectbureau over de mogelijkheden van het besluitvormingsbeleid en de besluitvorming, zoals is vastgesteld.

Leeswijzer

Om te zorgen dat de besluitvorming op juiste momenten met de juiste informatie worden genomen, is het besluitvormingsproces vastgelegd in diverse documenten. Voor ruimtelijke maatregelen en maatregelen aan openbare ruimte zijn een drietal vastgelegde processen leidend in de gemeente Amsterdam. Het Plaberum, de PBI het Coördinatiestelsel en het beleid inkoop en aanbesteden. Als eerste worden de positie van deze beleidsdocumenten uiteengezet ten opzichte van andere relevante beleidsdocumenten. Vervolgens wordt ingegaan op vier documenten apart.

Ten eerste wordt ingegaan op het besluitvormingstraject gericht op gebiedsontwikkelingsprojecten. Dit staat omschreven in het Plan en Besluitvormingsproces Ruimtelijke Maatregelen (Plaberum). Hierin staat omschreven hoe het politieke bewind betrokken dient te worden in alle soorten ruimtelijke ontwikkelingsprojecten en hoe deze projecten georganiseerd dienen te worden. Een belangrijk aspect van het Plaberum is de bouwvelop. Dit is de methodiek die gehanteerd wordt om te zorgen dat het door projectontwikkelaars gerealiseerde bouwopgave voldoet aan de gemeentelijke kwaliteitseisen.

Gebiedsontwikkeling gaat direct of indirect gepaard met de ontwikkeling van infrastructuur. Dit wordt georganiseerd in het tweede document. Het Plan- en Besluitvormingsproces Infrastructuur (PBI). Hierin wordt behandeld op welke wijze gebiedsontwikkelingsprojecten ontsloten dienen te worden. Ook kan een infrastructureel project gezien worden als losstaand project, als reactie op de bereikbaarheidsproblematiek van de stad als geheel. Het besluitvormingsproces van beiden soorten infrastructurele projecten staan omschreven in het PBI. Het traject van de PBI moet ervoor zorgen dat de infrastructuur is afgestemd met de gebiedsontwikkeling in de stad en de ontwikkelingen in de regio van de stad.

Het derde belangrijke besluitvormingstraject is het coördinatiestelsel. Dit is een samenwerkingsverband van alle partijen die invloed uit oefenen op de vorming van de openbare ruimte. Deze beïnvloeden projecten vanuit diverse overleggen en toetsmomenten. Zo worden kabels-en-leidingbeheerders en nood-en-hulpdiensten via deze protocollen betrokken met de projecten. Ook nemen tal van ambtelijke commissies deel aan het samenwerkingsverband om een bepaald publiek belang te borgen.

Als laatste wordt nog apart ingegaan op het beleid omtrent inkoop en aanbesteden. De gemeente heeft een aanbestedingsbeleid geformuleerd wat geldt voor alle inkopen die de gemeente moet doen. Van koffieautomaat tot metrotunnel. Omdat deze van zo'n globale aard is wordt deze apart behandeld.

Gebruikte beleidsdocumenten

In figuur 15 is te zien welke documenten de ontwikkeling van de ruimtelijke ordening in Amsterdam met name structuren. De documenten zijn weergegeven in een assenstelsel. De verticale as verdeelt de documenten die de gericht zijn op B&U en de GWW of openbare ruimte. De horizontale as geeft aan of het document richtlijnen geeft over het proces of over producten. De documenten die het proces vormgeven vanaf dat het eerste idee is geboren staan links. Rechts staan de documenten die kaders scheppen aan de inrichting van de openbare ruimte en verder de methode van realisatie.

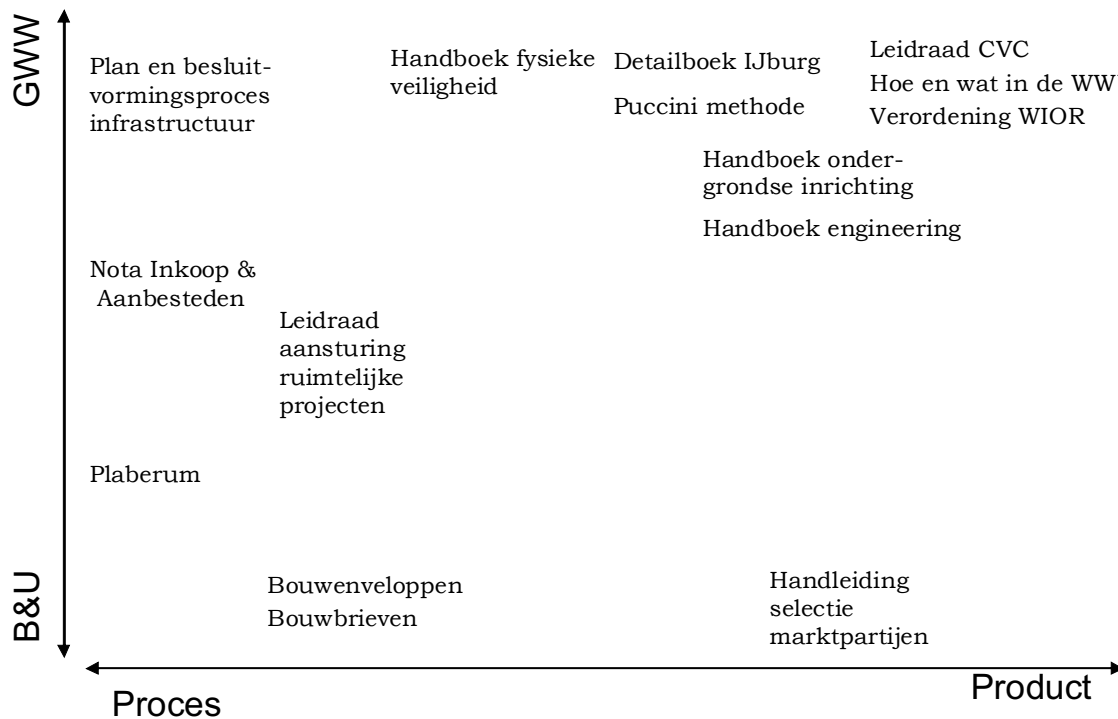


Fig. 15 Proces- en beleidsdocumenten ruimtelijke ontwikkeling

6.1. Plaberum

Het besluitvormingsproces voor projecten aangaande de gebiedsontwikkeling van Amsterdam is vastgelegd in het Plaberum. De afkorting staat voor Plan- en Besluitvormingsproces Ruimtelijke Maatregelen. Het Plaberum bestaat al dertig jaar en is een dynamisch protocol. Het wordt regelmatig aangepast op de veranderde wetgeving, marktomstandigheden en inzichten. De laatste versie is in 2006 vastgesteld. Toen is het traject van “De grote vereenvoudiging” afgerond.

“De grote vereenvoudiging” is geïnitieerd door de toenmalig wethouder. Hij stelde vast dat het besluitvormingstraject te traag was. Dit kwam de (woning)bouwproductie niet ten goede. In 15 college- en gemeenteraadsbesluiten is het besluitvormingsproces ingrijpend veranderd na 1 januari 2006. Over de meest ingrijpende verandering, de bouwvelop, wordt dieper op ingegaan.

Nu zal er verder worden ingegaan op het besluitvormingsproces omtrent grootstedelijke projecten. Dit zijn projecten waarvan de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de centrale stad ligt en niet bij één van de stadsdelen. Bestuurlijk opdrachtgever is doorgaans één wethouder. Voor woningbouwprojecten is dat doorgaans de wethouder Ruimtelijke Ordening en Grondzaken. Daarnaast is er een ambtelijk opdrachtgever, de directeur van het ontwikkelingsbedrijf. Hij mandateert doorgaans een projectmanager. Grootstedelijke projecten hebben doorgaans een eigen projectbureau. In dit bureau zijn alle betrokken centrale diensten vertegenwoordigd. Gezamenlijk worden de plannen gevormd. De projectmanager legt de plannen voor aan de projectwethouder. Grootstedelijke projecten hebben doorgaans een kosten- of opbrengstenniveau van meer dan €5.000.000,-.

In het Plaberum worden de verschillende besluitvormingstrajecten beschreven: planvorming, het juridisch/planologische traject, contractvorming en besluitvorming. Het Plaberum heeft het proces onderverdeeld in vier fasen die allen worden afgesloten met een bestuurlijk besluit. De fasen luiden:

- Strategie;
- Onderzoek;
- Programma en ontwerp;
- Uitvoering

Het vervolg van dit hoofdstuk is als volgt. Van iedere fase uit het plaberum is een omschrijving te lezen. Vervolgens worden de gevolgen van de inhoud van de fase op de toepassing van geïntegreerde contractvormen in de openbare ruimte geconcludeerd.

Fase 1: Strategiefase

Deze fase staat in het teken van de wenselijkheid van een plan. De vragen die hier aan de orde komen zijn van een zeer hoog abstractieniveau. Deze fase wordt afgesloten met een strategiebesluit door het college. Hierbij betreft het college de bestuursdienst voor advies. Bij een positief strategiebesluit worden er middelen beschikbaar gesteld om het plan verder uit te werken.

De ambtelijke opdrachtgever draagt zorg voor het inwinnen en vormgeven van informatie. Ook is de ambtelijke opdrachtgever verantwoordelijk voor de communicatie bij de diverse sectoren diensten en bedrijven. De informatie waar het strategiebesluit op moet worden gebaseerd en die de ambtelijke opdrachtgever dus moet genereren bevat onder andere de volgende aspecten.

- Indicatie van de urgentie
- Onderbouwing nut en noodzaak project
- Omgeving, dynamiek
- Procedurele analyse en krachtenveldanalyse
- Eigendomsverhoudingen
- Civieltechnische aspecten zoals: Bodemopbouw en grondslag, kunstwerken, waterhuishouding, hoofd kabels en leidingen.

Naast dat de projectomgeving in kaart moet worden gebracht, moet ook een doorkijk worden gegeven hoe het project gaat worden georganiseerd. De ambtelijke opdrachtgever

moet een voorstel voor een passende projectorganisatie doen. Dit zal inclusief de kwaliteiten van het projectteam zijn. En afspraken over de rolverdeling tussen bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgever. Daarnaast moet de wijze van communicatie met andere overheden, externen en maatschappelijk overleg worden voorgelegd aan het college.

Uit het bovenstaande blijkt dat de keuze van de bouworganisatievorm niet in deze fase aan de orde komt. En wellicht is het project nog te abstract om over de wijze van marktbenadering te betrekken. Echter wordt er in deze fase wel beslissingen gemaakt over de projectorganisatie. Als niet bewust de mogelijke bouworganisatievormen worden opgehouden, dan zal de keuzevrijheid in latere stadia beperkter zijn. Dit komt bijvoorbeeld omdat de competenties van de projectorganisatie hierbij al aan de orde komt.

Fase 2: Onderzoeksfase

Als de voorgaande fase positief wordt afgerond, dan wordt er een onderzoeksfase gestart. In de vorige fase is er een scope vastgesteld. Dat betekend dat deze fase het omslagpunt is van plan naar project. Doel van deze fase is een besluit te nemen over de globale aspecten van het bestemmingsplan en andere uitgangspunten die op basis van het onderzoek zijn verkregen. Deze besluiten kunnen betrekking hebben over infrastructuur, ondergrond, ruimtelijke beperkingen, uitvoeringsfasering en veel meer. Dit is sterk van de projectcontext afhankelijk.

Het besluit leidt tot instemming op onder andere de volgende aspecten

- Ruimtelijke opbouw: zonering, bestemmingsplan, ontsluiting, etc.;
- Financieel kader;
- Voorbereidingskredieten;
- Opdracht tot maken ontwerp;
- Grondexploitatiebegroting.

De bovenstaande besluiten dienen gebaseerd te worden op diverse documenten en onderzoeken. Deze onderzoeken worden getrokken door het OGA. Meestal schakelen zij een projectverantwoordelijke in. Dit kan een persoon zijn van het PMB, OGA of elders. Dit persoon fungeert als projectmanager. Hij is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de onderzoeken en het faciliteren van de besluiten. Het stedelijk toets- en adviesteam waarborgt de kwaliteit van de voorstellen aan de gemeenteraad. Het team bestaat uit vertegenwoordigers op alle ter zake doende beleidsvelden van de gemeente Amsterdam. In die hoedanigheid zijn diverse diensten in dat team vertegenwoordigd (Zie kader).

De volgende aspecten die hierbij onderzocht worden door het stedelijk toets- en adviesteam:

- Globale lijnen van de bouw enveloppen: verkenning wenselijke fysieke situatie inclusief bouwhoogte;
- Grondgebruikscenarios;
- Verkeersmodellen;
- Relaties van het project met milieu;
- Hoofdontsluiting;
- Waterhuishouding;
- Kwaliteitsniveau openbare ruimte;
- Beheerkosten ;
- Afstemming infrastructuur
- Afstemming van uitvoering.
- En nog veel meer zoals verplaatsen woonboten, Ontruimingsplan e.d.

In het stedelijke toets- en adviesteam zijn de volgende diensten gemandateerd vertegenwoordigd:

- Het Ontwikkelingsbedrijf (OGA);
- De dienst Ruimtelijke Ordening (DRO);
- De dienst Wonen (DW);
- De dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer (DIVV);
- De dienst Milieu en Bouwtoezicht (DMB);
- De dienst Waterbeheer en Riolering (DWR);
- De dienst Economische Zaken (EZ);
- De dienst Maatschappelijke Ontwikkelingen (DMO);
- De Bestuursdienst / Financiën (BD / Fin);
- De Bestuursdienst / Stedelijke Bestuursadvisering (BD / SB en SI).

Er dient een doorzicht gegeven te worden naar de volgende fasen op het gebied van proces en organisatie. De samenstelling van het projectteam, de juridische en planologische procedures. Tevens dient eventuele samenwerking met externe partijen en communicatie met de omgeving uiteen worden gezet. Hierbij dienen dus ook voor de omgeving bijzondere constructies uiteen worden gezet, zoals geïntegreerde contractvormen.

In deze fase worden doorgaans geen contractuele bindingen aangegaan, tenzij marktpartijen grondposities hebben. De bouworganisatievorm komt niet aan de orde. Er worden in deze fase wel kaders opgesteld die de oplossingsvrijheid voor de bouwonderneming sterk verminderd. In deze fase wordt de globale uitvoeringsfasering e.d. al vastgelegd. Dit verminderd de mogelijkheden in de keuze van contractvorm.

Fase 3: Programma en ontwerp

Deze fase is gericht op de beslissing over het al dan niet aanleggen van het plangebied. Het levert dus de uiteindelijke go/no go beslissing. Voor grootstedelijke projecten wordt de beslissing gemaakt door de gemeenteraad. De besluitvorming gaat over drie domeinen. Te weten: Fysiek, Sociaal en economie. Tweede aspect waarover de gemeenteraad beslist is de vaststelling van de bouwenveloppen. Dit zijn een set randvoorwaarden waarbinnen op een vastgesteld gebied ontwikkeling plaats mag vinden. Meer hierover in het onderstaande hoofdstuk Bouwenveloppen.

Derde aspect is de grondexploitatiebegroting en de financiële paragraaf. Er wordt natuurlijk gestreefd naar een sluitende begroting. Echter dat is in veel gevallen onmogelijk. Sommige projecten en projectlocaties zijn lucratiever dan anderen. Om dit te nivelleren is er het vereveningsfonds. Dit fonds wordt gevoed door lucratieve projecten om projecten met een sociaal karakter te kunnen financieren. Als laatste wordt het krediet voor de volgende fase vastgesteld. Daarmee wordt bepaald hoeveel budget er beschikbaar is voor de ruimtelijke maatregelen verantwoordelijk voor de gemeente. Dit is met name de realisatie van de openbare ruimte. De fase wordt afgesloten met een investeringsbesluit. De gemeenteraad laat zich begeleiden door het stedelijk toets- en adviesteam. Parallel aan deze fase is dienst DIVV verantwoordelijk voor het ontwikkelen van een plan ten behoeve van de ontsluiting van het projectgebied. Zij ontwikkelen dit volgens het besluitvormingstraject omschreven in de PBI. Dit komt verder in dit hoofdstuk aan bod.

De contractvorming in deze fase is gericht op met de bouwenveloppenmethode ontwikkelaars te vinden die met de kaders opgelegd door de gemeente het gebied wil ontwikkelen.

Kaders voor het ontwikkelen van de openbare ruimte worden niet gegeven. Alleen het beschikbaar budget wordt vastgesteld. Tevens is in de voorgaande fase het gewenste kwaliteitsniveau vastgesteld. Dit markeert de bewegingsvrijheid dat DRO mee krijgt om de openbare ruimte te ontwikkelen. Invulling aan de hoofdinfrastructuur is van dit proces losgekoppeld. Hierdoor ontstaat er een interne belangenafweging tussen DRO en DIVV hoe de openbare ruimte moet worden ingedeeld.

Fase 4: Uitvoering

De vierde en laatste fase staat in het teken van de uitvoeringsbesluiten van het college van B&W. Uitvoeringsbesluiten zijn er in verschillende vormen en een project heeft er in praktijk altijd meerdere. Het kan een bouwenvelopovereenkomst zijn, maar ook een vergunning en het afsluiten van bodemsaneringsbudget. Hierbij komt de gemeenteraad niet meer in beeld, behalve als er herzieningen nodig zijn in voorgaande besluiten. Het enige wat de gemeenteraad nog rest is het vaststellen van het bestemmingsplan. Voordat het college kan beslissen vraagt de ambtelijke opdrachtgever een toets aan bij de diverse ambtelijke instanties via het stedelijk toets- en adviesteam van de uitvoeringsplannen. Naast dat het college van B&W wordt betrokken in de besluitvoering heeft het stadsdeel waarin het projectgebied ligt een rol in de besluitvorming. Het stadsdeel moet een beheerplan met daaraan gekoppeld een budget vaststellen. De hoogte van het budget wordt in samenspraak met de centrale stad vastgesteld. Het terrein wordt na de projectfase overgedragen aan de beheerder. Verder valt de rol van de beheerder buiten de kaders van het Plaberum. Zo ook de organisatie van het beheer. Dit is doorgaans een interne stadsdeel aangelegenheid.

OGA adviseert in de uitvoeringsfase hoe marktpartijen kunnen worden geselecteerd. Verder is de ambtelijk opdrachtgever verantwoordelijk voor het tot stand komen van een voorontwerp (VO) definitief ontwerp (DO) en een bestekplan van de openbare ruimte. Daarbij

kunnen eventueel separate bestekken geproduceerd worden voor groen, riolering en kunstwerken. De beheerder wordt gevraagd over het DO te adviseren. Bij complexe projecten is er een second opinion noodzakelijk voor de juridische aspecten. Daar heeft OGA het bureau Contracten Diensten en Werken (CWD) opgericht.

Er is op dit planniveau weinig geregeld in de relatie beheer en ontwerp. Het grootste invloed heeft de beheerder in het toetsmoment van het DO. Tevens wordt het beheersbudget los van het ontwerp vastgesteld. Hierdoor ontstaat een belangenverschil tussen ontwerper en beheerder. De ontwerper is geprikkeld iets bijzonders te realiseren. De beheerder zit vast aan een budget en wil het zo simpel mogelijk, met het oog op onderhoudskosten. Deze belangentegenstelling geeft mogelijk complicaties bij intern overleg tussen gemeentelijk ontwerper en beheerder.

Hoe de marktpartijen worden benaderd en welke taken zij krijgen toebedeeld wordt niet behandeld in het Plaberum. Wel wordt er verwezen naar de traditionele RVOI projectfasen van VO, DO en bestek. Dit wijst erop dat er geen rekening is gehouden met alternatieven op de traditionele bouworganisatievorm.

Sterke projecten

In de Plaberum staat uiteengezet hoe het proces verloopt van initiatief tot uitvoering. Deze moet worden geleid door een organisatie. Hoe de projectorganisatie van grote projecten is ingericht wordt gestuurd door de nota "Sterke projecten". Deze nota is ontstaan als reactie op de constatering dat de samenwerking tussen stadsdelen, de centrale stad en de centrale diensten voor verbetering vatbaar is.

Aanleiding van het instellen van coalitieprojecten is het probleem dat ontstaat door de belangenverdeling tussen centrale stad en de stadsdelen. Grote projecten worden geïnitieerd en bekostigd door de centrale stad. De centrale diensten zijn daarbij verantwoordelijk voor de invulling van de projecten. Hierbij worden ze aangestuurd door een ambtelijk opdrachtnemer aangesteld door de verantwoordelijke wethouder. Het is gebleken dat als de ambtelijk opdrachtnemer alleen handelt vanuit het mandaat van de wethouder van de centrale stad, dat dan de belangen van het stadsdeel onderbelicht raken. In gebiedsinrichting projecten zijn stadsdelen verantwoordelijk voor diverse beheer-onderhoudstaken.

Hierop werd besloten dat de bestuurlijke opdrachtgever een coalitie moet zijn van de projectwethouder van de centrale stad en een wethouder van het betreffende stadsdeel. Deze houden een bestuurlijk overleg. Hierdoor zijn de belangen van realisatie en van beheer geborgd in de aansturing van het project.

Het project wordt uitgevoerd door een onafhankelijke projectorganisatie geleid door ambtelijke opdrachtnemer voorgedragen door het bestuurlijk overleg. Deze projectorganisatie krijgt van bestuur een integrale opdracht om binnen randvoorwaarden het project te realiseren.

De centrale diensten hebben een dubbele rol in de projectorganisatie. Ten eerste moeten zij het door hun opgestelde beleid waarborgen in de projectontwikkeling. Ten tweede is de projectdirecteur verplicht de medewerkers in eerste instantie bij de diensten te onttrekken. Pas als de diensten niet kunnen leveren, mogen marktpartijen worden benaderd.

De bouwenveloppen

Zoals in de inleiding is vermeld is er in Amsterdam medio 2006 een analyse van de eigen bedrijfsvoering gehouden onder de naam "De grote vereenvoudiging". Toen heeft men geconcludeerd dat de regels en procedures in de ruimtelijke sector van Amsterdam drastisch veranderd moesten worden. De procedures moesten vereenvoudigd worden om zo de doorlooptijden van idee tot realisatie te verkleinen. Een belangrijke wijziging is de invoering van het bouwenveloppen systematiek..

Door de invoering van de bouwenveloppen moest de iteratieslagen van grondonderhandeling verminderd worden. De OGA, of het stadsdeel moest voor de onderhandeling met marktpartijen over gronduitgifte meer en beter haar eisen en randvoorwaarden ontwikkelen. Zodat marktpartijen beter weten waar hun voorstellen aan

moeten voldoen. In de oude situatie begon OGA zonder veel voorwaarden met de onderhandeling met marktpartijen over de te ontwikkelen bouwopgave. Gaandeweg het de uitwerking van de bouwopgave met de marktpartij kwamen de voorwaarden van de gemeente tot stand. Als reactie op de voorwaarden werden kwam de ontwikkelaar met tegeneisen. Ook de grondprijs werd in een onderhandeling vastgesteld. Deze was deels afhankelijk van het eindontwerp van het bouwplan. Als de grondprijs en andere eisen zo laat in het proces kan worden vastgesteld, dan kent het onderhandelingsproces veel iteraties. Dit werkt vertragend. Dit was een belangrijke factor waardoor de gewenste bouwproductie niet werd gehaald.

Als antwoord hierop is de bouwveloppen systematiek ontwikkeld. De bouwvelop dwingt de gemeente om voor onderhandeling met projectontwikkelaars eisen te formuleren en niet tijdens de onderhandelingen over grondprijzen en invulling van het bouwproject haar eisen te ontwikkelen. Hiervoor worden in ieder geval op drie aspecten randvoorwaarden vastgelegd. Te weten:

- De ruimtelijke contour van de kavel;
- Het programma dat minimaal gerealiseerd moet worden;
- Welstandscriteria.

Of het gewenste effect van de geformuleerde randvoorwaarden worden bereikt is een pad van “trial and error”. Dit is een continu leerproces. De eisen worden gebaseerd op het stedenbouwkundig plan. Het bouwvelop is erop geënt om niet te verzanden in detailbemoeienis, maar de ontwikkelaar zoveel mogelijk vrijheden te bieden. De projectontwikkelaar zijn plannen worden getoetst door diverse gemeentelijke partijen. Met name of het voldoet aan de welstandsnorm is van belang.

Door de invoering van de bouwveloppensystematiek wordt concurrentie in projectontwikkeling ook beter mogelijk. In het verleden werd er bijna alleen één op één zaken gedaan met projectontwikkelaars over gronduitgifte. Maar omdat er nu harde randvoorwaarden vooraf worden vastgesteld, kan de meest biedende projectontwikkelaar het gebied ontwikkelen. Hierbij is het zeer gebruikelijk om EMVI criteria op te stellen. Dit gaat volgens het handboek selectie marktpartijen, opgesteld door het OGA.

Er is in de bouwveloppensystematiek een strikte scheiding tussen de het object en de openbare ruimte. Het is vanzelfsprekend dat de projectontwikkelaar niet de openbare ruimte bij het gebouw inricht. Hooguit als de openbare ruimte compleet wordt omsloten door het bouwproject. Het wordt als algemeen bekend probleem beschouwt dat de inrichting van binnentuinen kwalitatief onder de maat zijn. De initiële onderhoudskosten ervan zijn doorgaans hoog.

Conclusies Plaberum

In het Plaberum is niets vastgelegd over de bouworganisatievorm. Dat resulteert aan de ene kant in het feit dat er geen handvest is in de keuze van de contractvorm. Mede hierdoor wordt er geen bewuste keuze gemaakt. Aan de andere kant levert het geen belemmeringen in een eigen initiatief van de projectorganisatie. De besluitvorming op politiek niveau conflicteren niet met een bouworganisatievorm. De politiek wenst alleen op hoofdlijnen betrokken te worden. Dus de Plaberum vormt geen barrière tegen het toepassen van geïntegreerde contractvormen, maar is zeker geen stimulans.

Er wordt zonder expliciete overweging richting een traditionele bouworganisatievorm gestuurd in de openbare ruimte. De koers richting de traditionele aanbestedingsvorm wordt al genomen in de onderzoeksfase. In deze fase dient er een voorstel te worden gedaan voor de projectorganisatie. Hierbij moeten dus voornemens worden geuit of een marktpartij integraal wordt betrokken bij de planontwikkeling, of dat alle ontwerpexpertise valt onder verantwoording van de gemeentelijke projectorganisatie. Er is geen aanwijzing of er in dat stadium expertise over contract- en bouworganisatievormen wordt betrokken.

Er zitten grote verschillen in de betrekking van de markt tussen de openbare ruimte (GWW) en burger- en utiliteitsbouw (B&U). Dit is te herleiden aan het feit dat de bouwer/ontwikkelaar van de B&U winst, of residu ontvangt van het bouwproject door het aan de markt aan te bieden. oftewel zij kunnen het verkopen of verhuren aan de markt. De openbare ruimte wordt aangelegd door een bouwonderneming tegen een vooraf vastgestelde prijs. Prikkels vanuit de marktwerking om een bepaalde kwaliteitsniveau te halen krijgt de GWW bouwer niet, zoals de B&U ontwikkelaar. De scheiding van de twee benaderingen is zeer goed te herleiden aan de aanbestedingsmethode. Door de “De grote vereenvoudiging” is wordt de gemeentelijke opdrachtgever gestimuleerd om de ontwikkelaar meer vrijheden te geven via de bouwenveloppensystematiek.

Het stedelijk toets en adviesteam wordt iedere fase vlak voor de besluitvorming betrokken voor advies. Zij zitten in een machtige positie. Zij controleren het werk van de projectorganisatie, voordat de volksvertegenwoordiging hierover een besluit kan vormen.

6.2. Plan- en besluitvormingsproces infrastructuur

Amsterdam bestaat uit een netwerk van infrastructuur. Een deel daarvan is bestempeld tot hoofdinfrastructuur. Dit zijn de grotere doorgaande wegen, lightrail en fietspaden die een belangrijke rol spelen in de bereikbaarheid van de stad. Daarvoor is de wethouder verkeer en vervoer van de centrale stad verantwoordelijk. Hij heeft het hoofd van de organisatie DIVV gemandateerd voor om kwaliteit van de bereikbaarheid van de stad op peil te houden. Als werken aan het hoofdnet van Amsterdam worden bestempeld tot projecten dan wordt de besluitvorming geregeld volgens het Plan- en Besluitvormingsproces Infrastructuur (PBI). Dit besluitvormingsproces is in 2004 door DIVV voorgelegd aan de gemeenteraad. De doelen van het PBI zijn driedelig:

- Actualisatie en vastleggen van het plan en besluitvormingsproces voor infrastructurele projecten in een standaardprocedure, die helder en inzichtelijk is voor alle betrokken partijen.
- Aansluiting van het PBI bij relevante regelingen, zoals ROA infrastructuursubsidies, Rijksoverheid, Plaberum.
- Verankeren van relatie PBI, Plaberum en ROA subsidieregeling.

Hierin staat het ROA voor het Regionaal Orgaan Amsterdam. Dit is een raad waarin zestien gemeenten in de omgeving van Amsterdam zijn vertegenwoordigd. De ROA heeft met name een rol in infrastructurele projecten, omdat zij fungeren als opdrachtgever. Zij zijn een groot subsidieverstrekker voor openbaarvervoersprojecten in de regio.

Het PBI heeft het proces tot en met uitvoering opgedeeld in vijf fasen. Hier volgen de fasen met de belangrijkste producten:

1. Initiatief→ Startnotitie;
2. Uitgangspunten→ Nota van Uitgangspunten (NvU);
3. Definitie→ Programma van Eisen (PvE), Concept Bestemmingsplan, Concept MER, Exploitatieopzet;
4. Ontwerp→ Definitief ontwerp, Beheerplan, BLVC-plan;
5. Realisatie→ Oplevering project.

Tevens wordt in elke fase een plan van aanpak gemaakt voor de volgende fase inclusief een kredietaanvraag. De besluiten die daarop volgen zijn te zien in onderstaand schema.

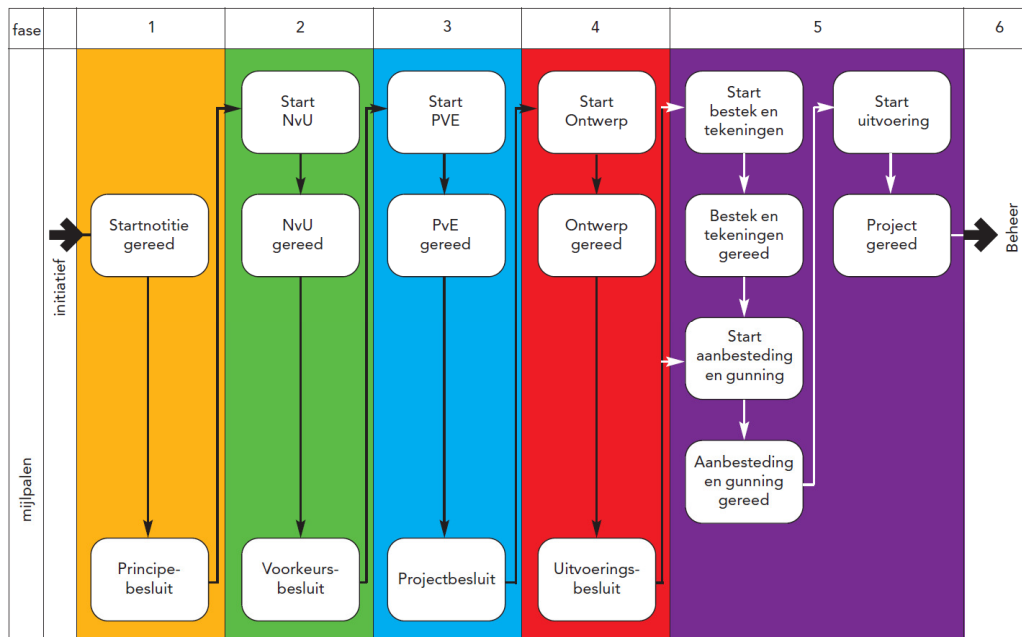


Fig. 16 Projectfasering volgens het PBI

In figuur 16 staan een vijftal fasen die doorlopen moeten worden voor een project uitgevoerd kan worden. De eerste vier fasen worden afgerond met bestuurlijke besluitvorming. Hier volgt een uitleg per fase op welke informatie wordt besloten en door wie.

Fase 1: Initiatieffase

Doel van de eerste fase is de erkenning van een probleem, zodat het als project kan worden bestempeld. Dit besluitvorming hierover wordt gebaseerd op een startnotitie. Deze notitie wordt vastgesteld door de wethouder Verkeer en Vervoer en eventueel het college. Mocht er afstemming noodzakelijk zijn met het rijk, dan zal dat altijd via het ROA verlopen. De startnotitie leidt tot een beslissing in een investering in verder onderzoek en heeft dus een zeer globaal karakter. Naast de startnotitie wordt er een plan van aanpak voor de volgende fase geschreven. Hierin worden aspecten omschreven, zoals de organisatie en proces van het project. Als er een ongebruikelijk projectproces noodzakelijk is, dan zal dat op dit moment moeten worden voorgesteld. Dit lijkt dan het eerste moment om de keuze voor een alternatief op de traditionele bouworganisatievorm voor te leggen aan de besluitvormers.

Fase 2: Uitgangspunten

Als er in de volgende fase vastgesteld is dat een probleem urgent genoeg is om er in te investeren, dan wordt er in deze fase de verschillende oplossingsmogelijkheden gegenereerd. De gemeenteraad geeft aan de hand van de gegeven oplossingsmogelijkheden hun voorkeur aan. Dit wordt dan het voorkeursbesluit. Het genereren van verschillende oplossingsmogelijkheden gaat volgens een vastgelegd proces in drie stappen.

De eerste stap is de probleemanalyse. Hierbij wordt het probleem ingekaderd en de stakeholders gedefinieerd. Vervolgens worden de oplossingsrichtingen uitgewerkt. Draagvlak en inpasbaarheid van de oplossingen is een belangrijk aspect. Een raming van de onderhoudskosten en een beheertoets zijn ook noodzakelijk voor de afweging. Dit wordt vastgelegd in de conceptnota uitgangspunten. De laatste stap is het bespreken van de oplossingen met de stakeholders. Hierdoor moet duidelijk zijn wat de effecten zijn van de verschillende oplossingen. Het draagvlak en de risico's van de oplossingen worden vastgelegd. Mocht het project groot of omstreken zijn, dan kan de gemeenteraad besluiten een referendum te houden. Dit wordt afgerond in de nota van uitgangspunten (NvU). Het

college van B&W bepaald vervolgens of zij het voorkeursbesluit mogen nemen, of dat dit taak is van de gemeenteraad. Tevens kan het ROA en/of RWS een voorkeur uiten.

Fase 3: Definitie

In de vorige fase is er een principekeuze voor de voorvoorkeursvariant gemaakt. Dit moet nu worden uitgewerkt tot een gedetailleerde oplossing. Dit wordt gedaan in het integraal programma van eisen (IPvE). Hierin worden drie typen eisen samengevoegd, dat als uitgangspunt moet dienen voor het ontwerp. Dit zijn algemene eisen, functionele eisen, en technische eisen. Hierbij worden ook ontwerpstudies gedaan om het IPvE te visualiseren. Deze wordt vastgesteld door het college van B&W en eventueel de raad. Dit is een belangrijk moment voor inspraak. Als de inspraakprocedure met goed gevolg is doorlopen kan het projectbesluit worden genomen. Hiermee wordt de realisatie van het project beklinden. Naast de besluitvorming van de gemeente Amsterdam is het in veel gevallen noodzakelijk dat het ROA en soms het Rijk zich buigt over het IPvE. Zij kunnen zich committeren aan het project. Dit gaat doorgaans gepaard met een subsidieregeling voor de realisatie.

Fase 4: Ontwerp

Op basis van het IPvE wordt de oplossingsrichting uitgewerkt tot een definitief ontwerp (DO). Het DO is de basis van de subsidie-aanvraag bij het ROA of het rijk. Andere belangrijke producten van het ontwerpfase zijn het beheerplan en het BLVC-plan. Deze fase wordt afgerond met het uitvoeringsbesluit. Deze wordt genomen door het gemeentebestuur. Als het project afhankelijk is van subsidie van het ROA of het rijk, dan zal het uitvoeringsbesluit onder voorbehoud worden genomen.

Doordat het uitvoeringsbesluit gebaseerd op het DO afhankelijk is van externe partijen, zou het toepassen van geïntegreerde contracten gecompliceerder kunnen zijn. Het is enigszins lastig om te gunnen voordat bekend is hoeveel budget er beschikbaar is. Er zijn dan heroverwegingsmomenten nodig voor de samenwerking. Dit kan als een drempel worden beschouwd voor de toepassing van geïntegreerde contracten.

Fase 5: realisatie

In deze fase worden de bestek en tekeningen gemaakt. De aanbesteding georganiseerd en het werk gerealiseerd. De gunning wordt formeel goedgekeurd door het college van B&W. Van alle onderwerpen, zoals sloop, installaties en constructies, dient een bestek te worden gemaakt. Voor het bestek gerealiseerd is moet het coördinatiestelsel en de gebiedsbeheerders betrokken worden bij het project.

Conclusies PBI

Het besluitvormingsproces vastgelegd in het PBI is nauw verbonden aan de traditionele bouworganisatievorm. Het PBI is gericht op het maken van een definitief ontwerp onder de eigen verantwoordelijkheid en om dit via een bestek aan te besteden. Daarbij is definitief ontwerp onderdeel van het besluit over de grote van het uitvoeringsbudget. Hierdoor is het lastig om het ontwerp uit te besteden omdat het gevraagde prijs kwaliteitverhouding voor het definitief ontwerp niet is bepaald. Verder kan worden gesteld dat in de eerste fase wordt al bepaald hoe de projectorganisatie wordt vormgegeven. Hierbij wordt al een keuze gemaakt over de bouworganisatievorm.

Het PBI is met name gericht op de subsidieregeling van het ROA. Het ROA baseert haar subsidiebesluit op het definitief ontwerp. Dit bemoeilijkt het geïntegreerd uitbesteden van ontwerp en aanleg in één hand. Hiervoor zijn dan speciale ontbindende voorwaarden noodzakelijk. Dit werkt waarschijnlijk transactiekosten verhogend.

6.3. PBI en Plaberum.

Er zitten een aantal belangrijke verschillen tussen het Plaberum en het PBI. De scheiding in het besluitvormingsproces van de gebiedsontwikkeling en infrastructuur werkt belemmerend voor integrale gebiedsontwikkeling.

Het gebied wordt ontwikkeld op basis van twee besluitvormingstrajecten. Het Plaberum wordt gehanteerd door met name DRO, terwijl DIVV werkt volgens het PBI. De raakvlak tussen de twee aspecten, infrastructuur en B&U is de openbare inrichting (fig.17). De kaders worden door DIVV en DRO samen gemaakt. De scheiding tussen beide partijen wordt grotendeels teniet gedaan door het instellen van een aparte projectorganisatie, maar hiermee wordt niet alles opgelost. Er blijft een grijs gebied liggen tussen beide besluitvormingsprocessen.

Een van het meest in het oog springende verschillen zijn de indeling van de fasen. Het PBI heeft vijf fasen, terwijl het Plaberum 4 fasen kent. Een ander belangrijk aspect is de toetsende organisatie. Alle voorstellen voor besluitvorming moet volgens het Plaberum getoetst worden door een adviestedeam. Het PBI heeft geen centrale eindcontrole. Het laatste geconstateerde verschil tussen de twee besluitvormingstrajecten is de betrekking van beheersaspecten bij de besluitvorming. In het PBI wordt beheer in de variantenafweging expliciet meegenomen. In het Plaberum wordt beheersbaarheid van het ontwerp meegenomen in het programma en ontwerpfase.

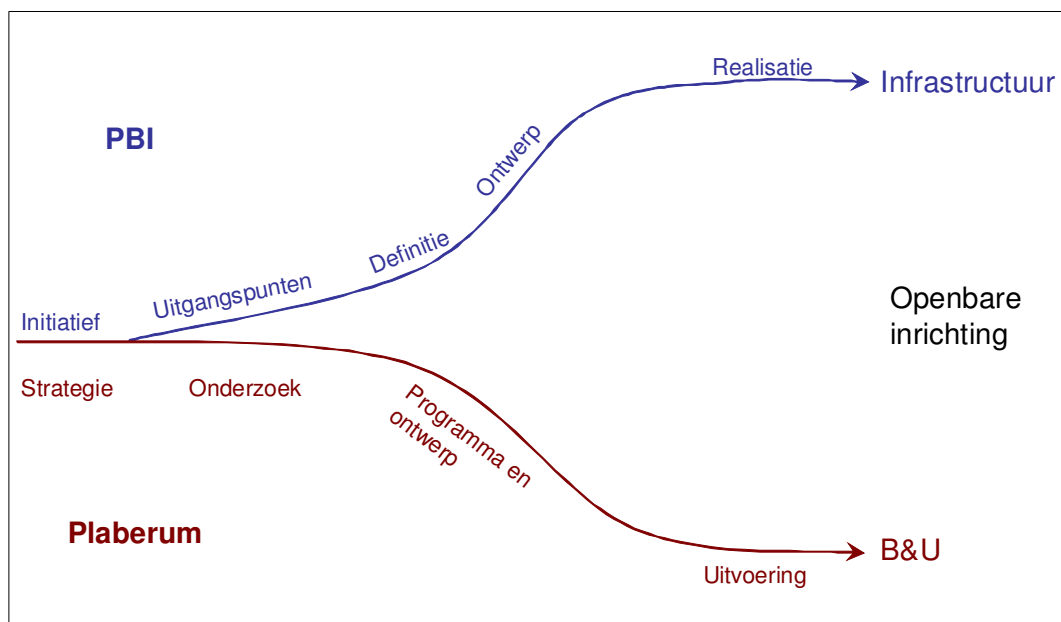


Fig. 17 Proces PBI en Plaberum

De expliciete scheiding van gebiedsinrichting en infrastructuur in proces alsook in organisatie heeft invloed op de integraliteit van gebiedsontwikkeling. In de ruimte tussen de twee besluitvormingsprocessen wordt IBA betrokken. Zij zijn verantwoordelijk voor de invulling van de openbare inrichting en trekken het proces met belanghebbenden in de openbare ruimte.

6.4. Het coördinatiestelsel

Het PBI leidt, grof gezegd, tot de grootte, type en locatie van infrastructurele verbindingen en het Plaberum leidt tot een bouwopgave. Naast dat deze twee aspecten sterk met elkaar zijn verbonden, is er een grijs gebied hiertussen. De inrichting van de openbare ruimte. Deze wordt bepaald in het coördinatiestel. Het coördinatiestelsel is bij integrale gebiedsontwikkelingsprojecten de schakel tussen infrastructuur en burger- en utiliteitsbouw (fig. 18).

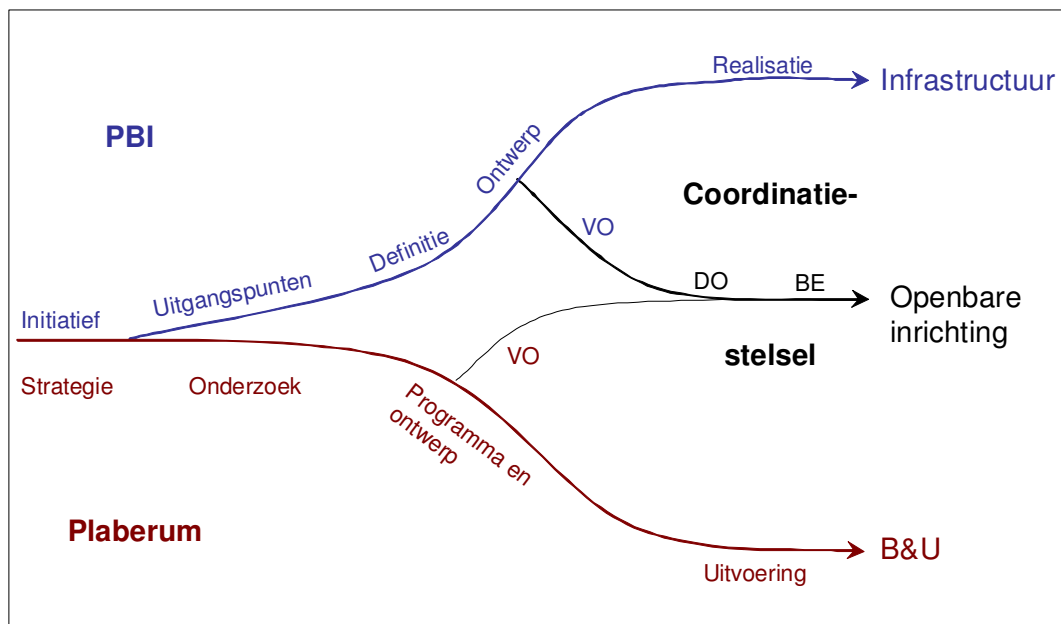


Fig. 18 Coördinatiestel tussen Plaberum en PBI

Amsterdam heeft sinds 1924 een coördinatiestelsel voor het afstemmen van werken aan de weg. Het is een netwerk van veel invloedrijke stakeholders die binnen de gemeente sturen aan werken aan de bovengrondse en ondergrondse infrastructuur. In totaal nemen ongeveer 50 gemeentelijke en particuliere instanties deel aan het coördinatiestelsel. Dit zijn onder andere stadsdelen, kabelbeheerders, politie, GVB en brandweer. Het coördinatiestelsel heeft invloed in het definitief ontwerpfase en besteksfase op diverse detailonderdelen. Daarom zijn zij met name van invloed op de toepassing van geïntegreerde contractvormen. Als ontwerptaken bij een bouwende partij komen te liggen dan hebben zal het coördinatiestelsel een grote rol aanpassing moeten ondergaan. Zij moeten dan een bouwonderneming toetsen. Deze heeft andere belangen en gewoonten dan de ingenieursbureaus werken onder de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Het coördinatiestelsel is in het leven geroepen om drie doelen te bereiken. Het eerste doel is werk met werk maken. Zij houden bij wie, wanneer en waar aan het werk wil stad. zo kan groot onderhoud op elkaar worden afgestemd. Bijvoorbeeld, als een stadsdeel een straat wil renoveren is het wellicht kostenbesparend, als de rioolbeheerder dan ook zijn riool vervangt. Als de restwaarde van het riool minder is dan het apart open leggen van de straat, dan is het economisch al verantwoord. Verder moesten projecten verantwoord omgaan met thema's als bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid en communicatie (BLVC). Deze worden getoetst via een zogenaamd BLVC-plan. Ieder project van enige omvang in de stad moet tegen het licht worden gehouden of er rekening genoeg wordt gehouden met deze aspecten. Als derde is gesteld dat het aantal projecten tegelijk in één gebied beperkt moest worden. Als er aan meerdere belangrijke wegen tegelijk wordt gewerkt, dan wordt het functioneren van een deel van de stad ontregeld. Uitvoeringsdata worden daarom ingepland. Er kan worden geadviseerd om een project uit te stellen, of te vervroegen. Om de doelen te behalen zijn er diverse overleggen georganiseerd.

Om afstemming over projecten te coördineren tussen de 50 stakeholders die in het coördinatiestelsel zijn vertegenwoordigd zijn er diverse procedures en overlegstructuren in het leven geroepen. Hier worden de zes belangrijkste behandeld. Deze zes overleggen vormen het raamwerk van het coördinatiestelsel. Daarachter vinden nog tal van overleggen plaats. Zo is er een verkeerslichten-commissie en voeren de kabeleigenaren ook onderling overleg. Zo vind er afstemming af op diverse niveaus.

Orgaan	Doel	Status	Frequentie
Strategisch overleg	Stuurgroep voor gehele planning en afstemmingsproces gericht op Procuwo en cocuwo	Beleidsmatige adviezen; vaststellen normen, procedures en programma's	13 wekelijks
Planvorming overleg	KLB betrekken bij planvorming	Bindende afspraken tussen planontwikkelaars BOR en KLB	4 wekelijks
Vorbereidings-overleg	Bevorderen gelijktijdig uitvoeren van werkzaamheden d.m.v. afstemming KLB en BOR	Bindende afspraken tussen BOR en KLB	4 wekelijks
Uitvoerings-overleg	Afstemming uitvoering en uitvoeringsvoorbereiding tussen KLB en BOR	Bindende afspraken tussen BOR en KLB	2 wekelijks
WWU	Vaststellen tijdelijke verkeersmaatregelen	Bindend advies aan BOR en KLB	1 wekelijks
CVC/AVC	Waarborgen verkeerskundige kwaliteit en beheersbaarheid	Bindend advies tussen BOR en planontwikkelaar	Variabel

Tabel 3 Overlegstructuur Coördinatiestelsel

Het bureau stadsregie faciliteert het coördinatiestelsel. Zij zijn verantwoordelijk voor het bereikbaar blijven van de stad. Het bureau stadsregie maakt onderdeel uit van DIVV. Het CVC/AVC behoort strikt gezien niet tot dit rijtje omdat deze gefaciliteerd wordt door respectievelijk DIVV zelf of door het desbetreffende stadsdeel.



Fig. 19 Organisatiestructuur van het coördinatiestelsel (Bron: HOI)

Al deze overlegstructuren zijn onder andere vastgelegd in het Handboek ondergrondse inrichting (HOI). Het HOI is met name gericht op de afstemming met kabelbeheerders. Veel ondergrondse infrastructuur is van commerciële bedrijven. Zij hebben rechten om onder de openbare weg hun eigendommen te hebben. Om werken in de openbare ruimte gedaan te krijgen moet er inbruek worden gedaan op deze rechten. Leidingen moeten worden verplaatst om ruimte te maken voor andere (infrastructurele) werken als de gemeente dit maatschappelijk noodzakelijk acht. Hiervoor zijn overleggen en regelingen noodzakelijk

Strategisch overleg

Vier keer per jaar wordt er een strategisch overleg gehouden tussen de partijen die de openbare ruimte vormen. Dit zijn sectorhoofden van stadsdelen, gemeentelijke diensten en de belangrijkste kabel- en leidingbedrijven. Hun agenda bestaat uit strategische ontwikkelingen en knelpunten rondom werken aan de weg. Ook de meer technische aspecten van het samenwerken bij werken aan de weg worden besproken. Dit resulteert in aanpassingen van het Handboek Ondergrondse Infrastructuur (HOI). In het overleg worden zowel strategische ontwikkelingen, innovaties en knelpunten rondom werken aan de weg als de meer technische aspecten van het samenwerken besproken. Ook dient het als platform voor de stadsregisseur en wordt er samen met de stadsregisseur toegezien op het onafhankelijk functioneren van bureau Stadsregie

De stadsregisseur is de persoon verantwoordelijk voor de bereikbaarheid van de stad. Als er een weg moet worden afgesloten, dan moet hij bepalen hoe de omleidingsroutes moeten lopen. Ook ziet hij toe dat er niet teveel wegen tegelijkertijd, of tijdens grote evenementen zoals Sail of de Gaypride, worden opengebroken. Hij moet de hinder dat ontstaat door projecten zoveel mogelijk beperken. De stadsregisseur is niet verbonden aan een gemeentelijke dienst. Dit is noodzakelijk omdat hij bevoegd is om bouwprojecten stil te leggen, als hij vindt dat het de bereikbaarheid en daarmee de veiligheid van delen van de stad in het geding komen.

Planvormingsoverleg

Voor grote projecten, die volgens het Plaberum of PBI worden uitgevoerd wordt een planvormingsoverleg gevoerd. In een de voorontwerpfase (VO), 2 tot 5 jaar voor uitvoering, wordt dit overleg gehouden tussen alle belanghebbende partijen. Hierbij wordt gelet op de consequenties voor de ondergrondse infrastructuur door het project. Dit overleg heeft als doel de kosten van het (ver)leggen van kabels en leidingen zo laag mogelijk te houden. Zaken die aan de orde komen zijn bijvoorbeeld de benodigde aansluitcapaciteit in relatie tot het bouwvolume en de verdeling wonen/werken. Maar ook mogelijke alternatieven om verleggingen van belangrijke bestaande kabels en leidingen te voorkomen.

Voorbereidingsoverleg

Voorbereidingsoverleg staat ook bekend onder de naam Cocuwo. Dit staat voor Coördinatie Commissie Uitvoering Werken in de Openbare ruimte. Het doel van dit overleg is werk met werk te combineren. Het overlegorgaan bestaat uit diverse beheerders van openbare ruimte en kabels en leidingen. Wanneer een werk wordt aangemeld, wordt bekeken of combinatie met andere geplande werken mogelijk is. vervolgens wordt in hoofdlijnen de planning van projecten vastgesteld. Grote of ingrijpende projecten bestaat er een mogelijkheid om een specifieke commissie behandeling te krijgen. Ook stelt de commissie vast of er een wenstracéprocedure¹⁰ noodzakelijk is.

Naar aanleiding van input van de voorbereidingsoverleg kan het stedenbouwkundig plan worden aangescherpt. Er kan een grotere ruimteclaim worden gelegd door de ondergrondse infrastructuur. Deze ruimteclaim vindt natuurlijk doorwerking in de exploitatiebegroting.

De overleggen met K&L kunnen zeer grillig verlopen. Vertrouwen tussen de gesprekspartners is van belang. IBA claimt dat een van haar sterke punten is; de relaties dat IBA heeft met de K&L eigenaren en de wijze waarop IBA kan handelen met deze eigenaren. Uitbesteden van dit soort taken zou onwenselijk zijn.

Werkgroep werk in uitvoering

Het laatste overleg voor uitvoering is met de WWU. Het overleg wordt gevoerd aan de hand van een BLVC-plan dat de projectleider opstelt. BLVC staat voor bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid en communicatie. Via deze vier aspecten wordt getoetst of de wijze van uitvoering voldoende rekening houdt met de fysieke projectomgeving

Het WWU let met name op de bereikbaarheid van de stad. Daarvoor leggen ze koppelingen tussen de verschillende projecten. Als blijkt dat er teveel werkzaamheden in één gebied bevinden kan het WWU projecten uitstellen. Verder kijken zij naar de invulling van de projecten zelf. Hierbij komen aspecten aan bod zoals de fasering van het project en hoe de omleidingen worden ingericht. De inrichting van omleidingen zijn bebording, plankiers, bouwroutes e.d. Het WWU bepaalt dus wanneer, hoe en waar wegen afgesloten kunnen worden.

¹⁰ De Wenstracéprocedure behelst in grote lijnen het volgende. De overlegpartners geven aan waar kabels en leidingen liggen. Het projectteam doet een voorstel waar de leidingen in de nieuwe situatie kunnen liggen. Vervolgens kan er nader overleg worden gevoerd om de belangen van beide partijen zoveel mogelijk te behartigen. Hierbij zijn standaard vergoedingen vastgelegd. als er een akkoord is bereikt dan krijgen de kabel- en leidingbeheerders krijgen een tijdraam, om hun eigendommen in de ondergrond te (ver)leggen naar de afgesproken locaties.

Het tweede thema is leefbaarheid. Dit laat zich vertalen in hinder voor de omgeving, door de bouwactiviteiten. Geluidshinder en afsluiting van het bouwplaats zijn belangrijke aspecten. Het WWU toetst hoe het projectteam eisen stelt aan de bouwonderneming en hoe zij hierop handhaven.

Derde thema is de veiligheid. Hiermee wordt de veiligheid op de bouwplaats alsook de (sociale) veiligheid in het gebied bedoelt. Ten behoeve van de veiligheid worden eisen gesteld aan de bouwmethode, bouwplaats, afscherming en dergelijke.

Het laatste thema is de communicatie. Alle stakeholders moeten op de hoogte zijn van de effecten voor hen van de werkzaamheden. Tevens moeten zij weten waar zij hun klachten en zorgen kunnen uiten. De stakeholders kunnen verdeeld worden in twee groepen. De externe stakeholders zijn bijvoorbeeld omwonenden, bedrijven en verkeersdeelnemers. Interne stakeholders zijn andere overheden, Amsterdamse gemeentelijke deelorganisatie en kabel- en leidingbedrijven.

Concluderend kan gesteld worden dat de WWU veel invloed heeft op de wijze van uitvoering, zonder dat de uitvoerende organisatie hierbij wordt betrokken. Er wordt via kritiek op het BLVC-plan zeer veel meer eisen gesteld aan het bouwproces. Niet alleen het eindresultaat is gedetailleerd vastgelegd in een bestek. Maar ook de weg ernaartoe is sterk omkaderd. Het is hierbij vooraf niet hard vastgelegd waarop de WWU eisen stelt. Als dit postcontractueel voortdoet kan dit leiden tot grote contractmutaties en zal dan sterk kostenverhogend werken.

Centrale & Algemene Verkeerscommissie

Verkeerskundige ontwerpen moeten worden getoetst, of ze voldoen aan de geldende wetten en normen. Daarvoor heeft de gemeente beleid vastgesteld waarin de normen staan omschreven. Voor het opstellen van het beleid en de toetsing is voor de Amsterdamse hoofdroutes, de centrale verkeerscommissie (CVC) verantwoordelijk. De toetsing vindt plaats aan het eind van de VO en DO fase. Naast toetsen van ontwerpen geeft het CVC gevraagd en ongevraagd advies aan de wethouder over de inrichting van de openbare ruimte in Amsterdam. In de CVC zijn alle partijen vertegenwoordigd die mogen meebepalen hoe de openbare ruimte wordt vormgegeven. Nood- en hulpdiensten, fietsersbond, verkeerskundigen, etc. Naast de CVC van de centrale stad hebben veel stadsdelen een Algemene Verkeerscommissie (AVC). Deze hebben ook het recht om plannen te toetsen en aanwijzingen te geven. Voordat de CVC zich over de plannen buigt moet eerst de AVC zich hebben uitgesproken over het ontwerp. Zo kan de centrale commissie ook de opmerkingen van het stadsdeel mee nemen in haar oordeelsvorming.

De toetsing van het CVC gebeurt op een hoog detailniveau. Waarop deze details worden getoetst staan omschreven in beleidsdocumenten opgesteld door dIVV. Verder heeft het CROW veel studies uitgevoerd naar maatregelen in de openbare ruimte. Ook hier kan naar worden verwezen. Al deze documenten staan omschreven in het Leidraad CVC. Hieruit valt op te maken hoe de openbare ruimte moet worden ingericht. De toetsing blijkt nog verder te gaan dan dit. Zo kan de locatie van het woord "lijnbus" op het wegdek een discussiepunt opleveren. De principedetails in de beleidsdocumenten bieden niet altijd een voldoende uitgangspunt voor toetsing. De beschikbare ruimte in de stad is beperkt. Hierdoor is er bijna geen wegvak compleet overeenkomstig de principedetails. Dit vraagt om veel specifieke oplossingen.

De meeste stadsdelen hebben een AVC opgericht. Het stadsdeel heeft een ander belang dan het de centrale stad en kijkt daarom ook naar andere punten. Hierin zijn twee grote verschillen op te merken. Het eerste verschil volgt uit het feit dat het stadsdeel verantwoordelijk is voor het dagelijks beheer. Het ontwerp wordt daarom getoetst op beheersbaarheid. De hoogte van het beheersbudget is zijn niet afhankelijk aan ontwerpkeuzes, dus is het stadsdeel er op gefocust de beheerskosten zo laag mogelijk te houden. Dit is dikwijls strijdig met de ontwerpkeuzes die de stedenbouwkundige maakt. De stedenbouwkundige heeft een vastgesteld budget en heeft daarbij de ambitie een origineel ontwerp te maken met een hoogwaardige kwaliteit en materiaalgebruik. Dit vertaalt zich vaak in bijzonder materiaal gebruik. Bijzonder materiaalgebruik resulteert vaak in hoge

beheerskosten. De discussies in het AVC moeten deze spanningsveld opheffen. Het tweede verschil tussen het AVC en CVC is dat het AVC zich richt op alle wegen en niet alleen het hoofdnnet. Hierbij wordt ook gelet op de belangen van de buurt, want in het AVC kunnen ook lokale stakeholders vertegenwoordigd zijn.

In praktijk lijkt de belangenverschillen tussen stadsdeel en centrale stad, ontwerper en beheerder tot veel iteraties in het ontwerpproces te leiden. Hierbij kunnen procedures in elkaar worden geschoven, of overlappen door tijdsdruk. Een persoon of organisatie die niet bekend is met de commissies en overlegstructuur in Amsterdam, zal zeer waarschijnlijk gefrustreerd raken door de diversiteit van kritiek op ontwerpvoorstellen en de bureaucratische wijze van handelen. Hierdoor lijken ingenieursbureaus die niet aan Amsterdam zijn verbonden moeite te hebben projecten voortvarend af te ronden.

Conclusies coördinatiestelsel

Het coördinatiestelsel is een complexe structuur van overleggen en commissies die verschillende maatschappelijke belangen bewaken, door eisen aan projectprocessen en – resultaten op te leggen. Deze eisen stellen zij veelal aan uitgewerkte ontwerpen. Hierdoor heeft het voor het coördinatiestelsel een grote impact als het aanbestedingsmoment eerder in het proces plaats vindt. Hierdoor moeten zij vroegtijdig eisen gaan formuleren, of na contractvorming de bouwonderneming sturen. Deze verandering zal niet makkelijk verlopen vanwege verschillende kenmerken van de stelsel.

In de lange tijd dat de commissies bestaan hebben ze zich stevig gevestigd en verankerd in de organisatie en processen. Zij hebben van zichzelf geconstateerd dat de stelsel kenmerken heeft van een “old boys network”. Dit blijkt ook uit de meningen van IBA medewerkers die in contact komen met die commissies. De invloed van IBA op de commissies wordt daarbij als laag beschouwt.

Het coördinatiestelsel bewaakt verschillende belangen met verschillende commissies in ontwerp en uitvoering van de openbare ruimte. Deze belangen kunnen conflicteren. De invloed van de verschillende commissies is niet afgebakend, waardoor de projectorganisatie strijdige eisen krijgt. Mede hierdoor is het voor externe partijen niet duidelijk hoe het ontwerp en bouwproces moet worden aangepast om fiat te krijgen van alle coördinatiestelsel partners.

Aan de andere kant is de complexiteit van het coördinatiestelsel positief voor IBA. IBA kent het netwerk en heeft diverse ingangen. Hierdoor weet IBA hoe het coördinatiestelsel de plannen toetst en hoe projecten er doorheen gelooft kunnen worden. Voor buitenstaande partijen is het stakeholdernetwerk van het coördinatiestelsel te complex, om voortvarend projecten te kunnen afronden. In een zekere zin versterkt het coördinatiestelsel het bestaansrecht van IBA. Er is dus sprake van een wederzijds belang om de huidige werkwijze te behouden.

6.5. Beleid inkoop en aanbesteden

Het beleid van de centrale stad over het uitbesteden wordt in twee niveaus omschreven. Ten eerste wordt er antwoord gegeven op de vraag inbesteden of uitbesteden. Ten tweede wordt het beleid geschetst over inkoop en aanbesteden. Dit laatste is in 2009 vernieuwd. De oude en nieuwe nota wordt hier met elkaar vergeleken om inzicht te geven in de vernieuwingen in aanbestedingland van Amsterdam. Verder is de nota een samenvatting van ter zaken doende wetgeving en jurisprudentie. Een belangrijk doel van de nota is zorgen dat de gemeentelijke ambtenaren zich aan de wet voldoen. Op dit laatste wordt niet verder ingegaan.

Inbesteden of uitbesteden

De bedrijfsvoering van Amsterdam heeft voor zichzelf geformuleerd dat er inbesteed kan worden indien de te vergeven opdracht betrekking heeft op een aan de diensttak of het stadsdeel opgedragen publieke taak en indien de opdracht een stadsdeel- of diensttakoverschrijdend karakter heeft. Aanbesteed dient er te worden als er geen publieke taak is betrokken bij de opdracht, volgens de Nota Aanbesteden van Amsterdam. Dit wordt

wel vertaald in het adagium: “Inbesteden wat kan, uitbesteden wat moet”. Hierbij staat niet omschreven wat een publieke taak is. Hier is de behoudendheid van uitbesteden omschreven.

De reden waarom inbesteden wordt geprefereerd lijken twee grondslagen te hebben. Ten eerste is het juridisch niet mogelijk als een gemeente openbaar aanbesteed, om een onderdeel van de gemeente Amsterdam te laten meedingen. Dus door te kiezen voor een aanbesteding worden de potentiële gemeentelijke partijen van Amsterdam uitgesloten. Dit kan leiden tot een suboptimaal resultaat, omdat de gemeentelijke collega de beste aanbieding kan doen. Maar dit leidt ook tot het tweede nadeel van het aanbesteden ten opzichte van het inbesteden. En dit heeft te maken met het onomkeerbare karakter van het uitbesteden. Als een andere organisatie buiten de gemeente Amsterdam een opdracht uitvoert, dan ontwikkelt de gemeente niet de competenties om die taak uit te voeren en zal deze op den duur verliezen. Het verliezen van de competenties zal versneld worden, omdat de houdbaarheid van argumenten voor inbesteden zwakker wordt, nadat er eenmaal is aanbesteed. Men kan dan twijfelen aan het feit of de opdracht nog wel een publieke taak betreft als het eenmaal is gedaan door een commerciële organisatie.

Oude en nieuwe Nota inkoop en aanbesteden

De noodzaak van de toepassing van GC is duidelijk aan het licht gekomen naar aanleiding van de parlementaire enquête commissie bouwnijverheid. Verder is een vaak genoemde belemmering voor de toepassing van GC is het niet aanwezig zijn van een vastgesteld aanbestedingsbeleid (PSI-bouw, CORW, Pries, Dorée). Amsterdam heeft in 2005 de Nota inkopen en aanbesteden voor de gemeente Amsterdam vastgesteld. De aanleiding van deze nota zijn o.a. de conclusies en aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid. Hierin staat echter niets omschreven over de toepassing van GC of andere maatregelen om de marktwerking in de bouwsector te verbeteren. In de nota wordt ondermeer op de volgende aspecten ingegaan:

- Stadsdelen houden bevoegdheid in het al dan niet vaststellen van de nota;
- Inkoopfunctie is gedecentraliseerd van opzet. Stadsdelen en diensttakken zijn zelfstandig verantwoordelijk voor hun inkopen;
- Naar stadsdelen is de bevoegdheid gedelegeerd;
- Naar de diensten is de bevoegdheid gemandateerd;
- Medio 2002 hebben verschillende betrokkenen uit de gemeentelijke GWW sector stappen ondernomen om een gestructureerde samenwerking op te zetten. (OGA, dIVV, IBA, SBA).
- Meer toepassen EMVI als gunningscriterium.

In 2009 is er een vernieuwde versie van de nota vastgesteld. Deze heeft drie grote veranderingen met de oude versie. Ten eerste dient er bij het inkopen reken te houden met het “social return on investment”. Dit betekent dat de inkoopsopdracht de kansen van werkzoekenden op de arbeidsmarkt dient te vergroten. Ten tweede is duurzaam inkopen een belangrijk thema. Als laatste is het inkoopbeleid gericht op het midden en kleinbedrijf. De uitvraag moet de lokale MKB niet belemmeren in het meedingen van de opdracht.

Er is dus geen apart inkoopbeleid voor de bouwsector of de GWW vanuit de nota inkoop en aanbesteden. Er is wel een les direct meegenomen uit de conclusies van de bouwfraude affaire. Bij het indienen van de aanbieding moet er een verklaring regelmatigheid aanbidding worden bijgesloten. Hierbij verklaart de potentiële opdrachtnemer geen prijsafspraken te hebben gemaakt.

Conclusies

Vanuit organisatorische belangen is het begrijpelijk om inbesteden te prefereren boven uitbesteden. Echter belemmert deze grondslag de toepassing van GC. want

Het is frappant dat de bouwfraude enquête als een aanleiding wordt gezien voor het schrijven van de nota, maar dat de nota niet aanstuurt op een verbetering van de concurrentie in de bouwsector. Stimulering van innovatie speelt geen rol in de nota.

Steunen van het MKB lijkt averechts te staan met de toepassing van GC. Door bouwprojecten in eerder stadium uit te besteden en meer risico's over te dragen de opdrachtnemer, zullen de projecten minder geschikt worden voor kleinere partijen.

In de nota komt naar voren dat er geprefereerd wordt voor de toepassing van de EMVI criterium boven de laagste prijs. In praktijk blijkt dat in de civiele projecten bijna geen gebruik wordt gemaakt van een EMVI gunningscriterium.

6.6. Conclusies besluitvormingsproces

In het PBI en het coördinatiestelsel is bewust of onbewust gebaseerd op de traditionele bouworganisatievorm. Zo ook kan het coördinatiestelsel alleen op de vastgelegde methode te werk gaan als er een traditionele bouworganisatievorm wordt toegepast. Ontwerpvrijheid mee geven aan een bouwonderneming kan bijna niet zonder tegen de bovengenoemde beleidsdocumenten in te gaan. Nu is het wel zo dat grote projecten bijna altijd op een gevarieerde manier om gaan met de beleidsdocumenten, maar hiervoor moet de wenselijkheid van de variatie duidelijk zijn vastgesteld. De wenselijkheid aantonen van een andere contractvorm dan traditioneel, lijkt niet in het aandachtsveld te liggen van de projectorganisatie. Dit komt door verschillende kenmerken van de organisatie. Hier worden enkele kenmerken uiteengezet volgen uit het vastgestelde proces omtrent de besluitvorming in projecten.

Keuzemoment van bouworganisatievorm

De richting voor het traditionele proces wordt al in vroeg stadium bepaalt. In de eerste fase van een project moet worden vastgelegd hoe de volgende fase(n) worden georganiseerd. Dit betekend dat als het voorgestelde proces afwijkt van het gebruikelijke en de vastgestelde kaders, en dat is met een geïntegreerde bouworganisatievorm het geval, er in de eerste fase melding van moet worden gemaakt. Het is waarschijnlijk dat de expertise over de toepassing van geïntegreerde contracten in dit stadium niet in het projectteam aanwezig is. Verder in het besluitvormingsproces wordt de afweging over de bouworganisatievorm niet expliciet meegenomen. Er wordt ook geen bouworganisatievorm voorgeschreven. Het is echter logisch dat het complete ontwerp van alle aspecten in de openbare ruimte gemaakt wordt onder verantwoordelijkheid van de ambtelijke projectmanager, omdat er dan zo lang mogelijk volledige sturing is over proces en eindproduct door alle belanghebbenden binnen de gemeente Amsterdam.

Scheiding in proces door verschillende in Plaberum en PBI

Het Plaberum en het PBI hebben diverse raakvlakken. Vele van hen verlopen via het coördinatiestelsel. Maar er zijn nog veel grijze gebieden. Er is dan ook geen leidraad voor integrale gebiedsontwikkeling. Dus het integraal aanbesteden van gebiedsontwikkeling moet dan ad hoc worden georganiseerd.

De notitie "beter presteren in de ruimtelijke sector" (2007) geeft aan dat de samenwerking tussen diensten, commissies en stadsdelen nogal eens moeizaam verloopt. De belangentegenstelling leidt tot het niet samenwerken. De belangentegenstelling leidt tot het beperkt delen van Informatie teneinde de informatie-asymmetrie in eigen voordeel te behouden. Dit is niet de ideale omstandigheden voor een commerciële partij om zich in te laten mengen. Zij zullen beperkt op de hoogte zijn hoe de informatie-asymmetrie af te wegen. De positieve kant kan echter zijn dat er door inmenging van een commerciële actor in het proces dat er formeler wordt gehandeld. Dit kan de samenwerking tussen de verschillende gemeentelijke partijen verbeteren.

De complexiteit van de besluitvorming binnen Amsterdam heeft een gunstige uitwerking voor de toegevoegde waarde van IBA. Binnen IBA wordt het als een speciale competentie gezien dat mensen bij IBA weten op welke manier ontwerpen het beste door de toetsing kan worden gelooft. Het behouden van dit concurrentievoordeel is nadelig voor de toepassing van GC.

De belemmeringen gezien vanuit theoretisch kader

In hoofdstuk 5.3 is er een denkkader gedefinieerd met vier domeinen waardoor de keuze voor GC beïnvloed wordt. Hierbij wordt nagegaan welke invloed de besluitvormingsproces heeft op de vier gestelde domeinen.

Omgeving

1. Is de organisatie of het project gevoelig voor de maatschappelijke gevolgen van GC?

Organisatie

2. Is er beleid of strategie dat de toepassing van GC belemmert, of bevordert?

Project

3. Zijn de transactiekosten van GC hoger dan traditioneel?

Persoon

4. Is GC negatief, of positief voor de persoonlijke belangen voor beslissers in het proces?

1. Omgeving

Gebeurtenissen in de omgeving hebben een weerslag gehad in de uitbesteding van bouwvraagstukken in Amsterdam. Zo heeft met name de bouwfraudeaffaire geleid tot het formuleren van aanbestedingsinstructies, waarin EMVI de voorkeur verdient. Dit heeft echter niet geleid tot meer concurrentie op innovatie in de GWW. Laagste prijs is doorgaans het enige gunningscriterium gebleven voor werken. Het uitbestedingsmoment is doorgaans na het gehele ontwerpproces.

2. Organisatie

Er is vastgesteld dat de gemeentelijke organisatie inbesteden prefereert boven uitbesteden van taken die betrekking hebben op het takenpakket van een deelorganisatie binnen Amsterdam. Het geheel uitspecificeren van ontwerpen in de openbare ruimte kan waarschijnlijk worden gezien als zo'n taak. Dit betekent dat de toepassing van GC interfereert met de strategische belangen.

De diensten hebben geen vastgestelde strategie over in welke richting zij willen groeien de komende jaren. Gesteld kan worden dat bij gebrek aan strategie er geen behoefte bestaat om de organisatie te veranderen. Dit leidt tot het behoud van de bestaande competenties. Dit werkt negatief voor de toepassing van GC.

Verder kan worden vastgesteld dat de ontwikkelde complexe afstemmingsstructuren in Amsterdam leidt tot een sterke concurrentiepositie voor IBA en de andere diensten. Partijen buiten de organisatie van Amsterdam verliezen snel het overzicht in de complexe overlegstructuren. Hierdoor is IBA zeker dat afstemmingsprocessen van ontwerpen door IBA zelf geleid dient te worden. Deze situatie kan als positief worden gezien door belanghebbenden van de diensten en wordt daarom behouden. Dit werkt negatief voor de toepassing van GC.

De bouwfraude enquête heeft invloed gehad op het formuleren van een uitbestedingsbeleid, echter de adviezen van de enquêtecommissie zijn niet in het beleid verwerkt en leidt dus niet tot een verbeterde samenwerking tussen opdrachtgever en –nemer in de GWW. Bij aanbesteden wordt de voorkeur gegeven voor EMVI criteria. Dit heeft in praktijk grote invloed gehad bij de inkoop van diensten en goederen, bij werken is aanbesteden op laagste prijs dagelijkse gang van zaken.

Een positief aspect is dat de gemeentelijke organisatie van Amsterdam onlangs een ommezwaai heeft weten te maken in de aanpak van de realisatie van B&U in de stad met de toepassing van de bouwenvoloppen. Hierbij wordt meer losgelaten dan voorheen en de uitgangspunten helder beschreven in het begin van het proces. Deze verandering in marktbenadering heeft overeenkomsten met hoe er in een geïntegreerde bouworganisatievorm kan worden samengewerkt. Deze verandering is ingezet doordat het is opgelegd door de wethouder. Hier ging een maatschappelijk debat aan vooraf. Het publieke debat over bouworganisatievormen lijkt op dit moment zeer stil. De bouwfraude-affaire is verstomd en de gevolgen ervan lijken alleen de traditionele bouworganisatievorm met openbare aanbesteding te hebben gepromoot binnen de stad. Maar als er voldoende

aanleiding is om buiten de vertrouwde kaders te kijken, is de organisatie van Amsterdam capabel om zijn werkwijze aan te passen.

Verder naast alle belemmeringen kan worden geconcludeerd dat voor de besluitvorming van de gemeenteraad en het college is het niet noodzakelijk is om werken in de openbare ruimte traditioneel aan te besteden. Zij kunnen op de hoofdlijnen die voor hun van toepassing voldoende sturing geven aan de invulling van de geïntegreerde bouworganisatievorm.

3. Project

De kans is groot dat als er gekozen wordt voor de toepassing van GC dat dan de transactiekosten relatief hoog zijn ten opzichte van een traditionele projectaanpak. Dit komt omdat het vastgestelde proces niet aansluit op de voor GC meest logische manier van werken. De fasen in het besluitvormingsproces in het PBI zijn volledig geënt op de traditionele bouworganisatievorm. De besluiten worden genomen op basis van een Definitie Ontwerp (DO). Dit betekent dat er ontbindende voorwaarde in het contract moeten worden opgenomen als er voor het DO wordt uitbesteed. Of de wijzigingen zullen talrijk zijn, waardoor de opdrachtnemer in postcontractuele situatie in een lucratieve onderhandelingspositie zit. Daarnaast dient er te worden afgeweken van het bekende proces. Dit geeft risico's en hiervoor zijn nieuwe competenties noodzakelijk. Dit werkt transactiekosten verhogend.

4. persoon

Uitbesteden van ontwerptaken samen met bouw zal invloed hebben op het "old boys" netwerk van het coördinatiestelsel. Opdrachtnemers met contracten waar de verwachtingen van de Amsterdamse organisatie helder zijn omschreven heeft invloed op de bewegingsvrijheid van de besluitvormers in het netwerk en zal dus daarom als ongewenst worden gezien.

Het uitbesteden van ontwerptaken betekent het verleggen van werkzaamheden en het veranderen van het aansturen van de opdrachtgever. Dit is negatief voor de ambtelijke medewerkers die invloed hebben op de projecten.

7 Casestudie GC in Amsterdam

Personen binnen IBA hebben geconstateerd dat het zeer lastig bleek om infrastructuurprojecten met een geïntegreerd contract uit te voeren. Het is echter niet het geval dat er absoluut geen geïntegreerde contracten zijn uitgevoerd in Amsterdam.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op alle cases die tot 2009 uitgevoerd zijn via een geïntegreerd contract. Hierdoor wordt het duidelijk onder welke omstandigheden de projecten worden geïnitieerd, of ze succesvol zijn en wat de toepassing ervan heeft bemoeilijkt.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst wordt de methode van onderzoek uiteengezet. Vervolgens volgen de caseresultaten in tekst. Daarna de resultaten in grafieken en modellen. Vervolgens worden er conclusies aan verbonden door de onderzoeksresultaten terug te koppelen aan de onderzoeksvragen.

7.1. Methode

Eerst is gevraagd bij diverse personen binnen IBA, die bekend stonden als (ervarings)deskundige of specialist over contractvormen in de bouw, welke projecten zij kenden die met innovatieve kenmerken zijn uitbesteed. Dit waren projecten die uitbesteed zijn zonder uitgewerkt ontwerp. Uit deze lijst zijn de projecten die het meeste raakvlak hebben met maaiveldprojecten geselecteerd. Dit zijn projecten die de openbare ruimte op een groter gebied verstoren. Dit zijn pleinen parken of wegen, geen puntobjecten.

Bij deze projecten is gevraagd aan participierend projectleiders bij IBA en bij de opdrachtgever welke samenwerkingvorm is gekozen, waarom er voor deze samenwerkingsvorm gekozen is. Hoe het project werd ervaren. Hoe groot het verband is met de ervaringen en de samenwerkingsvorm en hoe ze de samenwerkingsvorm in de toekomst verder mogelijk is. Naast de interviews zijn de documenten onderzocht om de kenmerken van het project en de samenwerking te definiëren.

Geïntegreerde projecten binnen Amsterdam

Binnen Amsterdam blijkt het onder bepaalde omstandigheden mogelijk om civiele projecten geïntegreerd uit te besteden. Binnen IBA zijn alle personen met enige (ervarings-) deskundigheid op het gebied van GC ondervraagd naar initiatieven van geïntegreerde projecten in de stad. er zijn 14 projecten geïdentificeerd waarbij kenmerken zijn gevonden dat ontwerp en bouw geïntegreerd zijn uitbesteed (zie tabel 4).

Van deze projecten zijn een aantal algemene projectkenmerken achterhaald. Daarbij is de aanleiding voor het geïntegreerde contract geïnventariseerd. Met deze informatie is een selectie gedaan, welke cases het beste geschikt waren voor nader onderzoek.

De algemene projectkenmerken zijn bepaald aan de hand van zogenaamde ECCOP punten zoals gedefinieerd door Dorée (1996). ECCOP staat voor “Essential Characteristics of Construction Organization and Process”. Dit zijn de volgende vijf:

1. Het overdrachtspunt: Het punt in de fasering van het project waar de opdrachtgever inhoudelijk activiteiten en verantwoordelijkheden overdraagt aan de aannemer.
2. De ontwerpende organisatie: Tot welke organisatie de ontwerpers behoren;
3. Aard en omvang van concurrentie: De toegepaste aanbestedingsmethodiek. Met andere woorden; de wijze van oproepen, vergelijken en selecteren van de potentiële opdrachtnemers.
4. De beloningssystematiek: De wijze van het uitkeren van (financiële) vergoedingen, door de opdrachtgever, gerelateerd aan de prestatie van de opdrachtnemer(s);
5. De beheersstructuur: Het toewijzen van speciale managementtaken in de bouwprocesorganisatie aan derde organisatie(s).

project kenmerk	sloop perates sloop meubelboulevard sloterdijk II gel.scherm Ijburg Duiker Ieylaan kunstgrasveld willensparkbuurt Geuzenbos gel.scherm sciencepark gel.scherm zeeburg ondergrondse afvalcontainers Beuningenplein Schinkeleilanden Oprit Stramanweg																		
jaar uitvoering	01	01	03	04	04	04	04	05	06	07	07	08	08	09					
1. het overdrachtpunt	-	-	VO	VO+	PvE	PvE	VO+	VO	DO	?	VO+	VO+	VO+	VO+					
2. de ontwerpende organisatie	-	-	I+B	I+B	B	I+B			A+B	?				O+B					
3. aard en omvang van concurrentie	?	?	OA	OA	OA	MVO	OA		EVO	?	OA			MVO					
4. de beloningssystematiek	ls		ls		ls			FP	ls										
5. de beheersstructuur																			
bedrag in miljoenen	0,05	0,3	2	3	0,2	4,5	0,9		1	5	1		3,2	0,8					
motieven voor GC															som HZ	som BZ			
ontwerp niet scheidbaar van levering	A													A		2	0		
budget														A		A	X	2	1
pilotproject	A													X	A		X	4	2
transactiekosten	A													X	X		A	2	2
Tijd	X													X	X	A	A	2	3
kennis niet in huis														A				1	0
risico's														X			X	0	2
capaciteit	A																	1	0

Tabel 4 motieven voor GC

In tabel 4 zijn van de kenmerken als volgt weer gegeven:

- Het moment van uitbesteden kan zijn na de volgende RVOI fase:
 - Programma van Eisen
 - Voorontwerp (VO)
 - Voorontwerp met extra eisen (VO+)
 - Definitief ontwerp (DO)
- De ontwerpende organisatie kan zijn:
 - IBA (I)
 - OGA (O)
 - Bouwonderneming (B)
- De aard en omvang van de concurrentie is de aanbestedingsvorm omschreven als:
 - Enkelvoudig onderhandse aanbesteding (EVO)
 - Meervoudig onderhands aanbesteding (MVO)
 - Openbare aanbesteding met voorselectie (OA)
- De beloningssystematiek kan zijn:
 - Lump Sum (LS)
 - Lump Sum met vaste prijs (FP)
 - Gebaseerd op activiteiten (AB)

Verder zijn in tabel in de aanleidingen voor de keuze voor een geïntegreerd contract weergegeven. Het bleek dat er zelden maar één aanleiding was, maar een samenloop van omstandigheden, dat GC een uitkomst bood. Hierin is wel duidelijk één aanleiding zwaarwegend geweest, maar zonder de bijzaken was er misschien voor een andere oplossing gekozen. De aanleidingen van de projecten zijn gecategoriseerd en terug gebracht naar acht. Hieronder volgen de aanleidingen met een beknopte toelichting:

- ontwerp niet scheidbaar van levering: Het werd niet voor mogelijk gehouden om het ontwerp voor te schrijven. Dit leidde ertoe dat er functionele eisen werden geformuleerd.
- Budget: Het budget was niet toereikend voor het gewenste eindresultaat in de traditionele bouworganisatievorm. Door een combinatie van positieve effecten van geïntegreerde bouworganisatievorm werd het wel haalbaar geacht.
- Pilotproject: De wens om ervaring te verkrijgen in geïntegreerde contractvormen.
- Transactiekosten: De kosten van het formuleren van het gewenste en het verkrijgen ervan werd lager ingeschat bij een geïntegreerde bouworganisatievorm dan bij traditioneel.

- Tijd: Een hoge tijdsdruk in de ontwerp en bouwfase.
- Kennis niet in huis: Het ingenieursbureau heeft geen kennis en ervaring om het eindresultaat te formuleren
- Risico-allocatie: De verwachting dat voorziene risico's beter beheerst kunnen worden door ontwerp en bouw uit te besteden aan één partij.
- Capaciteit: De uitbestedende organisatie heeft geen capaciteit voor specificeren van het eindresultaat in producten of traditionele bouwtoezicht en verwacht dat een geïntegreerde bouworganisatievorm minder capaciteit vergt dan een traditionele.

Deze aanleidingen zijn gebaseerd op een analyse van de projecten gekoppeld met de uit de literatuur bekende aanleidingen benoemd in hoofdstuk 5.4. Van de in de literatuur benoemde aanleidingen is afgeweken, omdat deze niet lading dekkend was voor de cases.

Uit het onderzoek bleek dat de beheersstructuur slecht gedefinieerd was van alle projecten en hier geen categorisering in kon worden aangebracht. Over de aanleiding is het volgende geconstateerd. De wens om een pilot project is de belangrijkste aanleiding voor een geïntegreerd contract. Er was dus behoefte om kennis te ontwikkelen op het gebied van GC. Daarnaast is tijdsdruk de belangrijkste aanleiding voor een geïntegreerd contract.

7.2. Behandeling van de cases

Met de algemene informatie is een selectie gemaakt om projecten met voldoende omvang, complexiteit en mate van integratie van ontwerp en bouw nader te analyseren. Hieruit volgen de volgende cases:

- Revitalisering Sloterdijk 2
- Geuzenbos
- Revitalisering Willemsparkbuurt
- Beuningenplein
- Schinkeleilanden

Er zijn acht personen geïnterviewd voor deze cases. Hen is gevraagd wat de kenmerken van het project zijn. deze kenmerken zijn verdeeld in de volgende eigenschappen:

- Omschrijving project
- Jaar start uitvoering
- Taakverdeling
- Motief geïntegreerd contract
- Gemerkte voordelen
- Gemerkte Nadelen
- Bijzondere gebeurtenissen

Hiermee wordt beoogd de kenmerkende eigenschappen van het project te achterhalen waarom de toepassing van GC in deze specifieke omstandigheden wel mogelijk bleek te zijn.

Project: Revitalisering Sloterdijk 2

Omschrijving project: De openbare inrichting van bedrijventerrein Sloterdijk 2 had te maken met achterstallig onderhoud. Door een subsidieregeling werd het mogelijk de openbare inrichting van het projectgebied integraal te vernieuwen.

Opdrachtgever: Westpoortbeheer

Jaar start uitvoering: 2003

Taakverdeling: De opdrachtnemer moest vanuit een voorontwerp het projectgebied inrichten. Tevens was hij verantwoordelijk voor afstemming met de aanwezige bedrijven.

Motief geïntegreerd contract: Er was bij de opdrachtgevende organisatie sprake van enige tijdsdruk vanuit de subsidieregeling. Daarnaast was het project te grootschalig voor de opdrachtgever om via een traditionele methode aan te pakken. Dit sloot aan op de wens

binnen IBA om een pilotproject te starten met GC om de mogelijkheden ervan te onderzoeken. De samenkomst van deze twee partijen leidde tot de initiatie van de contractvorm.

Voor aanvang van de precontractuele ontwerpfasen is de zorg onderkend dat de nieuwe bouworganisatievorm andere rollen verlangde voor de projectmedewerkers. De kans was groot dat technici van de gemeente te veel ontwerpverantwoordelijkheden naar zich toe zouden trekken wat de risicoallocatie zou vertroebelen. Tijdens ontwerp en uitvoering is er een externe deskundige ingehuurd die ervoor zorgde dat de projectmedewerkers aan hun rol hielden. Dit heeft het proces zeer verbeterd.

Gemerkte voordelen: De betrokken bedrijven waren positief over de mate en wijze van communicatie. Mede hierdoor was er weinig begeleiding noodzakelijk vanuit de opdrachtgever. Verder was het eindresultaat kwalitatief beter dan normaal verwacht werd met traditionele bouworganisatievorm.

Gemerkte Nadelen: Er waren hoge kosten in voorbereiding door onbekendheid in het contracteringsproces. Het schrijven van de vraagspecificatie en selectie van de beste bidder moest worden geleerd.

Door onrechtmatig gebruik van de EMVI criteria poogde een aanbieder met een minder aantrekkelijk aanbod de aanbesteding te winnen. In dit geval wees een gerechtelijke procedure uit dat het duidelijk was dat de interpretatie van de aanbieder op de EMVI meer dan logisch niet de juiste was. Zijn claim om het werk toch voor de door hem gestelde voorwaarden uit te voeren onrechtmatig was. Na deze uitspraak heeft de voor de opdrachtgever meest gunstige bidder het werk uitgevoerd.

Kanttekeningen:

Tijdens uitvoering was er een optie voor een onderhoudstermijn voor de opdrachtnemer als wortel voor te houden. Op deze wijze was de opdrachtnemer zeer gefocust om een hoge kwaliteit uitvoering te leveren om onderhoudskosten te drukken. Het is niet bekend hoe de opdrachtnemer te werk zou zijn gegaan als onderhoud niet in de projectscope was.

Bijzondere gebeurtenissen:

De opdrachtgever stelde dat het project als een voorbeeld diende voor de puccinimethode¹¹. De opdrachtnemer heeft zeer sterk gelet op onderhoudskosten bij het ontwerp en aanleg van de openbare ruimte. Dit heeft geleid tot een zeer onderhoudsvriendelijke inrichting.

Aspecten die veel onderhoud vragen zijn tegen het licht gehouden en onderhoudsarm opgelost. Voorbeeld hiervan is het weglaten van parkeerplaatsbegrenzers. Deze verzakken regelmatig doordat er tegenaan gereden wordt. De opdrachtgever dacht dat men zonder biggenrug op de stoep ging parkeren. Maar dit bleek niet het geval. De opdrachtnemer overtuigde de opdrachtgever door voorbeelden aan te halen uit andere gemeenten.

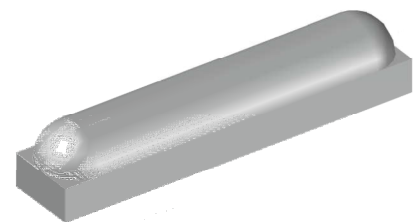


Fig. 20 Parkeerplaatsbegrenzer

Project: Geuzenbos

Omschrijving project: Het Geuzenbos was een productiebos zonder publieke functie, dat moest worden omgevormd naar een natuurbos met recreatieve waarde. Hiervoor zijn paden aangelegd, attributen geplaatst, grond verzet en groenwerkzaamheden verricht.

Opdrachtgever: Westpoortbeheer

¹¹ De puccinimethode is een ontwerpfilosofie voor openbare ruimte ontwikkeld door en voor de gemeente Amsterdam om de openbare inrichting te vereenvoudigen en efficiënter te maken.

Jaar start uitvoering: 2005

Taakverdeling: De opdrachtnemer was verantwoordelijk voor de uitwerking van een bovenaanzicht met ecologische, geotechnische en waterhuishoudkundige randvoorwaarden. De EMVI werd mede bepaald door het realiseren van objecten in de omgeving.

Motief geïntegreerd contract: Na een lange onderzoeksfase was er was grote tijdsdruk merkbaar door een subsidieregeling. Tevens was er een beperkt budget, waardoor via de traditionele bouworganisatievorm niet alle wensen behaald konden worden. Het IBA adviseerde een alternatieve bouworganisatievorm waardoor de projectdoelstellingen haalbaar werden

Gemerkte Nadelen:

Geen expliciete nadelen gemerkt.

Gemerkte voordelen:

Door deze organisatievorm kon het ontwerp van verscheidene objecten, zoals een uitkijktoren, overgelaten worden aan de opdrachtnemer. Zij konden hierbij hun standaardoplossingen toepassen. Hierdoor werden de objecten haalbaar in de begroting.

Bijzondere gebeurtenissen: Tijdens uitvoering werd het gebied minder begaanbaar door hevige regenval. Hierdoor moesten bijzondere maatregelen getroffen worden en was er extra materieel nodig. Bij het optreden van deze gebeurtenissen verwachtte de opdrachtgever dat dit meerwerkdiscussies op ging leveren. Het bleek echter heel duidelijk dat dit een risico was voor de opdrachtnemer was. Er waren geen meerwerkdiscussies op dit punt, terwijl de opdrachtgever dit wel verwachtte.

Project: Revitalisering Willemsparkbuurt

Omschrijving project: De woonwijk Willemsparkbuurt voorzien van nieuwe openbare inrichting.

Opdrachtgever: Stadsdeel Oud-Zuid

Jaar start uitvoering: 2005

Taakverdeling: Het contract bestond uit een VO+ met principe doorsneden. De opdrachtnemer was verantwoordelijk voor verdere detaillering, uitvoering en afstemming met omgeving.

Motief geïntegreerd contract: De reden om dit project geïntegreerd aan te besteden komt voort uit een individuele wens van de projectleider om meer ervaring te krijgen met geïntegreerde contracten. Na het uitten van die wens was project Willemsparkbuurt het eerste project van voldoende omvang om de contractvorm toe te passen.

Gemerkte voordelen: Het doel van het project was zoeken naar een samenwerkingsvorm wat minder negatieve energie vraagt. De sfeer was volgens de opdrachtgever aanzienlijk beter. Dit komt met name omdat er geen meerwerkdiscussies zijn en transparantie de boventoon voert. De meerprijs die hiervoor is betaald is beperkt. Onder de zelfde voorwaarden was het project uitgebreid met een straat.

Kantttekeningen:

De aannemer focust meer op projectvoortgang dan een opdrachtgever. Omgevingsbelangen als veiligheid voor omwonenden en bereikbaarheid van de buurt worden

door de opdrachtgever meer gemerkt. Er was meer inzet noodzakelijk dan verwacht om de aannemer te controleren op bereikbaarheidsaspecten en veiligheidsaspecten.

Achteraf is de sturing vanuit de opdrachtgever gedurende het project te groot geweest. Dit is mede veroorzaakt door wisselingen in de projectmedewerkers. De opvolgers in het project hadden een andere mind-set en minder vertrouwen in de organisatievorm en pakte het dus in een meer traditionele methode aan. Dit kwam de taakverdeling en risicoverdeling niet ten goede.

Het project stond van het begin te boek als een pilotproject. De kans is aanwezig dat in een “pilotomgeving” anders wordt gehandeld, omdat het slagen van de pilot van beide opdrachtgever en -nemer van belang is. Als deze samenwerkingsvorm van uitzondering naar regel verschuift zal de samenwerking mogelijk veranderen.

Bijzondere gebeurtenissen:

Het contact met bewoners wordt bijzonder goed afgehandeld. Bewoners weten de aannemer zeer goed te vinden en onderling zeer adequaat aanpassingen te kunnen doen om rekening te houden met elkaars belangen. Straatmeubels zijn enkele meters verplaatst, omdat dit beter uitkwam met voor de bewoners. Als dit vast lag in een bestekstekening is maar de vraag of dit mogelijk was.

Eén bewoner had een zeer dure Britse auto en de verzekeraar eiste dat deze ‘s nachts binnen staat. Vanwege de wegoopbreking was dat niet in zijn eigen buurt mogelijk. Om een langdurige discussie te voorkomen over de extra kosten om de auto elders te stallen heeft de aannemer zeer vlot een parkeerbox voor de eigenaar gehuurd. Waarschijnlijk is zo’n afweging ten behoeve van de projectvoortgang door de gemeente veel lastiger, omdat zij zich moeten verantwoorden in verband met precedentwerking.

Afstemming van werkzaamheden aan de straat en de kabels en leidingen gaan vaak stroef. De verschillende uitvoerenden en beheerders hebben belangen die vaak niet in één lijn staan met elkaar. Om de afstemming te versoepelen zijn er procedures en vergoedingen overeengekomen. De aannemer hanteerde de procedures ongebruikelijk strak, wat niet geheel werd gewaardeerd door de leidingbeheerder. Maar de voortgang van het project kwam hiermee wel ten goede.

Dat het functioneren van deze organisatievorm sterk afhankelijk is van persoonlijke competenties is bij dit project sterk naar voren gekomen. Bij de opdrachtnemer zijn wisselingen geweest in het personeelsbestand. Het aanspreekpunt naar de gemeente was gaande het project vervangen. Zijn opvolger had een minder gewenste instelling. Toen is besloten de vorige persoon terug te zetten op het project

Project: Beuningenplein

Omschrijving project: Onder het in een woonwijk gelegen Beuningenplein is een parkeergarage gebouwd. Daarbij is het plein heringericht.

Opdrachtgever: Stadsdeel Westerpark.

Jaar start uitvoering: 2008

Taakverdeling: De parkeergarage is aanbesteed met een functioneel programma van eisen. Daarbij is het onderhoud voor 10 jaar aan de opdrachtnemer gegund. De maaiveldinrichting is voor aanbesteding uitgewerkt tot een DO detailniveau.

Motief geïntegreerd contract: Politieke ambities zorgden voor een tijdsdruk dat met traditionele procedures niet haalbaar waren. Hierdoor werd de opdrachtgevende instantie gedwongen de traditionele paden te verlaten. Na voorstel van IBA is gekozen de ondergrondse garage in een geïntegreerd contract aan te besteden.

Gemerkte nadelen: De opdrachtnemer heeft het object lichter geconstrueerd dan bij IBA de gewoonte is. Dit is te wijten aan het tienjarige onderhoudsperiode dat aan de bouwende organisatie is aanbesteed. Mogelijk hebben dit soort ontwerpkeuzes nadelige gevolgen voor de beheersbaarheid van het object na de onderhoudsperiode

Gemerkte voordelen:

Met de traditionele contractvorm waren de gestelde termijn voor oplevering niet haalbaar volgens projectmedewerkers. Door verkorting van de uitvoeringsduur te stimuleren via een bonusregeling worden de doelstellingen waarschijnlijk gehaald.

Bijzondere gebeurtenissen:

Bijkomend voordeel van het vroegtijdig aanbesteden in dit geval was dat de gevolgen van stagnatie duidelijker inzichtelijk zijn. In het contract met de opdrachtnemer was opgenomen wat de kosten waren van eventuele stagnaties in ontwerp- en uitvoeringsfase. Door het expliciet maken van stagnatiekosten werd er meer gestuurd op voortgang en kregen lokale belanghebbenden die het project wilden stremmen minder een rol in het proces.

Voor het project ondergrondse parkeergarage Beuningenplein en werkzaamheden aan de Ferdinand Bolstraat is de toepassing van een “engineer en construct contract” gezien als de grootste bron van risico's, aldus de uitkomsten van de eerste risicoanalysesessie.

Project: Schinkeleilanden

Omschrijving project: Een natuur en recreatiegebied moest geheel worden opgeknapt. Honderden bomen werden gekapt en herplant. Tevens werden er bruggen, steigers en andere kleine civieltechnische werken gemaakt.

Opdrachtgever: Stadsdeel Oud-Zuid

Jaar start uitvoering: 2008

Taakverdeling: De opdrachtnemer moest vanuit een uitgewerkt voorontwerp het project uitwerken realiseren en drie jaar onderhouden.

Motief geïntegreerd contract: Er waren veel negatieve ervaring met omissies in bestekken door derden. Dit feit en de vele disciplines die het project behelst maakte dat de kans op veel omissies extra groot was. Er werd dus gevreesd voor een slecht contract in de traditionele vorm. Wat zou leiden tot veel meerwerk en daarmee budgetoverschrijdingen. Daarbij was er geen capaciteit om het ontwerp in de eigen organisatie te maken, tevens was er tijdsdruk vanwege een subsidieregeling. Hierdoor moest het ontwerpwerk worden uitbesteed. Door de negatieve ervaringen met de traditionele bouworganisatievorm in dit soort multidisciplinaire projecten is gekozen voor een geïntegreerd contract.

Gemerkte Nadelen:

Er is op een te traditionele wijze directie gevoerd op dit project. De wijzigingen op het project aangedragen door de directie heeft de risicoverdeling vertroebelt. Dit kan mogelijk kostenverhogend werken bij het uitkomen van de risico's.

Gemerkte voordelen: Communicatie met omgeving is bijzonder goed verlopen. Ondanks de overlast wist de opdrachtnemer goed om te gaan met de belangen vanuit de omgeving en begrip te creëren.

De opdrachtnemer was een grote aannemer. In het project kwam tot uiting dat bij de opdrachtnemer veel kennis aanwezig was van veel disciplines. Dit was onder andere merkbaar in adviezen in vergunningstrajecten. De landelijke ervaring werden hiervoor ingezet.

Bijzondere gebeurtenissen:

Er is een onderhoudsperiode van drie jaar mee aanbesteed. Hierdoor worden de bomen pas overgedragen als ze al drie jaar zijn geworteld. Daarbij zijn zij ook verantwoordelijk voor het onderhoud, dus er wordt verwacht dat er weinig discussie zal zijn over de kwaliteit van het groen. Dit geldt tevens voor andere “kinderziektes” zoals startzettingen in de eerste jaren na aanleg.

De aannemer heeft diverse aanpassingen gedaan aan het ontwerp, omdat het daardoor een stuk beter uitvoerbaar is voor hem, de voordelen zijn verdeeld tussen opdrachtnemer en opdrachtgever. Binnen een traditionele samenwerking had dit veel lastiger en kostbaarder geweest.

In het vergunningstraject is gebleken dat de opdrachtnemer vanuit haar grote pool van medewerkers veel kennis heeft op het gebied van vergunningen aanvragen.

Het project bestond uit verschillende disciplines zoals constructies, wegenbouw en groen. Voor de uitvoering van iedere discipline had de opdrachtnemer een apart team. Het was zeer goed merkbaar welke teams meer ervaring hadden in de rolverdeling die geïntegreerde contracten vraagt. De hoeveelheid ervaring in GC van de opdrachtnemer heeft geen invloed te hebben in de kwaliteit van het project. Maar het heeft wel invloed in de wijze waarop de opdrachtnemer moet worden aangestuurd.

Algemene eigenschappen van de cases

Het initiatief voor bijna ieder project is te herleiden naar één persoon binnen die projectomgeving. Hij wordt door de geïnterviewden bestempeld als iemand die de keuze voor een geïntegreerde contractvorm om eigen beweegredenen energie willen steken om de omgeving te motiveren om een keer van de traditionele manier af te stappen. Vervolgens is er in alle gevallen een extern ingenieursbureau ingehuurd om inzichtelijk te krijgen welke mogelijkheden GC biedt voor dit betreffende project. Tijdsdruk is een goede motivator gebleken voor geïntegreerde contracten. De tijdsdruk ontstond door subsidieregelingen of politiek opgelegd.

Het lijkt erop dat bij deze projecten GC is toegepast, omdat er dus een projectmedewerker in beginfase de belanghebbenden ertoe kon bewegen een afwijkende aanpak te ondernemen. Daarbij is gemeld dat deze projecten weinig interessant zijn voor de centrale diensten en de hoeveelheid invloedrijke belanghebbenden in het proces dus beperkt zijn. Alleen Beuningenplein lijkt hierop af te wijken. Hierbij zijn centrale diensten wel betrokken geweest. De keuze voor een niet traditionele aanpak is dan ook na een zware overwegingsprocedure gemaakt.

De projectmedewerkers zijn achteraf positief over het proces en eindresultaat. Het was opvallend hoe weinig mensen binnen de organisatie af wisten van de case projecten. Verder was er weinig gedaan met de opgedane kennis en ervaringen. Alle geïnterviewde personen waren uitermate positief over de bouworganisatievorm, echter vele zeggen dat het te wijten is aan de specifieke omstandigheden. Hoe dan ook, het gevolg is dat de kennis niet beklijft in de organisatie en blijft bij een paar mensen.

7.3. Ervaringen uit de cases

Via een enquête is er een globaal beeld verkregen hoe de cases zijn verlopen. Aan de projectleiders is gevraagd hoe de projecten zijn ervaren in verhouding tot traditioneel georganiseerde projecten. Een deel van de vragen zijn van persoonlijke aard hiervan worden de resultaten van de personen weergegeven. De antwoorden kon men geven op een schaal van -4 tot +4. Hierbij staat +4 voor zeer sterk positief en -4 staat voor zeer sterk negatief.

Persoon specifieke vragen

Hoe heb je het project ervaren?

	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4	
Zeer vervelend							3	4	1	Zeer plezierig

De projecten zijn dus allen als plezierig ervaren.

Vroeg het project veel tijd van u?

	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4	
Zeer intensief			1	1		1	2	2	1	Zeer extensief

De projecten kosten overwegend minder tijd van de ondervraagden. Allen in projectleiderfunctie. Echter sommigen waren gelieerd aan de opdrachtgever en sommigen waren een van een opdrachtnemende ingenieursbureau. Voor de opdrachtnemende projectleiders was het project in sommige gevallen intensiever.

Projectspecifieke vragen

Hieronder volgt de tabel met de resultaten van de projectspecifieke vragen.

Tabel 5 Invloed GC op project

Vraag		-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4	
1	Houding aannemer	negatief						1	4		positief
2	Invloed MM-werk	Veel MM-werk				2		2	1		Weinig MM-werk
3	Uitvoeringskosten	hoge kosten				3	1		1		lage kosten
4	Transactiekosten	hoge kosten			1	1		3			lage kosten
5	Beheer kosten	hoge kosten				3	1	1			lage kosten
6	Doorlooptijd	traag verlopen						1	4		snel verlopen
7	Kwaliteit werk	slechte kwaliteit				1		2	2		goede kwaliteit
8	Tevredenheid OG	ontevreden				1		1	3		tevreden
9	Tevredenheid beheer	ontevreden				2		2	1		tevreden
10	Tevredenheid gebruiker	ontevreden				1	1	1	1		tevreden
11	Goede publiciteit	negatief					2	2	1		positief
12	Invloed GC op project	negatief						4		1	positief

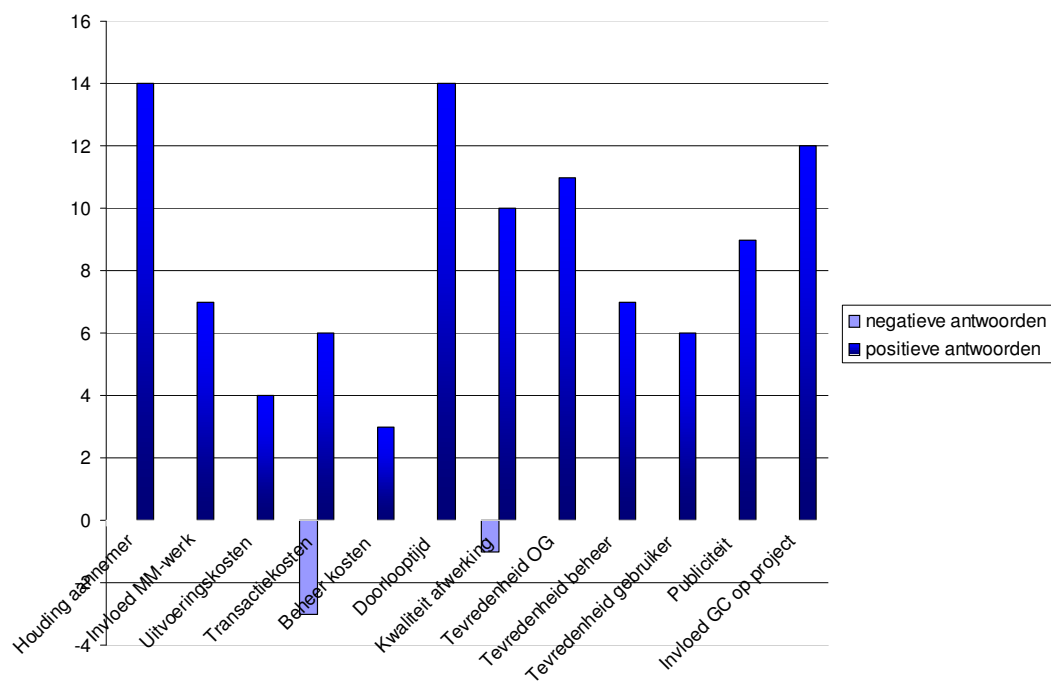


Fig. 21 Invloed GC op cases

In tabel 5 is te zien wat de ondervraagden antwoordde op de vragen over de projecten. Hieruit is op te maken dat geïntegreerde contracten een zeer positief effect blijkt te hebben op de houding van de aannemer [1]. De samenwerking is overwogen zeer prettig ervaren. Er is daarbij een verbetering gezien in de meerwerkclaims [2]. Er is minder meerwerk geclaimd en zeker het aantal claims is verminderd. Dit komt de focus op de werksfeer ten goede.

Op het gebied van uitvoeringskosten [3] is niet veel effect gemerkt. Daarbij worden de gevolgen voor de transactiekosten [4] in twee gevallen negatief ingeschat. Bij deze transactiekosten wordt bedoeld de ex post en de ex ante kosten van het opstellen en onderhouden van het contract. Het effect op de beheerskosten [5] is nauwelijks merkbaar. Op de doorlooptijd [6] heeft de geïntegreerde contractvorm een zeer positief effect. En tevens de kwaliteit [7] van het opgeleverde werk wordt zeer positief ervaren. Hiermee wordt bedoeld in welke mate er zorgvuldig is te werk gegaan. De opdrachtgever beheerder en eindgebruiker zullen (naar verwachting) of niets merken, of het project is positiever dan normaal. Bij één project is deze nadeliger uitgekapt. De tevredenheid van opdrachtgever [8], beheerder [9] en de eindgebruiker wordt hoger ingeschat door de geïntegreerde contracten. Verder draagt een geïntegreerd contract sterk bij aan positieve publiciteit voor het project. Kortom het effect van de contractvorm [12] wordt overwegend positief ervaren door de ervaringsdeskundigen. Dit is duidelijk zichtbaar in de onderstaande grafiek. In deze grafiek zijn de antwoorden van tabel 5 opgeteld. Hierbij is onderscheid gemaakt van positieve antwoorden en negatieve antwoorden.

Wanneer en hoeveel GC?

Er is aan de ervaringsdeskundigen gevraagd wat de aanleiding zou kunnen zijn om te kiezen voor een geïntegreerd contract. Er zijn hierbij 8 aanleidingen geformuleerd. De ervaringsdeskundigen moesten via een cijfer (1-10) aangeven hoe waarschijnlijk zij het achten dat de ondervraagde het aspect als aanleiding voor een geïntegreerd contract zou gebruiken. Uit deze vraag zijn de volgende meetgegevens gedestilleerd.

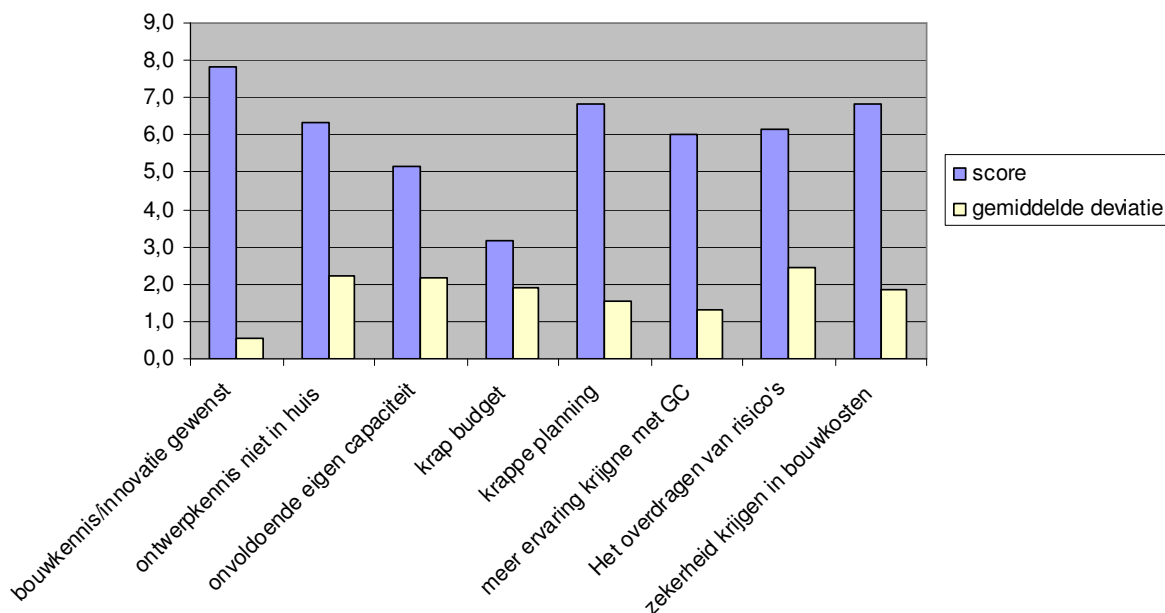


Fig. 22 Aanleidingen voor GC

Uit bovenstaande meetgegevens blijkt dat er verre van consensus is over de aanleidingen van een geïntegreerd contract. Alleen als er bouwkennis gewenst is, is het logisch de bouwonderneming te betrekken bij het ontwerpproces. Maar als de ontwerp-kennis niet in huis is zal een aantal de kennis toch bij een ontwerp-bureau betrekken. Zeker als de ontwerp-kennis bij het eigen bedrijf aanwezig is, maar tijdelijk niet bereikbaar. Een laag budget wordt niet als aanleiding gezien voor een geïntegreerd contract gekozen. Tevens wordt er door velen getwijfeld of er overdraagbare risico's zijn in de projecten. Verder wordt tijdsdruk en de wens om zekerheid in bouwkosten gezien als een goede aanleiding. Bij de laatste werd door de ervaringsdeskundigen gemeld dat dit zelden een rol speelt.

Uit figuur 23 blijkt dat geïntegreerde contracten vaker toegepast kunnen worden. Op de vraag wat een redelijke verhouding is tussen GC en bestek en tekeningen gaf meer dan 40% aan dat ca. één-derde van de projecten op een geïntegreerde wijze op de markt zou moeten voor een optimaal resultaat.

Hier volgt een opsomming van enkele punten die de toepassing van geïntegreerde contracten belemmeren.

- Budgetten ontoereikend;
- Late scopewijzigingen;
- Invloed DRO en dIVV in project;
- Laat bekende start uitvoering;
- Budget ontoereikend om projecten aan te kunnen met voldoende schaal voor GC;
- Bestuur wil invloed behouden in esthetische aspecten;
- Ambtelijke organisatie wil geen andere methode van werken.

Nu is het niet altijd even duidelijk of deze elementen ook de toepassing van een geïntegreerd contract echt doet belemmeren. Hierbij speelt ook een beperkte kennis over de mogelijkheden van geïntegreerde contracten een rol.

7.4. conclusies

Met behulp van de onderzoeksvragen wordt beschouwd hoe de geïntegreerde bouworganisatievorm verloopt in Amsterdam. Vervolgens wordt er met behulp van het denkmodel uit het theoretisch kader gezien wat de belemmeringen zijn voor de implementatie van geïntegreerde contracten in de GWW sector in Amsterdam.

onderzoeksvraag 2

Hoe verloopt een geïntegreerde bouworganisatievorm in Amsterdam?

Deelvragen:

1. Waarom wordt er voor geïntegreerd uitbesteden in Amsterdam gekozen?
2. Welke weerstand wordt er vanuit de stakeholders ervaren door de projectorganisatie?
3. Welke aspecten van het project worden geïntegreerd aan de bouwer overgelaten en hoe wordt hierop aangestuurd?
4. Hoe worden de projectresultaten ervaren?

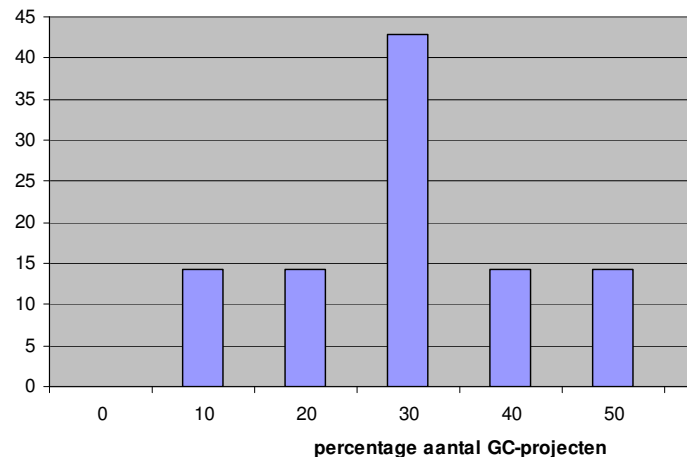


Fig. 23 Ideale percentage GC-projecten

Deelvraag 2.1

Uit de cases blijkt dat de wens om ervaring te krijgen met geïntegreerde bouworganisatievormen het grootste motief is voor het kiezen voor GC. Daarnaast speelt tijdsdruk een grote rol. Verder blijkt uit de interviews dat ieder initiatief is aan te rekenen aan een specifiek persoon. Deze wenste ervaring te krijgen met GC en heeft veelal vanuit zijn eigen omgeving geleerd wat de voordelen kunnen zijn.

Uit de enquête wanneer er nog eens voor GC gekozen zal worden blijkt dat de wenselijkheid voor bouwkennis en het behalen van tijdswinst de grootste motieven zijn. Tevens speelt zekerheid verkrijgen in bouwkosten een grote rol.

Deelvraag 2.2

De geïnterviewden konden nauwelijks antwoord op geven op de vraag welke weerstand er was tegen de keuze voor GC. Hieruit kan geconcludeerd kan worden dat de cases niet de stakeholders bevatte die grote weerstand opleveren tegen GC. Bij geen van de cases spelen de grote centrale diensten OGA, dIVV en DRO een rol. Mogelijk spelen deze diensten een grote rol in de weerstand tegen de toepassing van GC. Bij risicosessies van de Beuningenplein werd de toepassing van GC gezien als grootste bron van risico's door de stakeholders. Hieruit blijkt dat er weinig vertrouwen is in het feit dat met GC projecten een goede, of betere kans op succes hebben.

Deelvraag 2.3

In de projecten was aanvankelijk zeer behouden met het overdragen van (ontwerp)taken aan de bouwende organisatie, tevens zit hier geen echte lijn in. Zo is bij de project Willemsparkbuurt gebleken dat detaillering van de openbare inrichting door de bouwer grote meerwaarde heeft, maar bij project Beuningenplein is duidelijk niet gekozen om de bouwer invloed te hebben in het ruimtelijk ontwerp. Zo ook bij het Schinkeleilanden, waarvoor voor GC is gekozen vanwege het multidisciplinair karakter. Bij andere projecten werd gesteld dat er GC mogelijk was vanwege het feit dat het één discipline betrof dat daardoor makkelijker kon worden uitbesteed.

Deelvraag 2.4

De resultaten van de cases worden als uitermate positief ervaren. Op bijna alle elementen van tijd, geld en kwaliteit scoren alle projecten beter dan als ze op een traditionele wijze waren uitbesteed, aldus de projectmedewerkers. Alleen bij het project Beuningenplein is de kwaliteit van de afwerking en de transactiekosten negatief ervaren door de projectleider.

Onderzoeksvraag 2

De toegepaste geïntegreerde contracten zijn zeer succesvol gebleken. Ze werden toegepast zonder grote organisatorische veranderingen of belemmeringen. Wel is er regelmatig gebruik gemaakt van externe specialisten om de meerwaarde van een geïntegreerd contract te bepalen, of het proces en de rollen in het projectteam te definiëren.

De projecten zijn allen geen grootstedelijke projecten, waar de centrale stad verantwoordelijk voor was. Het is kenmerkend dat twee opdrachtgevers ieder verantwoordelijk waren voor twee projecten. Twee projecten zijn gestart door Westpoortbeheer en twee door stadsdeel Oudzuid. Tevens is door meerdere aangegeven dat het initiatief van de contractvorm duidelijk aan één persoon is te herleiden. En die personen hebben vanuit hun omgeving gehoord over de mogelijkheden van geïntegreerde contracten. De keuze voor een geïntegreerd contract is dus in mindere mate te herleiden aan projectkenmerken, maar meer aan kenmerken van de opdrachtgever als individu.

De belemmeringen gezien vanuit theoretisch kader

In hoofdstuk 5.3 is er een denkkader gedefinieerd met vier domeinen waardoor de keuze voor GC beïnvloed wordt. Hierbij wordt nagegaan welke invloed de besluitvormingsproces heeft op de vier gestelde domeinen.

Omgeving

1. Is de organisatie of het project gevoelig voor de maatschappelijke gevolgen van GC?

Organisatie

2. Is er beleid of strategie dat de toepassing van GC belemmert, of bevordert?

Project

3. Zijn de transactiekosten van GC hoger dan traditioneel?

Persoon

4. Is GC negatief, of positief voor de persoonlijke belangen voor beslissers in het proces?

1 omgeving

De personen die GC hebben geïnitieerd hebben aangegeven bewust te zijn voor de positieve effecten van GC op de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De positieve effecten op de claim- en vechtcultuur op de bouwplaats tussen opdrachtgever en –nemer is voor meerdere een aanleiding geweest om ervaring te willen hebben met GC.

2 Organisatie

Er is geen beleid voor de toepassing van GC in de cases. Het is in bijna alle gevallen geïnitieerd door één of enkele persoon. Deze zag de mogelijkheden voor een geïntegreerd contract voor de projecten. In de cases interfereerde de toepassing van GC niet met de besluitvormers strategieën. Er is dan ook geen grote weerstand waargenomen bij de toepassing van GC.

3 project

De transactiekosten pakten gevoelsmatig soms hoger uit. Dit heeft onder andere te maken met de ontwikkeling van competenties. Hierdoor vergde het opstellen van het contract meer energie dan bij een traditioneel contract. De werkelijke (meer)kosten van de transactie zijn echter niet te achterhalen. De totale kosten van de cases pakten positief uit.

4 persoon

Het is kenmerkend dat de keuze voor GC is aangedragen door aanwijsbare personen. Daarbij is de wens voor een pilotproject aangegeven als belangrijkste aanleiding. Deze pilotprojecten hebben niet geleid tot een strategisch onderzoek naar de inzet van GC in bouwprojecten. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de toepassing van GC sterk wordt beïnvloed door een persoon die meer ervaring wil krijgen met de mogelijkheden van GC.

“beheersbewust ontwerpen”. Er wordt op beleidsniveau en op technisch niveau nagedacht over de beheerstechnisch gevolgen van besluiten.

De ambtelijke opdrachtgever, of projectdirecteur, is aangesteld door de verantwoordelijke wethouder. Hij is integraal verantwoordelijk voor het project. Hij is verantwoordelijk voor de planning en kwaliteit, alsmede de financiële kant van het project.

De projectdirecteur wordt ondersteund door het kwaliteitsteam en juridisch toetsteam. Het kwaliteitsteam is ingesteld door het college van B&W en adviseert de projectdirecteur over de ruimtelijke kwaliteit van de plannen op het gebied van stedenbouw, landschap en infrastructuur. Het team had tot taak de ontwerpers te inspireren, de planvorming kritisch te begeleiden en de projectdirecteur te adviseren over planproducten. Het juridisch toetsteam adviseert op zowel juridische producten alsmede de strategie op juridisch vlak.

In grote lijnen zijn er twee taken weggelegd voor de centrale diensten. Ten eerste hebben de diensten een belangrijke rol in het leveren van personeel aan PBIJ. Pas als de centrale diensten of het betrokken stadsdeel geen personeel kan leveren, dan kan de projectorganisatie buiten deze omgeving personeel werven. Ten tweede zijn de diensten verantwoordelijk voor beleid en hebben expertise op diverse onderdelen. Daarvan moeten zij PBIJ voeden.

Medewerkers uit de diensten moeten het projectbelang dienen. Zij zijn geen bewaker van de dienstbelang, maar adviseert. Dienstbelang wordt geborgd door beleid en kaders opgelegd vanuit de dienst op de projectorganisatie. In de werkeenheden vindt de ambtelijke discussie en afstemming plaats over de planontwikkeling en uitvoering. Hierin zijn dRO, OGA, IBA, dIVV, DMO, BDA, waternet en Stadsdeel Zeeburg betrokken. DRO beheert hierbij het gemeentelijk structuurplan

Conclusies organisatie

Het is vastgesteld dat de bemensing van PBIJ als eerste bij de aangesloten diensten en het stadsdeel moeten komen. Deze diensten zien dat bepaalde taken moeten gebeuren en dat zij daar personeel voor kunnen leveren. Als dit zo is dan zullen zij dit zeker niet nalaten volgens de bureaucratietheorie. Zij zullen PBIJ proberen te overtuigen dat de desbetreffende taken het beste kan worden gedaan door personen van hun organisatie. Dit belemmert de keuze voor de overweging van het geïntegreerd uitbesteden.

Het college heeft een kwaliteitsteam ingesteld die op alle vlakken en in praktijk op detailniveau de ontwerpkeuzes langs een door henzelf bepaalde lat legt. Als het college op deze manier invloed wenst te behouden op het project geeft dit aan de geïntegreerde contracten politiek niet wenselijk zijn.

Verdeling markt/gemeente methode I

Toen de gemeente voor de keuze stond om geld vrij te maken voor de aanleg van de eilanden verhitte het maatschappelijk debat. Er was een grote groep mensen in Amsterdam die sterk twijfelden aan de toegevoegde waarde van de aanleg van eilanden in het IJmeer. Het werd gezien als een dure en ongunstige locatie voor woningbouw. Er waren dan ook hoge investeringen gemoeid met de aanleg van de eilanden. Hierop is door het gemeentebestuur besloten om een referendum te houden om de mening van het volk te peilen.

Aanleiding bouworganisatievorm

Het projectbureau IJburg ondernam acties om het volk te laten inzien dat de keuze voor IJburg een positieve keuze is. Er werd onderzocht welke argumenten nee-stemmers konden hebben tegen IJburg. Hierop werden tegenargumenten of tegenacties ontwikkeld. Eén van de negatieve argumenten was dat de markt mogelijk geen trek had in IJburg. Er zouden geen projectontwikkelaars worden gevonden om IJburg te ontwikkelen. Om hierop een antwoord te genereren zijn er voor het referendum contracten gesloten met zo'n 23 projectwikkelaars en bouwondernemingen die zich hadden verenigd in vijf consortia. Zij beloofden voor vastgestelde bedragen het gebied te ontwikkelen.

Deze projectontwikkelaars namen een groot risico, omdat ze zeer vroeg committeerden aan het project. Om dit risico te compenseren wilden ze extra mogelijkheden om meerwaarde te creëren. De consortia dachten meerwaarde te creëren met de aanleg van de openbare ruimte om twee redenen. Ten eerste konden ze hierdoor de openbare ruimte en de bebouwing beter op elkaar afstemmen. De consortia zijn immers verantwoordelijk voor de woningbouw. Ten tweede stelde de consortia dat ze de openbare ruimte efficiënter konden ontwikkelen dan de gemeente. Hierop ging de gemeente akkoord en de consortia werden verantwoordelijk voor de aanleg van het hele gebied behalve de hoofdnetten. Dit hield het projectbureau in eigen hand. De consortia kregen hiervoor een taakstellend budget.

Kenmerken bouworganisatievorm

De consortia moesten een ontwerp en bestek ontwikkelen van de openbare ruimte. Dit ontwerp en bestek zou op diverse momenten getoetst worden door ambtelijke belanghebbenden. Hiervoor had PBIJ een stedenbouwkundig toetsteam opgericht. Tevens speelde de beheerder een rol in het toetsen van het ontwerp. Vervolgens zou dit ontwerp Europees openbaar worden aanbesteed, omdat de consortia dit in opdracht doen van een publieke dienst.

Gaande dit ontwerpproces stelden de consortia dat ze ook de kabels en leidingen wilden ontwikkelen op IJburg. PBIJ had hier geen bezwaar tegen omdat ze niet verantwoordelijk zijn voor de aanleg van kabels en leidingen. Die zijn van Nutsbedrijven. Nutsbedrijven zijn in de regel zeer terughoudend met het uitgeven van hun ontwerp- en aanlegverantwoordelijkheid. Dus PBIJ vond het vreemd dat de consortia deze verantwoordelijkheid op zich probeerde te nemen.

Toen PBIJ het hoofdnet liet aanleggen concludeerden ze dat de consortia achter bleven met de ontwikkeling van de infrastructuur. Toen de consortia gevraagd werden deze achterstand in planning te verantwoorden heeft PBIJ en de consortia gezamenlijk geconcludeerd dat de ontwikkeling van de openbare ruimte door de consortia geen winst voor beide partijen oplevert. De consortia gaven hierop de verantwoordelijkheid terug aan PBIJ.

De resultaten

Achteraf is geconcludeerd dat de aanpak van de consortia niet juist was. Daarbij was de aansturing van PBIJ op de consortia ook niet als juist te beoordelen. De consortia hadden de verantwoordelijkheden van de openbare ruimte gezamenlijk op zich genomen, maar niet verdeeld. Dit betekende dat alle 23 organisaties verantwoordelijk waren voor alle besluiten. Hiermee ging een uitvoerig en traag besluitvormingsproces mee gepaard.

Het ontwerpteam van de openbare ruimte was veel kleiner dan een gebruikelijk ontwerpteam van de gemeente Amsterdam. Deels is dit mogelijk toe te schrijven aan efficiëntie, maar deels ook aan het feit dat de omvang van de werkzaamheden waren onderschat. Met name de afstemming met alle belanghebbenden, zoals de kabels- en leidingbeheerders, is niet goed van de grond gekomen.

Verder stelden de consortia vooraf een kwaliteitsverbetering te kunnen aanbrengen door bebouwing en openbare ruimte beter op elkaar af te stemmen. In praktijk bleek dat niet de consortia als geheel het ontwerp van beide aspecten maakte, maar aparte ontwerp bureaus. Deze ontwerp bureaus hadden zeer beperkt onderling contact en de afstemming van openbare ruimte en bebouwing marginaal was. Binnen PBIJ wordt gedacht dat dit mogelijk te maken heeft met het feit dat er door de consortia werd gefocust zo veel mogelijk geld over te houden van het taakstellend budget. Dus zij probeerden een zo licht mogelijk team op het project te zetten en de tijd zo productief mogelijk in te delen. Overmatige communicatie droeg in minder mate bij aan de projectdoelstellingen.

Concluderend kan worden gesteld dat er door PBIJ onvoldoende selectie heeft plaatsgevonden op de kwaliteiten van het ontwerpteam, want de consortia hebben zelf een ontwerpteam samengesteld. Verder hebben de consortia onvoldoende op het proces gestuurd. Pas toen de start van uitvoering uit bleef is geconstateerd dat het proces niet verliep zoals wenselijk en de besluitvorming verzandde in de diverse organisaties. Als laatste zijn de incentives die de consortia hadden niet overeenkomstig met de belangen van PBIJ.

Het projectbureau wilde een ontwerp dat zo goed mogelijk is afgestemd met alle belanghebbenden, terwijl de consortia met zo min mogelijk inspanning het ontwerp wilde aanbesteden.

Als laatste kan gesteld worden dat het ontwerpen door een extern bureau en daarna aanbesteden om vervolgens de bouwtoezicht te laten plaats vinden door een derde extra principaal-agent¹³ relaties in het leven roept, waardoor de prijs/kwaliteit verhouding minder gunstig uitpakt. De consortia hebben een kort belang in de ontwikkeling van IJburg. Na verkoop van de woningen hebben ze geen belangen in het gebied. De consortia huren een opzichter in voor de controle op de aannemer. Hierdoor zijn er drie inter-organisatorische principaal-agentrelaties te benoemen tussen PBIJ en de aannemer, in plaats van één. Dit komt de kwaliteit van uitvoering niet ten goede.

Verdeling markt/gemeente methode II

Na de constatering dat het integraal ontwerpen van bebouwing en openbare ruimte op de gekozen wijze niet functioneerde is de ontwikkeling van de openbare ruimte op een meer traditionele wijze gebeurt. PBIJ maakte onder eigen verantwoordelijkheid het ontwerp en bestek en besteedde dit aan, aan de aannemer met de laagste bieding. Het ontwerp werd getoetst door de stedenbouwkundig toetsteam en de beheerder openbare ruimte van het stadsdeel.

Kenmerken van de bouworganisatievorm

Binnen deze traditionele organisatie zijn er twee aspecten bijzonder georganiseerd. Ten eerste is het werk aanbesteed met zogenaamde “overeenkomsten met open posten” (OMOP) en ten tweede is de aanleg van kabels en leidingen gebundeld.

Een OMOP houdt in dat de aanbieder zijn prijs niet baseren op een definitief ontwerp, maar op een principe ontwerp. De bieder moet eenheidsprijzen geven voor alle elementen in het principe ontwerp. Dit leidt ertoe dat er binnen de OMOP-methodiek makkelijk met deelopdrachten kan worden gewerkt die na contractering worden uitgeschreven. Als een projectontwikkelaar een gebouw oplevert, moet er binnen afzienbare tijd een de openbare ruimte om dit gebouw gereed zijn. Het moment van opleveren is sterk afhankelijk van slecht beïnvloedbare marktomstandigheden. Dit betekent dat de opdrachtgever na contracteren kan aangeven op welk moment welk stuk aangelegd moet worden en hoe dit stuk openbare ruimte er exact uit komt te zien, zonder dat de kosten worden beïnvloed door het gebrek aan marktwerking situatie na contractsluiting. Ook is dit een besparing in transactiekosten omdat niet bij iedere deelopdracht de markt moet worden benaderd.

Het bundelen van de aanleg van kabels en leidingen wil in deze situatie zeggen dat de aanbesteding van de kabels en leiding is gebundeld en aan één laagste bieder is vergeven. De gebruikelijke methode is dat iedere beheerder zelf de aanleg van de ondergrondse infrastructuur verzorgt. Hiermee wordt een efficiëntieslag gehaald omdat alle werkzaamheden aan de ondergrondse infrastructuur kan worden gecoördineerd binnen één projectorganisatie. Deze methode wordt echter niet herhaald, omdat het lastig is gebleken de financiële consequenties te verdelen over de verschillende beheerders. Dit komt omdat de uitvoeringskosten van de verschillende kabels en leidingen sterk verschillen en het strategisch niet handig is om hier openheid van zaken over te geven. Tevens hebben veel beheerders binnen de eigen organisatie een team verantwoordelijk voor de aanleg van de kabels. Als dit werk wordt uitbesteed heeft de eigen organisatie minder te doen, wat leidt tot inefficiëntie, maar ook weerstand binnen de eigen organisatie.

¹³ Zie bijlagen voor uitleg over principaal-agent relaties

Verdeling markt/gemeente methode III

Het Rieteiland is een apart klein eilandje met een afwijkende doelstelling ten opzichte van de rest van IJburg fase 1. Op het Rieteiland zijn aan de westzijde algemene voorzieningen gepland. Hierbij wordt gedacht aan een manege of ander sportaccommodatie. Aan de oostzijde zijn alleen grote vrijstaande bouwkvavels gepland. Hier komen dus personen te wonen met hoge inkomens.



Fig. 25 Impressie Rieteiland

Aanleiding bouworganisatievorm

De consortia zagen twee grote problemen met de gebruikelijke manier van organiseren voor de oostzijde van dit eilandje. Ten eerste is het gebruikelijk dat de definitieve openbare inrichting aangelegd wordt na gereedkomen van de andere bouwactiviteiten. Hierdoor ziet de openbare ruimte er minder mooi uit tijdens de verkoopfase. De consortia wilden de kwaliteit van de openbare ruimte zichtbaar maken ten tijde van de verkoop van de kvavels. Ten tweede wilden de consortia extra financiële middelen vanuit de kvavelverkoop steken in de openbare inrichting zodat de kwaliteit van de openbare ruimte beter aansluit bij het hoge segment.

PBIJ had moeite met het bekostigen van extra onderhoud tijdens de aanlegfase met de grote kans op schade door bouwmaterieel. En de consortia hadden moeite met het vrijwillig overdragen van financiële middelen aan het gemeentelijk projectbureau om de kwaliteit openbare ruimte te verhogen. Hierop zijn beide partijen overeengekomen om het ontwerp en aanleg van de openbare ruimte te laten uitvoeren door de consortia.

Bij het Rieteiland Oost durfde PBIJ een innovatieve organisatie aan, omdat het een relatief afgezonderd gebied is, zonder hoofdnet wegen. Echter zo apart was het niet, omdat er nog steeds een bestek moest worden gemaakt die getoetst werd door de opdrachtgever. Als het bestek goed bevonden was, dan werd er openbaar aanbesteed. Het enige verschil is dat delen van de ontwerpverantwoordelijkheid van de openbare ruimte werd uitbesteed.

Kenmerken bouworganisatievorm

PBIJ stelde een taakstellend budget beschikbaar. Om de nadelige situatie van fase 1 te voorkomen heeft PBIJ extra eisen meegegeven voor de opdracht.

De belangrijkste eisen zijn als volgt:

- Eén persoon heeft beslismandaat;
- De consortia komen een samenwerkingsovereenkomst over;
- Eén onderneming is correspondentiepartner bij problemen;
- Diverse vastgelegde ontwerp-toetsmomenten in het proces.

Wellicht een van de belangrijkste veranderingen ten opzichte van het eerste samenwerking is de sceptische houding van PBIJ en dus de behoefte van de consortia om zich te bewijzen. Als PBIJ aanleidingen kreeg om te twijfelen of het gewenste eindresultaat behaald werd, dan zou de “stekker” uit deze vorm van samenwerking worden gehaald.

De resultaten

Er zijn opvallende verschillen in de uitkomsten waarneembaar doordat het initiatief van het ontwerp bij een andere partij ligt met andere incentives dan de gemeente. Er is gekozen voor een inrichting wat het beste past bij de specifieke landschappelijke kenmerken. De schrale zandgrond en het feit dat het een eiland is heeft geleid tot een duinachtige landschapsonwerp met duindoornhagen en naaldbomen. Hiervoor is minder

grondverbetering nodig en is het economisch voordeliger dan loofbomen op een zandplaat. Het lijkt erop dat er gezocht is naar een efficiënte manier om de gewenste uitstraling te behalen. DRO geeft met dit ontwerp aan dat commerciële ontwerppartijen niet in staat zijn ontwerpen van de openbare ruimte te realiseren wat past bij de identiteit van Amsterdam.

Duindoornhagen zijn beheersmatig onwenselijk. Er wordt verwacht dat er veel specifiek onderhoud noodzakelijk is. De hagen moeten gesnoeid worden en er wordt verwacht dat er straatvuil tussen de takken gaat zitten, dat handmatig verwijderd moet worden. Dit is aangekaart door de beheerder bij PBIJ. Vervolgens is er tussen de beheerder en de consortia overeengekomen dat de hagen in het ontwerp blijven maar de beheerder een eenmalige vergoeding krijgt om de extra kosten van het beheer over bepaalde periode te bekostigen. De periode staat ter discussie. De beheerder stelt 50 jaar voor. Echter het compromis lijkt in de buurt van 10 jaar te liggen. Het afkopen van onderhoud is nog nooit eerder gedaan bij het stadsdeel, terwijl zij vaak onwenselijke beheerssituaties krijgen wat zij moeten beheren vanuit een standaard budget.

Concluderend kan men stellen dat commerciële partijen op een andere manier ontwerpen maken dan DRO en daardoor de eindresultaten anders zijn. Doordat de verhouding tussen ontwerper en beheerder anders zijn was het mogelijk om beheersaspecten af te prijzen in het ontwerp en deze extra kosten mee te nemen.

Als laatste blijkt dat PBIJ bereid is om een afwijkende bouworganisatievorm te kiezen, als dit meerwaarde oplevert voor het project en de risico's voor de omgeving beperkt zijn. In dit geval stak de consortia geld in het project wat een duidelijke meerwaarde oplevert. De risico's voor de omgeving waren beperkt omdat het een afgezonderd gebied gaat.

Conclusies organisatie IJburg

IJburg is nog op de helft van de uiteindelijke verwachte grootte. De projectorganisatie is gebaseerd op het PBI en Plaberum als een coalitieprojecten. Dit betekent dat van iedere betrokken dienst personen worden ingehuurd om te werken voor projectbureau IJburg. Dit projectbureau legt verantwoording af aan de betrokken wethouder van de centrale stad en het stadsdeel.

De sterke onderhandelingspositie van projectontwikkelaars heeft de organisatie doen afwijken van de gebruikelijke organisatie. De onderhandelingspositie van projectontwikkelaars wordt versterkt door het nemen van risico's voor IJburg (zeer vroeg intentieverklaring) of door het inbrengen van geld (Rieteland-Oost). Een vernieuwende bouworganisatievorm leidt tot andere projectresultaten. Dat heeft onder andere geleid tot een minder conventioneel ontwerp voor Rieteland-Oost.

Zonder heldere eisen op over project- en procesorganisatie is de kans zeer klein dat de doelen van het projectbureau behaald worden bij geïntegreerde contracten met woning en omgeving. Door tegengestelde belangen tussen projectontwikkelaar en het projectbureau zijn de resultaten niet overeenkomstig de wensen van het projectbureau.

Door gedwongen winkelnering bij de diensten voor personeel zal het uitwerken door de bouwende organisatie niet geprefereerd worden. Dit leidt tot maximalisatie van de invloed van de diensten. Dit komt omdat zij naast bepaalde behartigen van bepaalde publieke belangen ook de belangen van de dienst behartigen. Dit betekent dat zij streven naar zo veel mogelijk inzet en invloed gedurende het project.

Een toename van de principaal-agent heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van het eindproduct. De agent die de kwaliteit van het eindproduct bewaakt dient sterke overeenkomende belangen te hebben met die van het project. Dit kan bereikt worden door deze kwaliteitsbewaker direct in dienst te hebben van de publieke projectorganisatie, of beheerder. De negatieve ervaring leiden echter tot de wens een toename te hebben in de invloed en inzet van de diensten. Dit verkleint de mogelijkheden om op een hoger niveau eisen te stellen aan het project en het proces en op een eerder moment de markt te betrekken.

8.2. Personen in het project

Uit interviews zijn ca. 75 belemmeringen gededuceerd tegen het gebruik van geïntegreerde contracten op IJburg. Er is gezocht naar overeenkomsten in deze belemmeringen. De overeenkomstige belemmeringen zijn bij elkaar gezet in clusters. Hieruit volgde uiteindelijk dertien clusters. De belemmeringen zijn verwoord vanuit het perspectief van de geïnterviewden. Hierbij is geen oordeel geveld of deze belemmeringen problematisch, of valide zijn, omdat de onderzoeker ook beperkt rationeel is.

De belemmeringen zijn vervolgens verdeeld in de vier domeinen uit het onderzoekskader. Op deze wijze wordt bepaald op welke manier de vier domeinen de keuze voor GC beïnvloeden.

Speciaal Amsterdam

Amsterdam heeft in veel gebieden een kenmerkende hoogstaande gebiedsinrichting. Ook voor IJburg is de ambitie dat het kenmerkend voor Amsterdam moet zijn. Er wordt gesteld dat er geen andere partijen bestaan die op de zelfde wijze als de gemeente Amsterdam de inrichting van de stad kan ontwerpen. Om hetzelfde kwaliteitsniveau te behalen is er veel sturing nodig door de stad. Dit komt mede doordat de ambities van de stad Amsterdam afwijkend is van de vraag van de markt in de rest van Nederland. Als je bouwt wat de markt vraagt, dan bouw je geen Amsterdam.

IJburg is ongeschikt voor GC

Er heerst twijfel of IJburg een geschikt project is om een geïntegreerd contract toe te passen. Het is een zeer groot en complex gebiedsontwikkelingsproject en is daarom een veeljarig project. Het project is te grillig om voor een lange tijd een opdrachtnemer te contracteren. Er zullen altijd aspecten ontstaan die niet vooraf voorzien konden worden. Hierdoor zullen er contractwijzigingen moeten worden doorgevoerd. Hierbij wordt getwijfeld of de extra kosten van de wijzigingen wel opwegen tegen de voordelen.

Kabels en leidingen kunnen niet worden uitbesteed

Het is lastig om het ontwerp en de aanleg van de kabels en leidingen te integreren in het contract van de aanleg van de openbare ruimte. Kabels en leidingenbeheerders (KLB) zijn veelal private organisaties waarop de gemeente Amsterdam geringe invloed heeft. Het komen tot oplossingsvrije voorwaarden met de KLB is zeer moeilijk. Met name omdat de bedrijven andere belangen hebben. Om afspraken te maken met KLB wordt veel gebruik gemaakt van de vertrouwensrelatie die de gemeente met deze partijen heeft opgebouwd. Een commerciële opdrachtnemer heeft dit niet. Omdat een opdrachtnemer geen duurzame relatie heeft met de KLB en omdat het zeer lastig is om afspraken te maken met de KLB worden de kansen dat een ontwikkelaar/bouwonderneming deals kan sluiten met de KLB als miniem gezien.

Bij de uitvoering van IJburg fase 1 is geconstateerd dat de KLB grote moeite hebben om onderling tot overeenstemming te komen over een kostenverdeling en contractvorm. Daarbij hebben diverse KLB een team die de leidingen aanlegt. Dit komt omdat het aanleggen van bepaalde leidingen zeer specialistisch werk is. Dit maakt dat er bijna geen bedrijven zijn die alle disciplines in huis hebben voor de aanleg van de kabels en leidingen. Hierdoor is de meerwaarde van het gezamenlijk uitbesteden van de kabels en leidingenwerk in combinatie met andere werkzaamheden zeer laag.

Ontwerpen van openbare ruimte is een kerncompetentie van Amsterdam

Het uitbesteden van ontwerptaken is een precare zaak voor de organisatie van Amsterdam. Vooral omdat Amsterdam een eigen ontwerpdienst heeft (DRO) met duidelijk een eigen beeld. Dit beeld wordt gewaardeerd binnen de eigen organisatie. Het resultaat van de het ontwerp van de openbare ruimte op IJburg wordt als zeer geslaagd betiteld.¹⁴ Om een

¹⁴ In December 2009 won de openbare ruimte van IJburg een prijs van de collega's: "De meest geslaagde openbare inrichtingsproject van de stad"

andere partij dan DRO in te schakelen voor het ontwerp van de openbare ruimte wordt beschouwd als zeer lastig.

De verwachting is dat omdat de eigen organisatie een dienst heeft die succesvol ontwerpen van openbare ruimte kan realiseren, dat er zeer sterke motieven moeten worden aangedragen om deze dienst te passeren. DRO zal haar invloed gebruiken in dit soort afwegingen. Verder wordt het wenselijk gezien dat de ontwerper binnen de organisatie van Amsterdam zit, omdat deze dan makkelijker kan worden beïnvloed en omdat de ontwerper de financier kan beïnvloeden. Hierdoor is de ontwerper in staat om extra financiële middelen te werven voor extra kwaliteit in het project. Een ontwerper buiten de eigen organisatie zal dit minder goed kunnen vanwege de positie waarin hij zit.

Processen in Amsterdam faciliteren geen GC

Om projecten te coördineren heeft de gemeente Amsterdam diverse procedures ontwikkeld om grootstedelijke projecten tot stand te laten komen. Het wordt veelal als wenselijk gezien om zo min mogelijk af te wijken van deze procedures. Dit terwijl marktpartijen beperkte kennis hebben om deze procedures te doorlopen. Daarom is het wenselijk om het ontwerp van de stedelijke omgeving door de gemeente zelf uit te voeren.

Netwerk en relaties binnen de gemeente

De gemeente heeft vanuit zijn jarenlange ervaring met het ontwerpen van openbare ruimte een netwerk opgebouwd met belanghebbenden. Dit heeft geleid tot een bepaalde cultuur, overlegstructuur en vertrouwensrelaties. Verder is de gemeente naast ontwerper ook vergunningsverlener en beheerder. Dit maakt het maken van afspraken met belanghebbenden makkelijker. Een marktpartij heeft deze relaties niet en zal dus meer moeite hebben met het maken van afspraken.

Integrale gebiedsontwikkeling te complex voor de markt

Er zijn voor de integrale gebiedsontwikkeling van IJburg veel disciplines nodig. Het vergt veel afstemming en coördinatie om tot een ontwerp te komen. Er wordt getwijfeld of marktpartijen de competenties hebben om deze taken uit te voeren. En als er marktpartijen zijn, dan zijn deze zo beperkt zijn dat er niet voldoende concurrentie is. De eerste methode van samenwerking heeft aangetoond dat op die wijze de gewenste resultaten niet worden behaald.

Verder zijn marktpartijen onvoldoende gemotiveerd om kwalitatief goede gebiedsinrichting te ontwikkelen, omdat de marktwerking wordt belemmert. De marktwerking in projectontwikkeling wordt nadelig beïnvloed door de schaarste in de woningmarkt. Hierdoor zijn projectontwikkelaars niet geprikkeld een hoge kwaliteit te realiseren.

Voor de realisatie van IJburg zijn er veel disciplines nodig. Deze moeten samenkomen in een projectorganisatie. De opdrachtnemer zal bij diverse instantie personen inhuren met de benodigde kennis en vaardigheden. Hierbij heb je als opdrachtgever weinig sturing op de projectleden. Er is dus een vrees dat het opdrachtnemende projectteam niet past bij de wensen en cultuur van de opdrachtgever.

Projectbureau IJburg ingesteld voor GC

Het werkpakket voor Projectbureau IJburg zal aanzienlijk veranderen als er vroeger in het proces wordt aanbesteed. Bij de aansturing van de opdrachtnemer en de invulling van het contract zijn andere taken gemoeid. Er is twijfel of PBIJ hiertoe in staat is. IJburg is al complex met een traditionele bouworganisatievorm. Het wordt nog lastiger met een contractvorm waar minder ervaring is. Ervaringen uit het verleden leiden ook tot twijfel van de eigen competenties op het gebied van geïntegreerde contracten op IJburg

Meerwaarde geïntegreerd contract

Er wordt sterk getwijfeld aan de meerwaarde van het uitbesteden van ontwerptaken aan een bouwende organisatie, omdat de gemeente Amsterdam die taken naar tevredenheid kan verrichten en het daarom niet aan een ander over hoeft te laten.

Omdat de gemeente Amsterdam de capaciteit heeft om op traditionele wijze te ontwerpen en bouwen is het niet benutten van deze capaciteit niet kostenefficiënt. Verder is het ontwikkelen van een geïntegreerd contract een nieuwe discipline wat ontwikkeld moet worden. Met het ontwikkelen van competenties zijn kosten gemoeid. Verder wordt niet gezien wat de meerwaarde is van GC voor IJburg. De extra kosten die worden geïdentificeerd wegen niet op tegen de meerwaarde voor het project.

Negatieve ervaringen met GC

In het verleden en elders zijn er negatieve ervaringen met geïntegreerde contracten. Deze ervaringen worden aangehaald om aan te tonen dat de samenwerkingsvorm een kleine kans van slagen heeft. Hierbij worden niet altijd juiste ervaringen aangehaald. Projecten die niet succesvol waren en waar de opdrachtgever wel verantwoordelijk was voor het ontwerp worden ook aangehaald om aan te tonen dat geïntegreerde contracten beperkingen heeft. Ook de grote organisatorische verandering bij Rijkswaterstaat wordt aangehaald als voorbeeld van een situatie die in Amsterdam niet nagestreefd dient te worden.

Competentieverlies

Het uitbesteden van taken betekend dat de daarvoor benodigde competenties verloren gaan voor de organisatie. Verder wordt het als nadelig gezien als invloed in een project verloren gaat. Hiervoor worden geen motivaties gegeven.

Aansturing opdrachtnemer

Bij het overlaten van taken en verantwoordelijkheden worden veel zorgen gemaakt over de mogelijkheden om de opdrachtnemer te sturen op de gemaakte afspraken. In de traditionele samenwerkingsvorm worden veel problemen ervaren met eindproducten die afwijken van het bestek. Hierbij is degene die de afwijking constateert niet in staat de opdrachtnemer te dwingen het eindproduct te wijzigen zodat het wel aan het contract voldoet. Er zijn hierbij verschillende situaties in het project IJburg fase 1 te benoemen waar er problemen voortdoen met de kwaliteit van het eindproduct.

Bij binnentuinen in woningblokken en bruggen worden geregeld de gewenste kwaliteit niet bereikt doordat de bouwer, ontwerper en toezichthouder geen lange termijn belang hebben met het product. Het stadsdeel, als beheerder van openbare ruimte, ontdekt deze gebreken enige tijd na oplevering, waarna het lastig is om deze gebreken hersteld te krijgen. Hierbij speelt overlast van de inmiddels bewoonde omgeving een grote rol. De perceptie heerst dat als er naast bouw ook ontwerp wordt overgelaten aan de opdrachtnemer, dat dan de grootte van, of de kans op afwijkingen toeneemt.

Naast afwijkingen van het eindproduct spelen ook afwijkingen van het contract tijdens uitvoering een zorg. Hier zal de omgeving last van ondervinden en hun beklag doen bij het stadsdeel. Met het toepassen van een geïntegreerd contract vermoed men dat de invloed op de bouwer wordt beperkt en er minder mogelijkheden zijn om de bouwer te corrigeren na klagen van bewoners.

Onverenigbare belangen tussen opdrachtnemer en gemeente

Er wordt gesteld dat de belangentegenstelling tussen de gemeente en een projectontwikkelaar niet met een geïntegreerd contract zijn te verenigen. Hierom moet je sterke en directe sturing hebben op het ontwerp en de uitvoering. Anders krijg een kwalitatief onwenselijk eindproduct, of problemen tijdens uitvoering. Problemen tijdens uitvoering zijn ook mogelijk omdat meerdere opdrachtnemers verschillende belangen hebben die ook negatieve invloed op elkaar hebben. Daar moet de gemeente een coördinerende functie in uitoefenen om de uitvoering in goede banen te leiden.

8.3. Conclusies

In dit hoofdstuk wordt de kennis opgedaan van de project IJburg beschouwd via het denkkader. Op deze wijze wordt het inzichtelijk gemaakt op welke wijze de keuze voor een geïntegreerd contract beïnvloed wordt bij het project IJburg fase 2.

Omgeving

1. Is de organisatie of het project gevoelig voor de maatschappelijke gevolgen van GC?

Organisatie

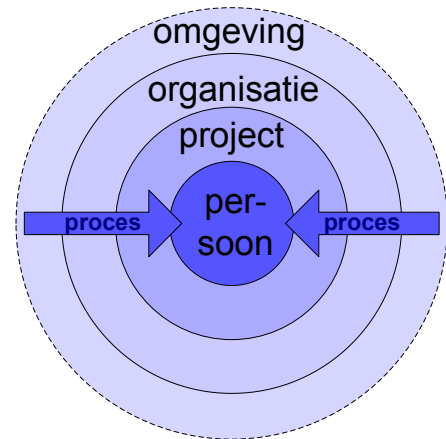
2. Is er beleid of strategie dat de toepassing van GC belemmert, of bevordert?

Project

3. Zijn de transactiekosten van GC hoger dan traditioneel?

Persoon

4. Is GC negatief, of positief voor de persoonlijke belangen voor beslissers in het proces?



persoon

Dat GC is gekozen in de cases heeft veelal een verband met voordelen voor het persoon. Dit maakte dat de keuze positief uitviel voor GC. Deze persoonlijke voordelen zijn onbekend, of worden niet ervaren door de projectorganisatie van IJburg.

Bij GC worden sommige competenties die in de traditionele bouworganisatievorm nodig zijn niet benut. Personen die belang hebben bij de toepassing van deze competenties zullen de toepassing van GC zien als een bedreiging van de eigen werkzaamheden. Deze zullen de negatieve aspecten van GC belichten als ze betrokken worden in een de afwegingen omtrent een bouworganisatievorm.

De mogelijkheden van GC wordt veelal negatief ingeschat omdat de kennis en kunde van de markt als laag wordt ingeschat. Dit betekent dat de mogelijkheden van GC onbekend zijn bij de personen die de keuze moeten maken

project

Het toepassen van een bouworganisatievorm waarmee de projectorganisatie een beperkte ervaring heeft, brengt grote risico's met zich mee. Daarnaast moet de projectorganisatie investeren in de ontwikkeling van competenties voor de toepassing van GC. De ontwikkeling van competenties heeft een negatieve impact op het projectbudget. Een keuze voor een alternatieve bouworganisatievorm op projectniveau pakt dus veelal negatief uit vanwege de grote investeringen die moeten worden gedaan in voor de projectomgeving ongebruikelijke processen.

Verder zijn er negatieve ervaringen met het uitbesteden van ontwerptaken aan projectontwikkelaars. Deze ervaringen zorgen ervoor dat de risico's omtrent het uitbesteden van taken als hoog worden ingeschat.

Organisatie

De organisatie van de gemeente Amsterdam is georganiseerd rondom het zelf ontwikkelen en ontwerpen van projecten in de openbare ruimte. Dit betekent dat de toepassing van GC grote verandering in competenties en processen behelst. De personen die belang hebben bij de toepassing van de traditionele processen en competenties zullen negatief tegenover GC staan. Het minder benutten van de ontwerpcompetenties behoort niet tot de doelen van de organisaties.

De diensten en andere betrokken organisaties hebben grote invloed om de traditionele processen te handhaven. De projectorganisatie heeft beperkte invloed om de belanghebbende organisaties af te dwingen om in een andere manier bouworganisatievorm samen te werken.

omgeving

Er wordt gesteld dat de transitie dat RWS heeft doorgemaakt in het uitbesteden van ontwerptaken negatief uitpakt. Tevens wordt er gesteld dat marktpartijen niet bereid zijn ontwerptaken uit te voeren. Dus de omgeving heeft een negatieve impact op de keuze van GC.

Verder heeft de projectorganisatie duidelijke doelstellingen om de kwalitatieve resultaten van het project te maximaliseren met de beperkte middelen die aanwezig zijn. Investeren in een betere marktsituatie in de bouwsector hoort hier niet bij. De rendementen van deze investering worden niet genoten door de projectorganisatie.

9 Eindconclusies

De belangrijkste punten die de initiatie en succesvolle uitvoering van GC in Amsterdam belemmeren zijn geanalyseerd in dit document. In dit hoofdstuk volgt een eindanalyse over de belemmeringen in de toepassing van GC. De institutionele theorieën geven een inzicht in de afwegingen die gedaan worden rondom het uitbesteden van taken. Deze worden gekoppeld aan de bevindingen van de ambtelijke organisatie van Amsterdam.

Eerst wordt er met behulp van het denkkader de afwegingen omtrent GC in kaart gebracht. Hierbij is gebruik gemaakt van de krachtenveldanalyse (Daft, 2006). Dit houdt in dat er barrières worden benoemd tegen de toepassing van GC en daarbij mogelijke methoden om deze te verminderen. Tevens worden stimulansen die nu aanwezig zijn binnen de organisatie van Amsterdam benoemd voor de toepassing van GC en de mogelijkheden om deze te benutten. Dit is voor de vier niveaus van het denkkader bepaald.

Vervolgens is er met deze barrières en stimulansen een proces omschreven voor een verandering naar een afgewogen en consistente toepassing van GC. Hierbij is gebruik gemaakt van het drie-fasenmodel van Curt Lewin; ontdooien, veranderen en bevroren. Dit is gebaseerd op het idee dat een persoon alleen ontvankelijk is voor verandering als de noodzak voor verandering door hem geaccepteerd wordt. Dit gebeurt in de ontdooifase. Tevens houdt een verandering alleen stand als deze wordt verankerd in de gebruikelijke processen; de bevroersfase. Daartussen moet de verandering plaatsvinden (Kritsonis, 2004).

9.1. Toepassing van het denkkader

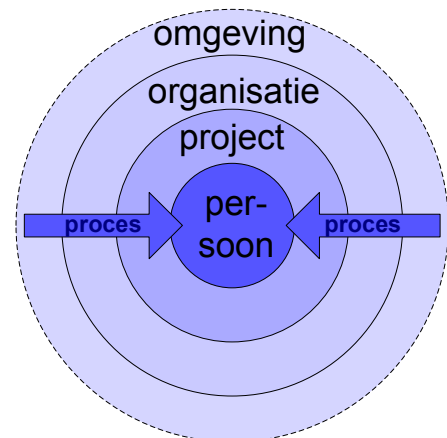
Het denkkader is een afbakening welke onderdelen de keuze in contractvorm beïnvloed. Voor de enquête naar de bouwfraude-affaire in 2002 waren er weinig stemmen in het publieke debat voor toepassing voor andere dan traditionele bouworganisatievormen. Sindsdien zijn er veel stemmen om meer geïntegreerde bouwcontracten toe te passen door de overheid. Door deze en andere maatschappelijke veranderingen wordt de keuze in contractvorm sterk beïnvloed.

De uitbestedende organisatie en de deelorganisaties daarvan, zoals de gemeente Amsterdam is opgebouwd, hebben grote invloed in de keuze in contractvorm in bouwprojecten. Organisaties hebben eigen belangen, cultuur en beperkingen in middelen. Dit dient betrokken te worden in de mogelijkheden in de afweging in bouwcontracten.

Het project heeft zijn eigen doelstellingen. De projectmanager dient deze te behalen met de middelen die hij verkrijgt uit de lijnorganisatie. De projectkenmerken en doelstellingen zijn zeer bepalend voor de contractstrategie.

Personen die de keuze in contractstrategie dienen te maken hebben allemaal een eigen kijk op het project, de organisatie en omgeving. Daarbij hebben ze eigen belangen binnen de organisatie. De contractstrategie dient aan te sluiten met de visie en de belangen van de personen die zijn betrokken bij de bepaling van de contractstrategie.

De lagen hebben directe invloed met elkaar door diverse processen. Deze beïnvloeden uiteindelijk de perceptie van de persoon. Hoe de contractstrategie wordt beïnvloed door organisatie, project en persoon wordt inzichtelijk gemaakt met behulp van institutionele theorieën of afgeleiden daarvan. Dit wordt weergegeven door onderstaande tabel. Daarna volgt een beschrijving hoe de vier niveaus de belangenafweging in contractvormen beïnvloed.



Tabel 6 Niveaus in overwegingen over uitbestedingen

Aspect	Organisatie	Project	Persoon
Theorie	Kerncompetentie	Transactiekosten	Bureaucratie
Grondlegger	Prahalad	Coase en Williamson	Niskanen
Algemene aspecten	----- Opportunisme ----- ----- Beperkte rationaliteit ----- ----- Organisatie is geen "black box" -----		
Keuzecriterium	Competenties	Kosten	Budget
Doel	Het ontwikkelen van kerncompetenties	Het minimaliseren van transactiekosten	Het maximaliseren van het budget t.b.v. de ontwikkeling van nieuwe competenties
Theorie Specifieke aspecten	Informatie-asymmetrie bilaterale monopoly	Asset specificity, onzekerheid, frequentie & duur van de transactie Fundamentele transformatie	Budget maximalisatie Informatie-asymmetrie
Termijn	Lange termijn	Korte termijn	Middellange termijn
Vastgelegd in	In beleid	Projectdoelstellingen	Niet vastgelegd
Motieven voor toepassing GC	GC leidt tot terugtrekking op kerncompetenties, waardoor focus ontstaat op de competenties en innovatie wordt gestimuleerd door concurrentie	GC kan transactiekosten verlagen, omdat het contract geminimaliseerd kan worden tot wat van belang is	GC is een nieuwe competentie waardoor extra werkzaamheden verricht kunnen worden
Motieven tegen toepassing GC	Het ontwerpen is een kerncompetentie van deelorganisaties	Voor GC dienen nieuwe competenties ontwikkeld te worden waardoor transactiekosten toenemen	GC betekent het verminderen van eigen taken.

9.2. Barrières en stimulansen voor de toepassing van GC

Volgens Lewin zijn er bij een verandering binnen een organisatie altijd stimulansen voor een verandering te identificeren, maar ook barrières. Dit kan worden omschreven in een krachtenveld analyse (Daft, 2006) Deze barrières zorgen ervoor dat de status quo gebruikelijke situatie behouden wordt. Om een verandering mogelijk te maken moeten de stimulansen worden ontwikkeld en de barrières weggenomen. In de volgende tabellen zijn de belangrijkste stimulansen en barrières met betrekking tot succesvolle initiatie van GC benoemd. Daarnaast zijn methoden omschreven om de barrières te verminderen en de stimulansen te benutten.

Krachtenveld vanuit het niveau: persoon

Stimulus	Benutting
Zelfontplooiing door het ontwikkelen van competenties die gepaard gaan bij het ontwikkelen van bouworganisatievormen gebaseerd op GC.	De toegevoegde waarde van ervaring in GC bouworganisatievormen kenbaar maken binnen de organisatie door interne communicatie, presentaties en workshops.

Barrière	Ombuiging
De aanbestedingsstrategie wordt bepaald in samenspraak met diverse managers die ook een verantwoordelijkheid hebben voor de lijnorganisatie. GC kan leiden tot vermindering van gebruik van de competenties van de eigen lijnorganisatie, waardoor de persoonlijke groei van de manager verminderd wordt.	De kennis van de verschillende bouworganisatievormen bij de personen met invloed op de bouworganisatie zal groter moeten worden voor gedegen afwegingen. Dit kan bereikt worden door ervaringen met verschillende bouworganisatievormen binnen de ambtelijke organisatie van Amsterdam te delen. De keuze in bouworganisatievorm loskoppelen van de belangen van de diensten, door een aparte adviseur de contractstrategie te laten formuleren.

Vermeende negatieve ervaringen zorgen voor behoudende keuzes in bouworganisatievormen. Dit betreft bouwprojecten die minder goed verliepen, zonder het klassieke traditionele proces, maar echter ook zonder GC kenmerken.	Als er meer kennis komt over de verschillen in bouworganisatievormen, zal de vermeende negatieve ervaringen worden genuanceerd.
Onbekendheid zorgt ervoor dat de afweging nooit genomen wordt.	Communicatie, zoals presentaties van ervaringen kunnen verschillende bouworganisatievormen onder de aandacht brengen.
Door een gebrek aan vertrouwen in de marktpartijen is de risicoperceptie van de toepassing van geïntegreerde contracten bijzonder groot. Een afwijkende contractstrategie dan gebruikelijk met een grotere rol van aannemers wordt als zeer risicovol beschouwd.	Door de investeringen in de ontwikkeling en toename van de toepassing van GC zal de projectmedewerker vaker inzien dat de ontwikkeling van de competenties voor GC een bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van de loopbaan van de projectmedewerker. Dit zal ertoe leiden dat GC succesvoller wordt geïnitieerd.
De noodzaak van de toepassing van GC is niet duidelijk bij besluitvormers in bouworganisatievormen. Al jaren worden projecten succesvol volbracht op traditionele wijze.	Door negatieve ervaringen in projecten te relateren aan de vaak onbewust gekozen bouworganisatievorm, zal er een bewustzijn gecreëerd kunnen worden over de beperkingen die de traditionele bouworganisatievorm heeft.

Krachtenveld vanuit het niveau: project

Stimulans	Benutting
Als de projectdoelstellingen in tijd, geld of kwaliteit niet lijken te passen met een traditionele bouworganisatievorm kan er gekozen worden voor GC.	Bij projecten waar de beschikbare tijd, het budget, of het gewenste kwaliteit niet op elkaar aansluiten, kan er worden onderzocht of de haalbaarheid verbeterd wordt met een geïntegreerd contract.
Zeer complexe technologie die niet ge-engineerd kan worden door een ingenieursbureau, zoals de elektronica en mechanica van automatische parkeergarages, kan er gekozen worden voor GC.	De mogelijkheden van GC dienen aangegeven te worden bij projecten waar elektronica een grote rol speelt.
De projecten waar reeds GC is toegepast hebben geen grote overeenkomsten. Hieraan zijn dus geen kenmerken te herleiden wanneer GC het beste kan worden toegepast. Alleen kan worden vastgesteld dat inmenging van centrale diensten mogelijk belemmerend werkt bij de projecten. Verder blijkt dat deze projecten succesvol zijn afgerond, mede door de bouworganisatievorm.	De projecten waar GC is toegepast dienen te worden geëvalueerd, om zodoende vast te stellen wat de kritische succesfactoren zijn van GC binnen de organisatie van Amsterdam. Dit kan een leidraad vormen bij contractstrategieën van volgende projecten.

Barrière	Ombuiging
Transactiekosten worden niet gemeten en er wordt niet gestuurd op het verminderen ervan. Er wordt gewerkt vanuit een budget, vastgesteld met grove vuistregels. Daarbij wordt gestreefd naar vergroting van het projectbudget ten einde het eindresultaat te verbeteren.	Door transactiekosten te meten kan worden nagestreefd deze te minimaliseren voor projecten. Dit vergt een systeem die de kosten per project bijhoudt gespendeerd door verschillende diensten. Deze gegevens moeten vervolgens gekoppeld worden aan projectkenmerken en de gekozen contractstrategie om het effect van de wijze van uitbesteden te kunnen bepalen.
GC vraagt om onderontwikkelde competenties van de organisaties. De ontwikkeling van deze competenties op het projectbudget maakt dat het project minder rendabel is.	De ontwikkeling van procesinnovaties, zoals de toepassing van GC, zal losgekoppeld moeten worden van projectbudgetten om het succesvol te maken. De keuze in welke competenties ontwikkeld moeten worden, dient hierbij afgestemd te worden tussen de verschillende diensten.
De ondervraagden hebben de ervaring dat door zo veel mogelijk te definiëren alvorens de markt te betrekken, de grootste zekerheid wordt geboden voor het behalen van de projectdoelstellingen. Dit betekent dat duur van de contractperiode in verhouding tot de projectduur wordt zo klein mogelijk gehouden.	Er dient kennis te worden ontwikkeld in contracten met langere doorlooptijd voor grote projecten met vastgestelde afscheidsmomenten als de omstandigheden daarom vragen.

Om te kunnen ontwerpen en realiseren in Amsterdam is volgens de projectorganisatie een grote “asset specificity” noodzakelijk. Er zijn namelijk competenties benodigd om te participeren in het besluitvormingsproces die alleen voor Amsterdam nodig zijn, want Amsterdam heeft een complex besluitvormingsproces ontwikkeld. Daarom wordt het uitbesteden aan derden niet zinvol geacht.	Er dient een onderscheid te worden gemaakt van de aspecten in het ontwerp die typerend zijn voor Amsterdam en de aspecten die ontworpen kunnen worden door marktpartijen met de juiste incentives.
--	--

Krachtenveld vanuit het niveau organisatie

Stimulans	Benutting
IBA ziet GC als een gewenste uitbreiding van hun competenties.	Met behulp van het formuleren en bekend maken van een missie en strategie, kenbaar maken welke competenties IBA wenst te ontwikkelen.
Uit de cases blijkt dat er mogelijkheden zijn om ontwerptaken uit te besteden aan de bouwende organisatie zonder grote conflicten met het besluitvormingsprocessen te ervaren. Dit betreft echter wel projecten met gering raakvlak met de besluitvormingsprocessen van de centrale diensten.	Projecten die geen grote raakvlakken hebben met de belemmerende besluitvormingsprocessen identificeren en de mogelijkheden voor GC analyseren en voorstellen aan de betrokken projectmanagers.
De nog zichtbare reactie binnen Amsterdam op de bouwfraudeaffaire is het feit dat in het aanbestedingsbeleid EMVI wordt gewenst boven gunning op laagste prijs.	Door het formuleren van een contractstrategie in een vroeg projectstadium een verplicht karakter te geven, wordt afgedwongen hier een expliciete afweging over te maken.

Barrière	Ombuiging
Engineering, RAW-bestekken opstellen en ontwerpen zijn kerncompetenties van diensten van de gemeente Amsterdam. Deze worden anders, of minder benut bij projecten met GC.	Er dient te worden vastgesteld in welke mate de huidige competenties minder benut worden bij de toepassing van GC. Er dient bewust gekozen te worden voor een transitie naar een andere manier van organiseren van bouwprojecten, waarbij de competenties van de organisaties benut worden.
Projectbudget voor engineering en uitvoering worden gebaseerd op een zeer ver uitgewerkt ontwerp. Dit budget kan worden bijgesteld door de “verkoopkunst” van de ontwerper. Hier speelt de vertrouwensrelatie tussen de ontwerpende organisatie en de politiek opdrachtgever een rol.	Besluitvorming over de beschikbare financiële middelen zal op andere aspecten moeten worden gebaseerd, dan een definitief ontwerp met de daaraan gekoppelde kostenonderbouwing. Maatschappelijke kosten/baten analyses en probabilistisch ramen biedt hier mogelijk uitkomsten. Verder kan een referentieontwerp met daarbij een op functioneel programma van eisen voldoende houvast hebben over het eindresultaat van het project. Hierover dient afstemming te komen met de subsidieverstrekkers. De Economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) kunnen mogelijkheden bieden om het kwaliteitsniveau te verhogen.
Binnen de diverse deelorganisaties van Amsterdam hebben veel commissies een verschillend belang in de projecten. Deze worden geborgd door afstemming op basis van vertrouwen. Dit is matig geformaliseerd, waardoor het borgen van de belangen van deze commissies in een contractuele overeenkomst lastig is.	Per project dienen er raamovereenkomsten gemaakt te worden met de commissies, over de mate van ontwerp vrijheid dat overgedragen kan worden aan de opdrachtnemer. Hierbij moeten dan protocollen worden gemaakt hoe de commissies de ontwerpen van opdrachtnemer toetsen en accepteren. Op den duur kan dit leiden tot een standaard manier van werken. Er hoeven dan geen projectgebonden afspraken gemaakt te worden.
De kerncompetenties van ambtelijke diensten zijn moeilijk benoembaar, omdat zij een verscheidenheid aan taken hebben voortkomend uit de wensen van de publieke opdrachtgever. Het is hierom lastig om te definiëren of een competentie kritisch is voor de organisatie.	Door het formuleren van een missie en strategie van IBA, zal het duidelijker worden welke competenties belangrijk zijn voor IBA en waarin geïnvesteerd dient te worden.

Het ontwerp en aanleg van kabels en leidingen kunnen niet worden geïntegreerd in één contract. De kabels en leidingen zijn van afzonderlijke commerciële organisaties. Hier hebben bouwbedrijven de contacten en de ervaring niet om deze taken te coördineren. Dit moet gebeuren vanuit de positie van de publieke sector.	Er dient een afgewogen risicoverdeling te komen in de coördinatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever met een bijbehorende takenverdeling. Met behulp van raamafspraken tussen de opdrachtgever en de K&L-bedrijven kan de opdrachtnemer de omleggingen zo goed mogelijk inplannen in zijn eigen werkzaamheden.
---	---

Krachtenveld vanuit het niveau Omgeving

Stimulans	Benutting
Het Rijk stimuleert de toepassing van GC via diverse kenniscentra zoals de PSI-Bouw en Bouwlokalen.	De ontwikkelde kennis van de kenniscentra benutten binnen de organisatie.
Grote aanbestedende diensten van het Rijk hebben gekozen voor een beleid om GC te verkiezen boven traditionele bouworganisatievormen.	De motieven van het beleid gebruiken om een binnen de organisatie van Amsterdam een discussie te starten voor een eenduidig uitbestedingsbeleid in de bouw.
Grote bouwbedrijven stimuleren het gebruik van GC.	De bereidheid van kennisdeling van de bouwbedrijven benutten voor de eigen organisatie van IBA.
Onder andere de Parlementaire enquête bouwnijverheid leidde tot het advies meer de "Innovatieve contractvormen" toe te passen.	In het vastgestelde aanbestedingsbeleid van de gemeente Amsterdam wordt het gunningscriterium EMVI geprefereerd boven laagste prijs. Door deze wens meer specifiek te maken, kan hier beter gehoor aan worden gegeven.

Barrière	Ombuiging
GC heeft geleid tot een transitie met een grote impact bij aanbestedende partijen bij de Rijksoverheid zoals RWS. Een dergelijk transitie met grote impact wordt gezien als onwenselijk binnen Amsterdam. Daarom wordt een transitie naar meer toepassing van GC als onwenselijk gezien.	Door kennisuitwisseling tussen RWS en IBA komt er binnen IBA meer begrip over de gevolgen van een transitie naar meer toepassing van GC. Door meer begrip zullen meningen genuanceerd worden.
Het vertrouwen in bouworganisaties is verminderd door de bouwfraudeaffaire. Het uitbesteden van taken aan organisaties die opportunistisch van aard zijn wordt niet gezien als een goede partner in de ontwerpfase van het project. Het is in de traditionele bouworganisatievorm zeer lastig om de aannemer te laten houden aan de contractuele afspraken over de te leveren kwaliteit.	Door meer inzicht in hoe aannemers handelen in GC kan de vertrouwensrelatie verbeterd worden. Hierbij dienen ervaringen uit GC contracten worden gecommuniceerd van beide kanten van de contractrelatie. Dus het opdrachtgevende projectteam en de opdrachtnemer dienen zijn ervaringen te delen met de personen die invloed hebben in de contractstrategie in projecten.

9.3. Proces van verandering

In de vorige paragraaf zijn barrières en stimulansen onderscheiden voor het gebruik van GC. Daarbij zijn methoden gedefinieerd om deze te benutten of om te buigen. Omdat dit een grote lijst is waar de samenhang in mist, is ervoor gekozen het veranderproces uiteen te zetten in fasen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de Verandertheorie van Lewin. Dit moet leiden tot een stelselmatige afgewogen toepassing van GC binnen de organisatie van de gemeente Amsterdam. Hierbij wordt rekening gehouden met de positie en beperkte middelen van IBA.

Om GC stelselmatig en afgewogen toe te passen is er een proces nodig om van de huidige situatie over te gaan naar de gewenste situatie. Dit kan volgens het drie-fasenmodel van Kurt Lewin. Het model van Lewin is een goed model vanwege zijn eenvoud en dat het aansluit bij de basis van veranderingen van personen of organisatie; het psychologische, dynamische proces van het veranderen zonder het verliezen van de eigen identiteit en de belemmeringen bij het aanleren van nieuwe structuren en werkmethoden (Schein, 1995).

Het model bestaat uit drie fasen: De ontdooifase, de veranderfase en de bevriesfase. Het idee is dat er geen blijvende verandering in een organisatie kan plaatsvinden, zonder dat daar de noodzaak ervan wordt ervaren. Het aantonen en algemeen accepteren van de noodzaak om de huidige gewoontes te veranderen wordt de ontdooifase genoemd.

Zodra de noodzaak voor verandering aanwezig is, moeten er richtlijnen en rolmodellen zijn om de verandering in de gewenste richting te sturen. Deze moeten worden aangeleerd en overgenomen door de organisatie. Dit is de veranderfase.

Zodra er veranderd is, moet de nieuw aangeleerde manier van werken beklijven in de organisatie, anders zal men in de oude rolpatronen vervallen. De veranderde manier van werken moet worden opgenomen in de gangbare bedrijfsprocessen en cultuur. Dit wordt de bevriesfase genoemd.

Deze fasen kunnen door elkaar heen lopen en de fase overgangen zijn vaak niet te onderscheiden, maar zonder het doorlopen van alle fasen is de kans op een blijvende en gewenste verandering zeer gering.



Fig. 26 Veranderproces

9.4. Ontdooien

Er zijn drie methodes om te ontdooien; ten eerste kan de stimulansen worden benut om de status quo te doorbreken. Ten tweede kunnen de barrières die de status quo in stand houden worden verminderd. Ten derde kan er een combinatie van beiden gekozen worden (Kritsonis, 2004). Met behulp van de barrières en stimulansen van de vorige paragraaf, volgt hier een opsomming van de mogelijkheden om de betrokkenen in het ontwerpproces te ontdooien voor afgewogen toepassing van GC. Dit is noodzakelijk omdat nu blijkt dat de noodzaak van de toepassing van GC niet wordt erkend.

Als eerste moet er ervaring worden opgedaan binnen IBA met GC door pilotprojecten uit te voeren waarbij GC gemakkelijk kan worden geïnitieerd. Dit zijn projecten met zeer uitdagende projectdoelstellingen voor de centrale stad, of projecten van stadsdelen waarbij de opdrachtgever vanuit eigen beweegredenen GC wil toepassen. De markt van IBA zal hier actief op gescand moeten worden. Deze projecten moeten worden uitgevoerd door personen binnen IBA die om persoonlijke redenen willen investeren in het verkrijgen van de nieuwe competenties. Bij de uitvoering van de pilotprojecten dient te worden vastgesteld in welke mate de noodzakelijke competenties voor GC conflicteert met het traditionele proces.

Ten tweede dienen de projectmanagers gestimuleerd te worden om de kwaliteitsdoelstellingen te verhogen van het project door bijvoorbeeld het duurzaamheidsaspect uit te lichten. Met behulp van “duurzaam inkopen” kan de noodzaak van GC worden aangeduid. Tevens kan de hoogte van de VAT-kosten (Voorbereiding,

administratie en toezicht) gemoeid met traditioneel uitgevoerde projecten een aanleiding zijn om het huidige proces tegen het licht te houden.

Vervolgens moeten van tegenvallende projecten de gekozen bouworganisatievorm tegen het licht gehouden worden. Hieruit zal vermoedelijk blijken dat door onbekendheid en persoonlijke belangen de bouworganisatievorm niet optimaal is afgewogen.

Als laatste moet er worden gewaakt dat IBA ten opzichte van andere ingenieursbureaus niet achter loopt. Het risico bestaat en wordt ten delen onderkend, dat veel ingenieursbureaus verder in de ontwikkeling van de competenties behorend bij GC. Dit kan leiden tot een achterstand op de concurrentie.

9.5. Veranderen

Zodra de noodzaak van de verandering is aangetoond en geaccepteerd bij de belanghebbenden in de keuze omtrent de bouworganisatievorm zullen er handvatten aangereikt moeten worden om de bouworganisatievorm meer afgewogen te kiezen. Hiervoor moet er kennis worden ontwikkeld, zijn er tools noodzakelijk om een afgewogen keuze mogelijk te maken en zijn er rolmodellen nodig. Dit vraagt om een investering. Op directieniveau dient een beslissing gemaakt te worden op welke wijze het veranderproces wordt gefinancierd.

De rolmodellen kunnen gezocht worden bij de grote aanbestedende diensten van het Rijk. Door hiervan de impact van de verandering te leren wordt de barrière weggenomen. De nieuwe werkwijze die RWS heeft aangeleerd kan ten delen worden overgenomen. Daarnaast kunnen uitgevoerde pilotprojecten worden overgenomen als rolmodellen. Hiervoor moeten de ervaringen van de pilotprojecten kenbaar worden gemaakt binnen en buiten de organisatie van IBA. Door het kenbaar maken van de ervaringen in pilotprojecten wordt tevens de toegevoegde waarde aangeduid van het participeren in projecten met GC. Zo wordt bij het personeel duidelijk dat kennis en ervaring hebben met GC een meerwaarde heeft.

De pilotprojecten kunnen daarnaast een functie hebben in het aanpassen van besluitvormingsprocessen binnen de organisatie van Amsterdam. De ervaren belemmeringen in het proces kunnen worden gebruikt om voorstellen te geven hoe deze processen aangepast zouden kunnen worden. Dit zal op directieniveau gestimuleerd moeten worden. Ook de wijze van participatie van kabel- en leidingbeheerders in de projecten zal op basis van pilotprojecten moeten worden afgestemd en verbeterd.

De vertrouwensrelatie tussen bouwbedrijven en de gemeente zal moeten worden opgebouwd in deze fase. Tevens dienen bouwbedrijven hun veranderende rol moeten kennen. Hiervoor is open communicatie tussen de projectorganisaties en de bouwbedrijven noodzakelijk. Dit kan het beste buiten de belangen van projecten om in workshops en presentaties. Er zijn diverse platforms binnen de organisatie die dit kunnen faciliteren.

Als laatste aspect in de verandering dient het ontwerp en engineeringproces van complexe projecten “functievrij specificeren” met behulp van systems engineering te faciliteren. Dit is een werkproces dat binnen IBA ontwikkeld kan worden en samen met de andere Amsterdamse diensten kan worden toegepast. Hierover dienen principe afspraken te worden gemaakt met de diensten dIVV en DRO, om de bijbehorende investeringen over meerdere projecten terug te verdienen.

9.6. Bevriezen

De laatste fase van de verandering is het bevroren van de nieuwe werkwijze. Hiermee wordt bedoeld dat de nieuw aangeleerde werkmethode wordt vastgelegd in de werk- en besluitvormingsprocessen.

Het snelste aspect in de verandering wat bevroren kan worden in de toepassing van systems engineering. Hiervoor zijn specifieke competenties en tools noodzakelijk, die zodra ze zijn ontwikkeld kunnen worden ingebed in de eigen organisatie.

Het moeilijkste aspect om te veranderen vanuit de positie van IBA is de besluitvormingsprocessen in de ruimtelijke ordening. Hierbij zijn veel personen betrokken waarbij IBA een beperkte invloed op heeft. Met behulp van de pilotprojecten is het mogelijk een parallel proces gebaseerd op best practices voor het goed doorlopen van de

besluitvormingsprocessen te vormen. Als hiermee ervaring is opgedaan kunnen deze best practices worden vastgelegd als standaard werkproces. Dit zal leiden tot afspraken over besluitvormingsprocessen met de commissies en werkgroepen van de diensten diVV, OGA en DRO. Dit zelfde geldt voor de afstemming met kabel en leidingenbeheerders.

Het belangrijkste aspect dat vastgelegd moet worden voor de toepassing van GC is een afweging in de bouworganisatievorm aan het begin van het ontwerpproces. In het Plaberum en het PBI moet worden vastgesteld welke bouworganisatievorm voor het project het meest wenselijk is, hierbij rekeninghoudend met de belangen en mogelijkheden van de publieke diensten. Hierbij dient speciale expertise te worden toegepast voor een weloverwogen beslissing met de laatste stand van de kennis op dit gebied.

Bibliografie

uitvoeren onderzoek

Aken, J.E. Van, Berends H. & Bij H., Van der. (2007). *Problem solving in organisations*. Cambridge university press.

Eisenhardt K.M. (1989). *Building theories from case study research*. Academy of management review, 14, 532-550

Gramsbergen-Hoogland, Y.H. & Molen, H.T., Van der. (2003). *Gesprekken in organisaties*. Wolters-Noordhoff

Verschuren, P, Doorewaard, H., (2004). *Het ontwerpen van een onderzoek*, Nijmegen.

Theorie geïntegreerde contracten

Altena A.B.J. (2005). *Toepassing Design & Construct door gemeenten bij infrastructurele projecten*. Ongepubliceerd scriptie, Universiteit Twente, Enschede.

Beard, J. L., M. C. Loulakis Sr., and E. C. Wundram. (2001). *Design-Build: Planning through Development*. New York, USA. McGraw-Hill. p. 543.

Boes, H; Dorée A. & Veen, B van der, (2004) *Grote ingenieursbureaus op zoek naar perspectief*, Universiteit Twente, Enschede.

Boes, J., Dorée, A.G., 2003, Terug naar af?, www.p3bi.utwente.nl/.

Centernovum (2006) webpublicatie gezien op 19-5-2010,
http://www.senternovem.nl/bsik/projecten/artikelen/duurzame_systeeminnovaties/psibouw.asp

Chao-Duivis, M. A. B., Koning, A. Z. R (2001) *Veranderende rollen: een inleiding in nieuwe contractvormen in het bouwrecht* Deventer: Kluwer. Pag 149-150

CROW, (2000). *Model basisovereenkomst & UAV-GC 2000*. Ede

CROW, (2004). *UAVgc: Ruim baan voor innovatieve contracten*. Vier jaar ervaring bij honderd projecten. Ede

CROW (2005) *RAW in kort bestek*, Ede.

CROW (2007) Publicatie 253, *Gunnen op waarde: hoe doe je dat? Praktische handreiking voor bouwopdrachten*, Ede.

Dalen, N. van, (2007) *Waardebeïnvloeding binnen een geïntegreerde samenwerking*. Ongepubliceerd scriptie, Universiteit Twente, Enschede.

Dorée, A.G. (1996) *Gemeentelijk Aanbesteden: Een onderzoek naar de samenwerking tussen diensten gemeentewerken en aannemers in de grond-, weg- en waterbouw*, Universiteit Twente, Enschede

Dorée, A.G. (2001), *Dobberen tussen concurrentie en co-development: De problematiek van samenwerking in de bouw*. Universiteit Twente, Enschede.

Doree, (2005) *Denken we niet te simpel over concurrentie in de bouw?* Voordracht, EIB jaarcongres

Grit, J. (2006). *Op zoek naar perspectief. Een onderzoek naar de veranderende positie van het ingenieursbureau bij geïntegreerde contractvormen*. Ongepubliceerd scriptie, Universiteit Twente, Enschede.

Hermes, J.W.J.P. *Gemeentelijk aanbesteden van werken. Verandering afgelopen vijf jaar*.

Astudeerscriptie.

Jansen, C.E.C. (2001), *Totstandkoming en inhoud van D&C-contracten voor complexe infrastructurele projecten*, Deventer: Uitgeverij Kluwer

Jorritsma, A. (1999) Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers

M.A.M.C. van den Berg, H.L. van der Beek, M.A.B. Chao-Duivis. (2004) *Bouwrecht*. Deventer: Kluwer

Ministerie van Economische zaken (1999) *Eindverslag van de interdepartementale werkgroep innovatief aanbesteden*. 's-Gravenhage

Ministerie van Economische zaken (2004) Visiedocument aanbesteden. 's-Gravenhage.

Ministerie van Economische Zaken, (1999). *Eindverslag van de interdepartementale werkgroep innovatief aanbesteden (WIA)*, Den Haag

Ministers van EZ, VROM, V&W (2003) *Toekomstperspectief bouwsector*. 's-Gravenhage.

Molenaar, K. R. (1995) *Appropriate Project characteristics for Public Sector Design-Build Projects*. University of Colorado at Boulder

PSI-bouw (2005) *overwegingen bij uitbesteden*. Gouda

Regieraad bouw. (2006) *Beter aanbesteden in de bouw*. Gouda

Rijkswaterstaat (2004) *Ondernemingsplan, een nieuw perspectief voor Rijkswaterstaat*. Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat (2007) *Eindrapport projectgroep bitumenkartel*. Rijkswaterstaat.

Sandee, P., Leendertse, W. (2006), *Werkwijzer Nieuwe Marktbenadering*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat.

Songer, A.D., Molenaar, K.R. & Robinson, G.D. (1997) selection factors and succescriteria for design build in the U.S. and U.K. university of Colorado at Boulder.

Veen, B., van der, Caerteling, C.S. (2003) *"Logisch consistente varianten Design –Construct"*, PSI Bouw

Veldink, J.K. (2006) *Zeker geen zekerheid?! Een onderzoek naar de mogelijkheden om belemmeringen als gevolg van onzekerheden en risico's ten aanzien van vroegtijdig uitbesteden te verminderen*. Ongepubliceerd scriptie, Universiteit Twente, Enschede.

Vermeer, L. (2004). *D & C en welstand*. Ongepubliceerd scriptie, Universiteit Twente, Enschede.

Wassenaar, A. van. (23-04-09). *Kies bij aanbesteden voor innovatie*. Financieel Dagblad

Organisatiekunde

Bryan, B., Goodman, M. & Schaveling, J. (2006), *Systeendenken, Ontdekken van organisatiepatronen*, Academic service.

Daft, R. L. (2006) *The new era of management*. Thomson South-Western. Pag. 403-404

Kritsonis, A. (2004) *Comparison of change theories*. International journal of scholarly academic intellectual diversity

Schein, E. H. (1995) *Kurt Lewin's Change Theory in the field and in the classroom: Notes toward a model of managed learning*. Systems Practice

Institutionele theorieën

PSI-Bouw (2005), *Overwegingen bij uitbesteden*, Gouda

Benschop, A. (1997) webpublicatie gezien op 19-5-2010, *Transactiekosten in de Economische Sociologie*. <http://www.sociosite.net/organization/TK/1TK.html>,

Bogt, H.J. ter. (1997). Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties. Capelle aan den IJssel, Labyrint Publication.

Gazendam, H.W.M. & Homburg, V.M.F. (1999) *Efficiëntie en verzelfstandiging*. Bestuurskunde, 1, pp. 19-27.

Mol, N.P., Verbon, H.A.A. (1997) Neo-institutionele economie en openbaar bestuur, perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten. Vuga, 's-Gravenhage

Niskanen, W.A. (1971). Bureaucracy and representative government. Chicago: Aldine. Atherton.

Prahalad, C.K. and Hamel, G. (1994) The core competence of the corporate, Harvard Business Review

PSI-Bouw (2005) Vraagspecificatie als katalysator voor vernieuwing. Gouda

Quinn, J.B. and Hilmer, F.G. 1994. Strategic outsourcing, Sloan Management Review, Vol. 35 No. 4, Summer, pp. 43-55.

Steunenberg, B., Vries de, J., & Soeters, J. M. L. M. (1996). Het neo-institutionalisme in de bestuurskunde.

Stomp T.H. (2004) webpublicatie gezien op 11-12-2008. Nu het aanbestedingsbeleid nog uit de schaduw. www.bestuurskunde.nl

Tijdink, J.L.J.L. (1996). *Neo-institutionele economie*. Bestuurskunde, 5, pp.246-254

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

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

De nota's van de gemeente Amsterdam

- Beter presteren in de ruimtelijke sector (2007)
- BLVC uitvoeringsplan (2003)
- Bouwbrief 39: Reglement voor het stedelijk toets- en adviesteam ruimtelijke plannen in Amsterdam (2006)
- De kwaliteit van IJburg (2009)
- Handboek engineering. Ongepubliceerd manuscript. Ingenieursbureau Amsterdam (2008)
- Handboek ondergrondse infrastructuur (2009)
- Handboek selectie marktpartijen voor het ontwikkelen van vastgoed (2006)
- Het plan- en besluitvormingsproces voor ruimtelijke maatregelen (2005)
- IBA in 2012, Visie IBA. Intern beleidsdocument Ingenieursbureau Amsterdam (2007)
- Jaarplan IBA 2008. Intern beleidsdocument Ingenieursbureau Amsterdam (2008)
- Jaarverslag zo werken wij in Amsterdam (2004)
- Leidraad aansturing ruimtelijke projecten (2005)
- Leidraad Centrale Verkeerscommissie (2006)

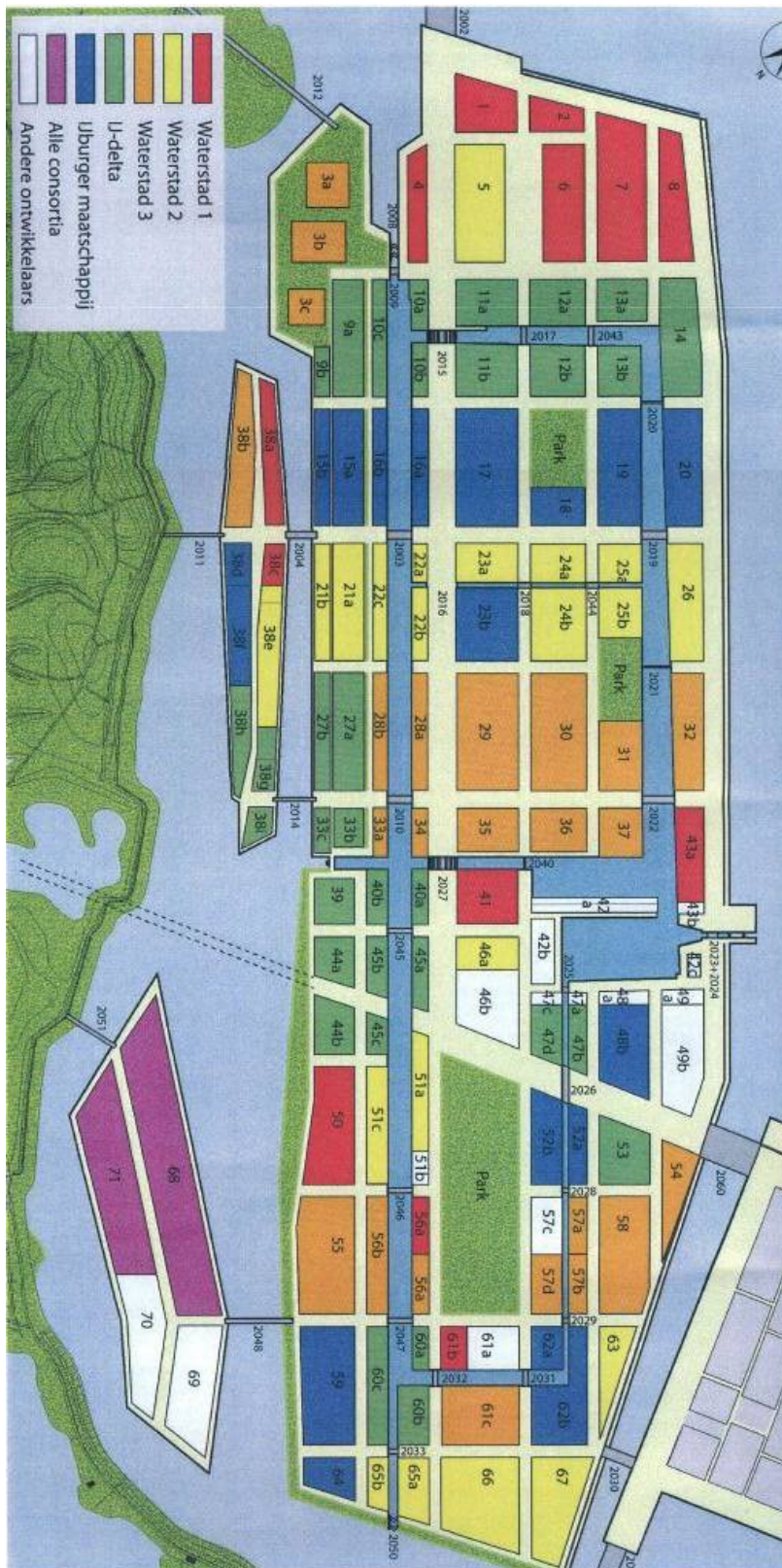
- Nota Inkopen en Aanbesteden (2010)
- Nota sterke projecten (2008)
- Notitie bouwvelop versie 13 (2006)
- OGA, 2006, Handboek selectie marktpartijen voor het ontwikkelen van vastgoed,
- OGA-DRO notitie bouwvelop versie 13 (1-2006)
- Project_interventie (2009) webpublicatie gezien op 19-5-2010, eznet.amsterdam.nl/item_154503/item_136098/directieberaad/over_de_oa/samenwerkende/best_practices/project_interventie
- Plan- en Besluitvormingsproces Infrastructuur (2006)
- Strategieën en Visies van diverse deelorganisaties. Gezien op 21-10-08.
- Werkprogramma IJburg (2008)

Webpublicaties gemeente Amsterdam:

Gezien op 20 november '09

www.coordinatiestelsel.amsterdam.nl
www.divv.amsterdam.nl
www.os.amsterdam.nl/tabel/14267/
www.dro.amsterdam.nl/wat_doen_wij/grote_projecten/ijburg
www.ijburg.nl/
www.oga.nl/bijlagen/bouwbrief/43.pdf

Bijlage A - overzicht consortia IJburg



Bijlage B - organogram Projectbureau IJbrug

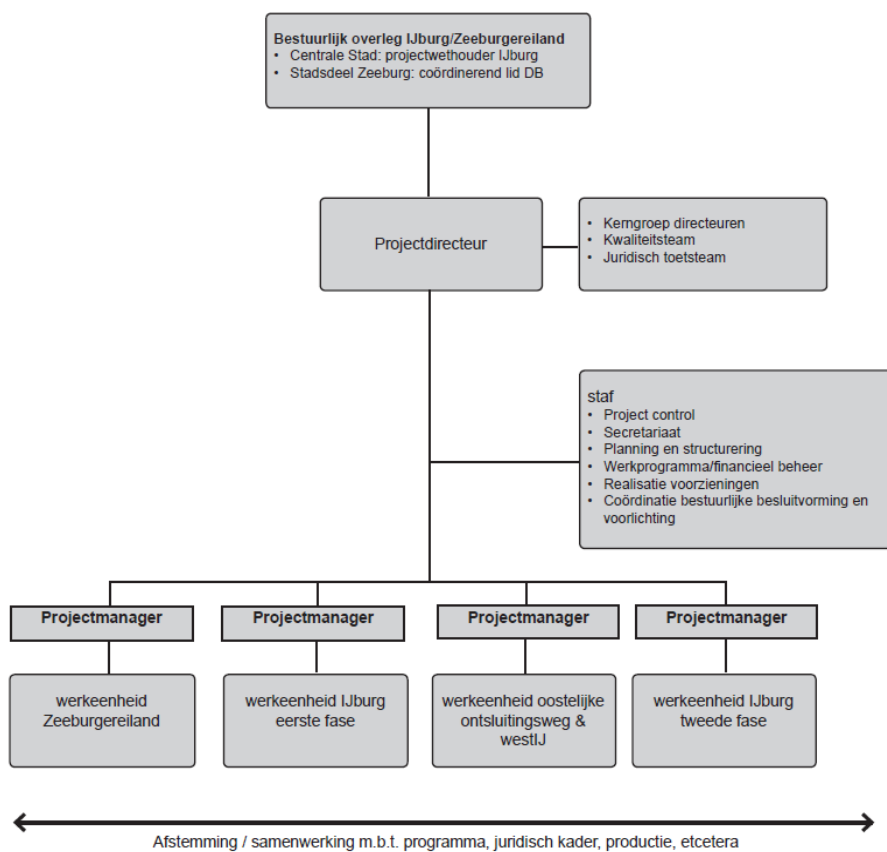


Fig. 27 Organogram Project bureau IJburg

Bijlage C - uiteenzetting agency theorie

Agency theorie

De bureaucratie theorie kan worden gezien als een uitwerking van de agency theorie gericht op de relatie tussen politiek opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer. Vanuit deze hoedanigheid kan deze niet ontbreken in deze studie. Echter deze informatie heeft geen direct raakvlak met de onderzochte problematiek. Daarom is dit hoofdstuk in de bijlage opgenomen.

Ontstaan

Ter Bogt (1998)¹⁵ heeft vastgesteld dat de basis voor de agencytheorie werd gelegd in de jaren '30 en '40. Toen kwam de problematiek over de scheiding van beheer en eigendom van organisaties in het voetlicht. Een directeur in loondienst zou onverantwoord grote risico's kunnen nemen, omdat hij toch geen eigenaar is van het bedrijfskapitaal dat eventueel verloren gaat. Naast het risicoverdelingsprobleem is de agencytheorie in de jaren '60 en '70 uitgebreid met het probleem dat ontstaat wanneer de verschillende partijen verschillende doelen heeft (Eisenhardt, 1989¹⁶). Hiermee gaat de agency relatie in op de situatie dat een partij (de principaal) werk delegeert aan een andere partij (de agent). De agencyrelatie wordt veelal gedefinieerd als een verbintenis waarbij een principaal bepaalde (beslissings)bevoegdheden delegeert aan een agent, welke een bepaalde beloning ontvangt om de belangen van de principaal te behartigen (Tijding, 1996).

Opdrachtnemer opdrachtgever relatie

In het meest eenvoudige model van de agencytheorie zijn er twee actoren; de principaal en agent. De principaal is degene die een klus gedaan wil hebben en komt met een agent overeen dat de agent taken zal uitvoeren en beslissingen zal nemen om voor de principaal de klus te klaren. Agencyrelaties kom je tegen in vele vormen. Enkele voorbeelden zijn: De relatie tussen aannemer en gemeente, projectleider en projectmedewerker, wethouder en ambtenaar en aandeelhouder en management. De agencyrelaties verlopen niet altijd vlekkeloos, omdat de agent naast de doelstellingen van de principaal, zijn beslissingsvrijheid benut om eigen doelstellingen na te streven, want een agent is in principe opportunistisch van aard.

Mol en Verbon (1997) hebben de belangrijkste kenmerken van de principaal agentbenadering gesommeerd. De benadering bevat twee specifieke condities. Ten eerste is er sprake van een *belangentegenstelling* tussen principaal en agent. De belangen van de agent zijn (deels) strijdig met die van de principaal. Zo wil bijvoorbeeld de principaal de klus zo snel mogelijk gedaan hebben, terwijl de agent erbij is gebaat niet zo hard te hoeven werken. En aangezien de principaal een rationele actor is, zal hij zijn nutsfunctie trachten te maximaliseren. In het geval van een conflict tussen zijn eigen doelstellingen en die van de principaal zal hij de eerste willen laten prevaleren.

Er lijkt een verband te zitten tussen de agency theorie en de inkoopparadox. Bij selectie op prijs ontstaat de inkoopparadox doordat de opdrachtnemer een tegenovergesteld belang heeft in het te realiseren kwaliteit, ten opzichte van de opdrachtgever. De opdrachtgever laat een project ontwerpen vanuit de gedachte dat hij een eindproduct wil hebben wat voldoet aan de eisen voor zo laag mogelijke kosten. Dit resulteert in een ontwerp met waarin het minimale gewenste niveau aan kwaliteit staat omschreven.

Dit ontwerp wordt overgenomen door de bouworganisatie. Die moet zo goedkoop mogelijk inschrijven om het werk te krijgen. Daarnaast wil zij haar winst maximaliseren. Dit resulteert in het feit dat de omschreven kwaliteitsambitie in het ontwerp wordt beschouwd als de maximale te leveren kwaliteitsniveau. Als de opdrachtnemer het kwaliteitsniveau kan verlagen dan wordt hun concurrentie-positie, of winstgevendheid versterkt.

¹⁵ Ter bogt (1998) Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties, thesis

¹⁶ Agency Theory: An Assessment and Review, by Kathleen M. Eisenhardt © 1989 Academy of Management

Ten tweede is er sprake van een *informatie-asymmetrie*. De principaal en de agent kunnen niet even gemakkelijk aan informatie komen over de taken die de agent moet doen. Deze asymmetrie pakt om twee redenen in het voordeel uit van de agent. Ten eerste is de agent doorgaans beter geïnformeerd over het productieproces, dan de principaal. De principaal kan dus niet een goede inschatting maken hoeveel energie of tijd het productieproces kost. Daarbij wordt de principaal geconfronteerd met “*imperfecte monitoring*”. Dit betekent dat de principaal niet alle acties van de agent kan observeren of afleiden uit de resultaten van de agent. Hierdoor kan de principaal niet rechtstreeks de productiviteit van de agent vaststellen, maar moet hij vertrouwen op indicatoren. Hierdoor kan de principaal moeilijk nagaan of de agent in alle situaties juist heeft gehandeld.

Deze informatie-asymmetrie leidt tot een zekere *discretionaire ruimte* voor de agent om zijn eigen doelstellingen te verwezenlijken. Maar zonder enige vrijheid kan een agent nooit zijn taken doeltreffend en doelmatig uitvoeren.

De opportunistische agent zal geneigd zijn om het probleem van imperfecte monitoring te misbruiken en zijn inspanningen slechts richten op de indicatormaatstaven, als hij hierdoor zijn beloningen op een gemakkelijkere manier kan binnenhalen. Deze tendens wordt aangeduid als *moral hazard* (Tijdink, 1996). De kans op moral hazard neemt sterk toe als de risico's behorende bij de keuzes die de agent moet maken niet door de agent worden gedragen, maar door de principaal.

Het laatste probleem voor de principaal dat volgt uit de informatie asymmetrie is de ontstaat als de principaal keuzes moet maken gebaseerd op informatie van de agent. De agent zijn informatievoorsprong kan gebruiken om voor de agent gunstige keuze te verkrijgen. Dit treedt met name op als er tussen agent en principaal een belangentegenstelling is. Dit probleem wordt aangeduid met *adverse selection*. Een voorbeeld aangaande de bouwsector is de selectie van de (onder)aannemer. Deze moet dikwijls worden gemaakt op basis van beloftes en verhalen van de potentiële agent zelf. Het is dus meestal niet aan te geven of de opdrachtgever de beste keuze heeft gemaakt.

Naast de belangentegenstelling en de informatie-asymmetrie zijn er drie axioma's aan te wijzen in de agencytheorie. De eerste stelt dat de samenwerking tussen principaal en agent gebaseerd is op een contract. Hiermee wordt een relatie gelegd tussen de principaal-agent benadering en de transactiekostentheorie. Dit leidt tot het tweede axioma. Aan iedere contractuele relatie zijn transactiekosten verbonden. De laatste axioma stelt dat actoren streven naar *nutseximalisatie*.

Kosten van de principaal-agentrelatie

Om de belangentegenstelling tussen principaal en agent te verminderen, zal de principaal trachten de agent bij te sturen zodat de belangen wel samen vallen. Dit staat bekend als *alignment of goals*. Hiervoor heeft hij drie verschillende methoden. Ten eerste kan hij een beloningsstructuur ontwikkelen, zoals deling in de winsten via een bonus-malus regeling. Ten tweede kan de principaal ook de agent trachten te overtuigen zijn eigen belangen te laten varen, door bijvoorbeeld te wijzen op algemene normen en waarden. Als laatste kunnen er specifieke regels worden opgesteld zodat de vrije ruimte van de agent beperkt wordt door sancties.

Deze reeks van drie kan worden aangevuld met de door Doree's gesommeerde twee methoden om tegen transactieonzekerheden te beschermen (1996). Ten eerste de continuïteitsintenties. Dit is een beloning die niet hard gemaakt hoeft te worden. Als laatste zijn organisaties in de vorm van onpartijdige geschillencommissies die verschillende inzichten alsnog gelijk kunnen verkrijgen.

Aan de alignement of goals zijn kosten verbonden. Deze worden *agency-kosten* genoemd. Deze kosten zijn ook in drie soorten te verdelen. *Monitoringskosten* verwijzen naar alle uitgaven die de principaal maakt om ervoor te zorgen dat de agent geen acties onderneemt die de belangen van de principaal schaden. *Bonding kosten* zijn de kosten veroorzaakt door het gelijk krijgen van de doelstellingen tussen principaal en agent. monitoren en doelstellingen gelijk krijgen zal nooit perfect slagen. De kosten die de principaal hierdoor kwijt is heet

restverlies. Er is dus altijd een trade-off tussen monitorings- en bonding kosten en acceptatie van restverlies.

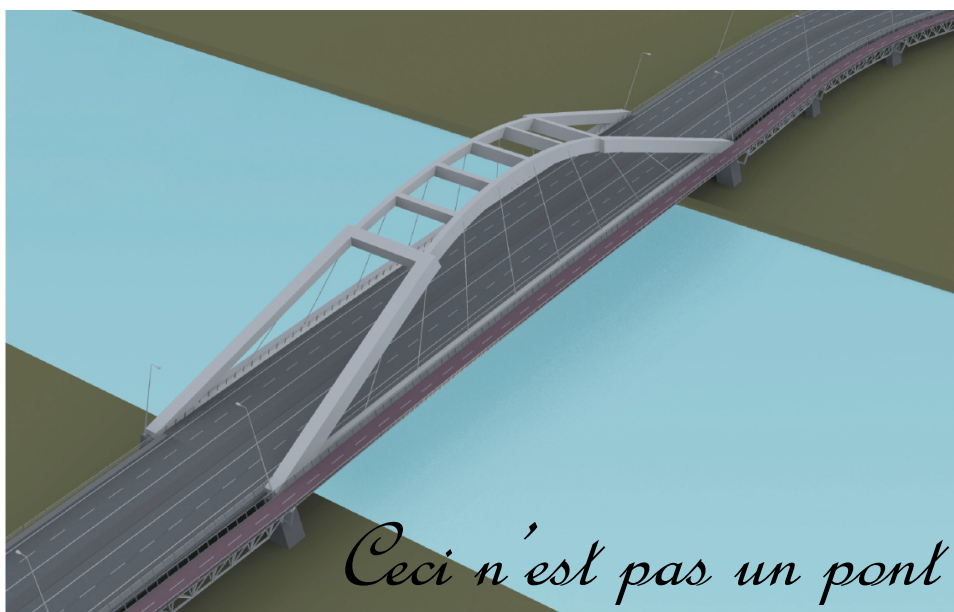
Agency theorie

De agency theorie geeft aan dat er een belangentegenstelling is tussen de principaal en agent (opdrachtgever en opdrachtnemer). Dit komt omdat de opdrachtnemer, naast het vervullen van de doelen van de opdrachtgever, eigen doelen heeft. Deze kunnen deels conflicteren met de doelen van de opdrachtgever.

De principaal agentrelatie is zichtbaar in alle niveau's van een organisatie. De meest duidelijke is die van de aannemer en gemeente. Maar ook tussen projectsecretaris en projectmanager, tekenaar en projectleider en directie van een centrale dienst en de wethouder zitten principaal agentrelaties.

De mate van belangentegenstelling en de mate van controle op de uitvoering van de principaal op de agent zorgt ervoor dat de agent zijn eigen belangen kan gaan vervullen. Het is voor dit onderzoek van belang om inzicht te krijgen in welke mate er een belangentegenstelling aanwezig is tussen de beslisser in de geïntegreerde contractvorm en de projectprincipaal.

Initiatie van GC in GWW-projecten in Amsterdam
Scriptie
Bouwprocesmanagement
T. Munster



Quist Wintermans Architecten Rotterdam en Ingenieursbureau Gemeente Amsterdam V.O. Brug 2007 met fietspad 23 november 2006 blad 21