

Augustus 2009



DHV GROEP
UNIVERSITEIT
TWENTE.

'MAAR DAN GAAT HET TOCH WEER OM DE
KNIKKERS'

| Kamiel Niezink

Colofon

Titel: 'Maar dan gaat het toch weer om de knikkers'

Ondertitel: De bijdrage van de concurrentiegerichte dialoog aan samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer

Plaats: Amersfoort

Datum: Augustus 2009

Omvang: 91 pagina's

Auteur: K. (Kamiel) Niezink Studentnummer: 0075698
k.niezink@student.utwente.nl
06-16360736

Afstudeercommissie:

| | |
|---|--|
| Dhr. Dr. D.B.D. (Duco) Bannink | (UT. Faculteit Management en Bestuur) |
| Mevr. Prof. dr. C.P.M. (Celeste) Wilderom | (UT. Faculteit Management en Bestuur) |
| Mevr. Ir. M.E.L. (Mieke) Hoezen | (UT. Faculteit Construerende Technische Wetenschappen) |
| Dhr. Ir. R. (Ruben) Favié | (DHV B.V) |

Contactinformatie:

| | |
|---------------------|--------------------|
| Universiteit Twente | DHV B.V. |
| Postbus 217 | Laan 1914 nr. 35 |
| 7500AE Enschede | 3818 EX Amersfoort |
| 053-4899111 | 033 - 4682000 |

Summary

The competitive dialogue can be used by the contractor as well as the contracting authority in a cooperative or opportunistic manner. The specific conditions of the relationship between the public contracting authority and the private contractor make it that the two parties will do the latter.

This study is about determining whether the competitive dialogue contributes to getting contractor and contracting authority to cooperate with one another. Studying the new institutional economic theory shows that the dialogue can make a contribution in making the contractor and contracting authority cooperate. Because parties can discuss all aspect of the contract the procedure contributes to a more complete contract. The less incomplete the contract the less adverse the interests of parties are, therefore the dialogue may contribute to getting parties cooperate. Problem is however that human actors have the tendency to act in an opportunistic way. The question, why parties are going to exchange information in the competitive dialogue, is therefore relevant.

Trust between parties is often referred to by contractors and contracting authorities as the factor which is vital in getting them to cooperate. But that may not be correct. Scientific studies show that there are certain conditions which determine whether trust is suitable as a contract management tool or not. Studying these conditions in comparison to the relationship between contractor and contracting authority shows that in this relationship so called trust based management is not appropriate. In addition to that, insights from game theory show that not trust but interests are the key factor in getting parties to cooperate with one another. The interest of what is called the shadow of the future can be seen as decisive.

The KOSMOS project shows that parties where seemingly pleased with the relationship they had ex-ante contract. It was said that the specific way of doing things in the project had made a positive contribution. Using the competitive dialogue enhanced cooperation, openness and trust. This changed however after contracts were closed. Ex-post contract the relationship between parties was characterized by many discussions, misunderstandings, disputes and above all the budget of the contracting authority was exceeded immensely. The question is what happened?

The process of KOSMOS however can be reconstructed by using different insights. Assuming that cooperation is about interests and not about trust, parties may well have used the dialogue for their own benefit and therefore have only shared the information they wanted to share. Although either contractor as contracting authority may have been willingly but only for as far as it wouldn't make them vulnerable. In a prisoners dilemma the fear of being vulnerable stands in the way of reaching an optimal position. It is unnecessary to make harsh judgments. Contractor and contracting authority only followed their dominant strategy.

Parties should pay more attention to interests and less to trust. Contractor and contracting authority however have and will have partly opposite interests as well as partly similar interests. Because the shadow of the future plays a decisive role in getting parties to cooperate in such a situation, a system of past performance should be introduced. Past performance however will give the contracting authority great power. With great power comes great responsibility is a very cliché saying but in this situation it couldn't be more true.

Samenvatting

De concurrentiegerichte dialoog kan door opdrachtgever en opdrachtnemer zowel gericht op samenwerking als opportunistisch gericht op het eigen belang worden aangewend. De specifieke kenmerken van de relatie tussen publieke opdrachtgever en private opdrachtnemer maken het dat partijen geneigd zullen zijn het laatste te doen.

Dit onderzoek draait om beantwoording van de vraag welke bijdrage de concurrentiegerichte dialoog levert aan het komen tot samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Bestudering van theoretische inzichten uit de neo-institutionele economie laat zien dat de dialoog kan bijdragen aan het komen tot samenwerking. Aangezien alle aspecten van het te sluiten contract in de dialoog kunnen worden besproken draagt de aanbestedingsprocedure bij aan het komen tot een vollediger contract. Meer volledige contracten dekken belangentegenstellingen beter af dan meer onvolledige contracten en zouden zodoende kunnen bijdragen aan een beter verloop van de samenwerking. Kanttekening is echter wel dat menselijke actoren opportunistische neigingen hebben. De vraag is daarom relevant waarom partijen informatie zullen uitwisselen in de concurrentiegerichte dialoog. Onderling vertrouwen wordt door opdrachtnemer en opdrachtgever genoemd als factor die bepalend is voor het komen tot samenwerking. Dit wellicht ten onrechte. Er bestaan vanuit de wetenschappelijke literatuur bepaalde randvoorwaarden die vertrouwen een al dan niet bruikbaar middel maken om te komen tot samenwerking. Aan deze randvoorwaarden blijkt de relatie tussen publieke opdrachtgever en private opdrachtnemer echter niet te voldoen. Tevens tonen inzichten uit de speltheorie aan dat niet vertrouwen maar het belang van de toekomst bepalend is voor het komen tot samenwerking.

Het project KOSMOS laat zien dat partijen voor sluiting van het contract tevreden waren. Gesproken wordt over een positieve bijdrage die de werkwijze KOSMOS en het gebruik van de concurrentiegerichte dialoog leveren. Een werkwijze die samenwerking, openheid en vertrouwen ten goede is gekomen. De situatie na sluiting van de contracten geeft echter een ander beeld. Discussies, misverstanden, geschillen en bovendien forse kostenoverschrijdingen voor de opdrachtgever. Het ging gewoon weer om de knikkers. De vraag is wat er gebeurde.

Het verloop van KOSMOS is aan de hand van de verschillende inzichten te reconstrueren. Vanuit het inzicht dat samenwerking draait om belangen en niet om vertrouwen hebben partijen de dialoog ingestoken in hun eigen belang en de informatie gedeeld die ze wilden delen. Bereidwillig waren waarschijnlijk zowel opdrachtgever als opdrachtnemer maar voor zover zij zichzelf niet kwetsbaar hoefden te maken. In het prisoners dilemma is het de angst voor kwetsbaarheid die het bereiken van een optimale positie voor beide partijen onmogelijk maakt. Het is dan ook niet nodig om een oordeel over opdrachtgever dan wel opdrachtnemers te geven dat hard is. Zij hebben slechts gedaan wat hun dominante strategie hun ingaf.

Partijen zouden in het komen tot samenwerking zich meer moeten richten op belangen dan op onderling vertrouwen. Opdrachtgever en opdrachtnemer hebben echter deels overeenkomstige en deel tegenstrijdige belangen. Aangezien het belang van de toekomst in een dergelijke verhouding groot genoeg moet zijn, zouden partijen er goed aan doen een systeem van past performance in te voeren. Een dergelijke systeem geeft echter veel macht in handen van de opdrachtgever. De uitspraak met veel macht komt veel verantwoordelijkheid is cliché maar in dit geval zeer juist.

Inhoud

| | |
|---|----|
| 1. Inleiding..... | 7 |
| 1.1 Maatschappelijk perspectief: twee ontwikkelingen | 9 |
| 1.1.1 Maatschappelijke vraagstukken: toenemende complexiteit..... | 10 |
| 1.1.2 Overheid en Markt: een veranderende taak en rolverdeling | 12 |
| 1.2 Op weg naar een nieuwe bouwpraktijk: behoefte aan samenwerking | 15 |
| 1.3 De concurrentiegerichte dialoog..... | 18 |
| 1.4 KOSMOS | 22 |
| 2 Theoretisch kader | 25 |
| 2.1 Neo Institutionele economie..... | 25 |
| 2.1.1 De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer: De principaal agent theorie..... | 27 |
| 2.1.2 Kosten van informatie, onderhandeling en bekrachtiging: De transactiekosten theorie | 29 |
| 2.1.3 Property rights theorie: De onvolledigheid van contracten | 30 |
| 2.1.4 Betekenis geven: Neo institutionele economie..... | 32 |
| 2.2 Samenwerking | 33 |
| 2.2.1 Laagste prijs versus economisch meest voordelige inschrijving | 33 |
| 2.2.2 Vertrouwen en samenwerking..... | 36 |
| 2.2.3 Vertrouwen: een theoretische perspectief | 38 |
| 2.2.4 Kan op vertrouwen worden gebouwd?..... | 41 |
| 2.3 Speltheorie | 44 |
| 2.4 Speltheoretische inzichten en de concurrentiegerichte dialoog..... | 50 |
| 3 Methode..... | 52 |

| | |
|--|----|
| 4. Bevindingen..... | 57 |
| 4.1 Introductie | 57 |
| 4.2 Bevindingen ex-ante contract | 58 |
| 4.2.1 Evalu-leer rapport | 58 |
| 4.2.2 Bevindingen ex-ante contract uit gehouden interviews..... | 60 |
| 4.3 Bevindingen ex-post contract | 61 |
| 4.4 Ex-ante contract versus ex-post contract | 63 |
| 4.5 Op zoek naar verklaringen | 64 |
| 4.6 Vertrouwen of Belangen..... | 68 |
| 4.7 Theoretisch perspectief | 69 |
| 5. Conclusie | 72 |
| 6. Discussie | 73 |
| 6.1 Inleiding | 73 |
| 1. Functioneel specificeren: deel van een oplossing of deel van een probleem? | 75 |
| 2. Samenwerking zonder de schaduw van de toekomst, kern van het probleem? | 77 |
| 3. Professioneel opdrachtgeverschap: doelmatige strategie of een gewone bezuiniging? | 81 |
| 4. Innovatie eisen?..... | 82 |
| 7 Aanbevelingen..... | 83 |
| 7.1 Past Performance | 83 |
| Referenties | 85 |
| Bijlage I..... | 90 |
| Bijlage II..... | 91 |

1. Inleiding

De concurrentiegerichte dialoog is een relatief nieuwe aanbestedingsprocedure uitsluitend bedoeld voor bijzonder complexe vraagstukken (Schrijvers, 2007). Een vraagstuk wordt onder andere als bijzonder complex gezien wanneer de publieke opdrachtgever als zijnde de aanbestedende partij niet voldoende in staat is om de oplossing voor het betreffende vraagstuk in technische zin vooraf te bepalen. Vanuit de tendens dat projecten, zoals bijvoorbeeld infrastructurele projecten, steeds complexer worden was er behoefte aan een nieuwe aanbestedingsprocedure. Een procedure die juist in het geval van grote complexiteit de mogelijkheid biedt aan zowel de aanbestedende partij als aan de potentiële opdrachtnemers om informatie uit te wisselen over het te sluiten contract. De mogelijkheid om informatie uit te wisselen werd bij de bestaande aanbestedingsprocedures als te beperkt gezien.

Niet alleen vanuit een toenemende complexiteit was behoefte aan een alternatieve aanbestedingsprocedure. Ook vanuit de nieuw ontstane rol en taakverdeling tussen publieke opdrachtgever enerzijds, en private opdrachtnemer anderzijds bleken bestaande procedures niet voldoende tegemoet te komen aan de behoefte om samen te werken. De nieuwe aanbestedingsprocedure moest er tevens voor zorgen dat publieke en private partijen een meer op samenwerking gerichte relatie met elkaar zouden kunnen aangaan. Mede door het gunnen van opdrachten op basis van de laagste prijs was de relatie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers verstoord geraakt. Het wantrouwen tussen de publieke en private partijen was groot. Dit wantrouwen werd gezien als belangrijke oorzaak voor de ontstane problemen. Publieke opdrachtgevers gunden hun opdrachten aan diegene die de laagste prijs rekende, met als resultaat dat er een bijzonder felle concurrentiestrijd was tussen opdrachtnemers. Naast prijsafspraken, die als symptoom worden gezien van deze zeer felle concurrentie, resulteerde de verstoorde relatie in vechcontracten. Opdrachtnemers werden door de (te) felle concurrentie genoodzaakt hun onrealistisch lage prijzen te compenseren door na sluiting van het contract hun marges terug te bevechten door gesloten contracten te heronderhandelen en daarmee hun belangen veilig te stellen. De vechcultuur resulteerde in nog meer wantrouwen bij opdrachtgevers. Wantrouwen dat doorwerkte in nog strakkere contracten. Een vicieuze cirkel die beide partijen steeds verder afleidde van datgene waar werkelijk behoefte aan was: samenwerking en innovatieve oplossingen.

De concurrentiegerichte dialoog beoogt juist een op meer vertrouwen gebaseerde samenwerking. Door uitwisseling van informatie in een dialoog kan de innovatieve kracht van de markt worden gebruikt om oplossingen te vinden voor specifiek zeer complexe vraagstukken. Vertrouwen en het beoogde positieve effect van vertrouwen op het uitwisselen van informatie en op het ontstaan van samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer resulteert in de innovatieve oplossingen waar het algemeen belang het best mee gediend is. Zo is althans de bedoeling.

In Europa en ook in Nederland zijn in de afgelopen jaren de eerste projecten aanbesteed met de concurrentiegerichte dialoog. Het onderhoudsproject KOSMOS¹ van Rijkswaterstaat is één van die projecten en bevindt zich momenteel (voorjaar 2009) in een afrondende fase. Wellicht een goed moment om de ervaringen uit dit project te bestuderen en te projecteren op één van de

¹ KOSMOS is een acroniem en staat voor: Kunstwerken Onderhoud in Samenwerking met de Markt onder Systeemgerichte Contractbeheersing.

doelstellingen van de concurrentiegerichte dialoog: het komen tot een op vertrouwen gebaseerde samenwerking tussen de publieke opdrachtgever en de private opdrachtnemer (Europese Commissie, 2001).

1.1 Maatschappelijk perspectief: twee ontwikkelingen

Dit onderzoek legt zich toe op het bepalen van de mogelijke bijdrage van de concurrentiegerichte dialoog aan het komen tot samenwerking tussen publieke opdrachtgever en private opdrachtnemer. Zoals kort besproken in de inleiding is er een bepaalde context waarbinnen dit onderwerp moet worden gezien. Een tweetal ontwikkelingen werd daarom in samenhang besproken: De toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken en de veranderende taak en rolverdeling tussen overheid en markt. Vanuit deze twee ontwikkelingen is een toenemende behoefte aan samenwerking tussen de overheid, als zijnde de publieke opdrachtgever, en de markt in de vorm van private opdrachtnemers. In de toevoeging van de concurrentiegerichte dialoog aan de mogelijke aanbestedingsprocedures komen zowel de twee besproken ontwikkelingen als de daaruit voortvloeiende behoefte aan samenwerking samen. In de inleiding is dit alles in een notendop besproken. De geschetste ontwikkelingen verdienen en behoeven in de context van dit onderzoek echter meer aandacht en zullen in dit hoofdstuk daarom meer uitvoerig worden besproken.

1.1.1 Maatschappelijke vraagstukken: toenemende complexiteit

Projecten worden grootschaliger en complexer, de doorlooptijd en terugverdiëntijd worden korter, wetgeving en milieueisen worden stringenter. Tevens neemt het aantal aannemers en leveranciers af. Het is voor overheden als zijnde de aanbestedende partij dan ook steeds moeilijker de technische middelen en/of de juridische en financiële voorwaarden voor een project vooraf goed te bepalen (Schrijvers, 2007).

De complexiteit van projecten neemt toe. In de eerste plaats neemt de complexiteit van projecten an sich toe: projecten worden omvangrijker en daardoor minder goed te overzien. Tijd, geld en kwaliteit zijn bij elk project belangrijk. Maar daarnaast worden er steeds hogere eisen gesteld aan kwaliteit. Daarbij valt te denken aan de duurzaamheid en architectuur van hetgeen te realiseren. Ook is er steeds hogere druk voor wat betreft de tijd waarin een project gerealiseerd moet zijn. Tevens is er druk om verkeershinder en overlast voor omwonenden te beperken. Daarbij wordt er steeds kritischer gekeken naar hoe de overheid haar geld besteedt. De toenemende publieke en politieke aandacht voor kostenoverschrijdingen bij projecten van de overheid zijn daar een voorbeeld van. Vanuit deze ontwikkelingen worden projecten voor de publieke opdrachtgever steeds complexer.

Daarnaast wordt het verkrijgen van inzicht in alle mogelijke oplossingen voor een vraagstuk tevens complexer. Door voordurende nieuwe ontwikkelingen worden er steeds nieuwe oplossingen bedacht en is er steeds meer mogelijk. Het vinden van die oplossing die het best past bij het betreffende probleem wordt daardoor ook steeds complexer.

Om tegemoet te komen aan die complexiteit heeft de Europese Unie in 2005 de concurrentiegerichte dialoog toegevoegd aan de procedures die publieke opdrachtgever mogen gebruiken voor het aanbesteden van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (Schrijvers, 2007). Complexiteit is niet alleen een aanleiding tot invoering van de concurrentiegerichte dialoog geweest maar ook een uitdrukkelijk voorwaarde voor het gebruik van de procedure. Zij mag alleen gebruikt worden als er sprake is van 'bijzondere complexiteit' (Europese Commissie, 2005). Bijzonder complex betekent in deze dat 'de aanbestedende partij de technische middelen niet objectief kan bepalen die er toe zullen leiden dat haar behoeftes worden bevredigd en haar doelen worden behaald en zij de juridische dan wel financiële uitwerking van een project niet (voldoende) objectief kan specificeren' (Europese Commissie, 2005).

Als voorbeeld waarin deze bijzonder complexiteit zich voordoet noemt de Commissie specifiek de uitvoering van belangrijke geïntegreerde transport infrastructuur projecten (Europese Commissie, 2005). Bij de aanbesteding van bijzonder complexe infrastructuurprojecten is de concurrentiegerichte dialoog een mogelijkheid.

Om inzicht te geven in wat de Commissie bedoelt met bijzonder complex geeft zij een voorbeeld: Stel er moet een verbinding komen tussen de oevers van een rivier. Dan kan het zo zou dat de aanbestedende partij niet kan bepalen of in dit geval het best een tunnel of brug kan worden gebouwd. Zelf als zou zij weten hoe de brug respectievelijke de tunnel er precies uit zou moeten zien dan nog zou het bijzonder complex zijn om te bepalen wat nu de beste oplossing zou zijn voor dit complexe vraagstuk: kunnen we beter een tunnel of een brug bouwen (Europese Commissie, 2005).

De concurrentiegerichte dialoog is in zoverre een oplossing voor een complex vraagstuk dat de procedure het toestaat om met de markt een dialoog aan te gaan over de beste oplossing en zodoende de kunde van de markt in te schakelen.

Kern:

Maatschappelijke vraagstukken en publieke projecten worden steeds complexer. De overheid moet daarmee om zien te gaan.

1.1.2 Overheid en Markt: een veranderende taak en rolverdeling

Het takenpakket van de overheid is onderhevig aan ingrijpende veranderingsprocessen. De veranderingen zijn, zo stelt de Raad voor Verkeer en Waterstaat (2004), *'het gevolg van politieke beslissingen om de marktordening te veranderen door middel van liberalisering, privatisering, verzelfstandiging of deregulering.'* De aanleiding voor de veranderingen valt te vinden in het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Er was in die tijd sprake van toenemende financieringstekorten en snel oplopende werkloosheid. Er werden daarom vraagtekens gezet bij de efficiëntie en de effectiviteit van het overheidshandelen (Ter Boght, 1997 p.25). Tevens bestond er de wens om het aandeel van de collectieve sector in het nationaal inkomen niet verder te laten groeien. Bovendien was er in toenemende mate de opvatting dat de overheid taken die de markt net zo goed of beter zou kunnen doen moest overlaten aan de markt (Ter Boght, 1997 p.25). Ter Boght (1997 p.25) noemt in navolging van Van der Ven (1993, pp. 56-61) in deze context ook de toenemende rol van Europese regelgeving. De EU stelde onder andere regels op die een sterkere concurrentie beoogden voor onderdelen van de publieke sector hetgeen tevens resulteerde in het overdragen van taken van publieke sector naar private partijen.

De tendens dat de markt meer betrokken wordt bij het uitvoeren van publieke taken valt tevens waar te nemen bij Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W). Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is het ministerie dat verantwoordelijk is voor infrastructuur. Of zoals het ministerie zelf stelt *'verbindingen'* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009). Rijkswaterstaat is als uitvoerende organisatie de beheerder van het nationale rijkswegennetwerk, het rijkswaterwegennetwerk en het landelijke watersysteem (Rijkswaterstaat, 2009).

De rol die Rijkswaterstaat speelt is de afgelopen jaren aan verandering onderhevig geweest. De organisatie beschrijft haar opdracht als het *'werken aan droge voeten, voldoende en schoon water, vlot en veilig verkeer.'* (Rijkswaterstaat, 2008) Over de rol van de eigen organisatie bij het realiseren van deze opdracht stelt Rijkswaterstaat (2008): *'de politiek vraagt Rijkswaterstaat die opdracht niet volledig zelf uit te voeren maar deels neer te leggen bij private ondernemers. Een moderne overheid immers, Rijkswaterstaat inclus, moet meer kwaliteit leveren met minder mensen.'* Deze verandering is in 2004 ingezet met het eerste ondernemingsplan van Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat, 2009). Dat Rijkswaterstaat spreekt van een *'ondernemingsplan'* impliceert dat, hoewel zij een overheid is, Rijkswaterstaat zichzelf is gaan zien als een onderneming. Het ondernemingsplan beoogde destijds onder meer om *'meer werk te verzetten met minder mensen'* maar vooral ook om *'een betrouwbare opdrachtgever te zijn voor marktpartijen'* (Rijkswaterstaat, 2009 II). Rijkswaterstaat is sinds die tijd minder zelf gaan doen en meer taken gaan overdragen aan de markt. Leidend principe is zelfs de *'markt tenzij'*, ofwel alles wat de markt kan doen moet zij ook gaan doen.

Zoals Rijkswaterstaat (2009, III) zelf stelt: *'Het principe 'markt tenzij' betekent dat taken die Rijkswaterstaat traditioneel zelf uitvoerde op het gebied van aanleg, beheer en onderhoud van wegen en waterwegen, worden overgedragen aan de markt. Rijkswaterstaat schrijft voor hoe alles moet werken, maar laat het ontwerp en/of het bedenken van de oplossing over aan de markt. Dat vraagt om goede samenwerking tussen de overheid en de marktpartijen.'*

Rijkswaterstaat trekt zich dus terug uit bepaalde taken die de markt ook zou moeten kunnen uitvoeren. Doordat de scheidslijn tussen privaat en publiek wordt verlegd ontstaat een nieuwe ruimte. Hoe deze ruimte wordt ingevuld staat echter nog niet vast (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2008). De situatie valt te bezien als een vacuüm: de overheid treedt terug maar de markt weet nog niet of en hoe zij deze ruimte kan gaan benutten. Bovendien is het voor de overheid zelf nog niet duidelijk hoe zij de ontstane ruimte gaat overdragen aan de markt. Publieke en private organisaties zijn de afgelopen jaren daarom op zoek gegaan naar arrangementen om het vacuüm in te vullen.

Publiek private samenwerking (PPS)² valt in deze context te bezien als een verzameling van allerhande arrangementen waarin overheid en bedrijf elkaar proberen te vinden. Deze nieuwe arrangementen roepen vragen op, vragen over hoe en onder welke voorwaarden bepaalde activiteiten samen met de markt kunnen worden uitgevoerd. Zowel belangen van publieke als van private partijen moeten worden gewaarborgd. Onder meer nieuwe innovatieve contractvormen moeten in deze uitkomst bieden. Zaken die spelen zijn de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en in het bijzonder ook risico's. In meer geïntegreerde contractvormen, waarbij de markt verantwoordelijkheden niet alleen voor de bouw maar ook voor ontwerp en financiering op zich neemt, hebben inmiddels een vaste plek gekregen in de gereedschapskist van zowel overheid als markt. Toch is het een voortdurende zoektocht naar nieuwe arrangementen die beter aansluiten bij zowel publieke als private belangen.

Gevolg is dat de overheid als opdrachtgevende partij zich niet meer zozeer inhoudelijk bemoeit maar werken meer en meer uitbesteedt en vanuit het publieke belang controleert en toezicht houdt. Doelstelling van Rijkswaterstaat is dat zij haar organisatie ontwikkelt in de richting van wat zij noemt 'professioneel opdrachtgeverschap'³ (Rijkswaterstaat, 2008). Dit houdt onder andere in dat technisch inhoudelijke kennis niet langer tot de corps business behoort maar dat de organisatie zich toelegt op

² *'Bij PPS bepaalt de overheid op democratische wijze welke de te realiseren doelen zijn, wat de kwaliteitseisen zijn en binnen welke randvoorwaarden het project gerealiseerd moet worden. De overheid blijft dus verantwoordelijk voor de inrichting van openbare voorzieningen en het algemeen belang. Bij PPS zijn de private partijen vooral actief als uitvoerders van door de overheid verleende opdrachten. Een essentieel kenmerk van PPS projecten is dat de private partijen veel meer ruimte krijgen voor een eigen inbreng in het project. Dat maakt voor hen de samenwerking met de overheid een stuk prettiger en uitdagender. Bovendien kan het bedrijfsleven, nu de overheid niet meer elk onderdeel van de opdracht gedetailleerd voorschrijft, zelf bepalen wat de meest efficiënte aanpak van het project is - en daardoor een hogere winstmarge realiseren.'* (Ministerie van Financiën, 2009)

³ Het zijn van een professionele opdrachtgever en een slimme koper die meer doet met minder mensen klinkt mooi maar wellicht kunnen hierbij ook kanttekeningen geplaatst worden. Huque (2005 p. 79) neemt waar dat veel publieke opdrachtgevers zelf niet, of niet voldoende investeren in kennis om te kunnen bepalen wat ze eigenlijk kopen. De opdrachtgever laat zodoende de opdrachtnemer de voorwaarden bepalen. Veel publieke opdrachtgevers hebben basis functies overgedragen aan de markt. Wellicht gaat het meer doen met minder mensen en het zijn van een professionele opdrachtgever of slimme koper niet vanzelfsprekend hand in hand.

het aanbesteden en managen van contracten met marktpartijen en tevens het aansturen van marktpartijen.

Zo geeft nu Rijkswaterstaat bij aanbesteding van werkzaamheden veelal in relatief grote lijnen aan welke functie zij gerealiseerd zou willen hebben, het zogeheten 'functioneel specificeren'. Op deze manier schrijft Rijkswaterstaat niet langer specifiek voor wat zij wil hebben. Het is aan de opdrachtnemer om op zoek te gaan de specifieke invulling die de beoogde functie het best verwezenlijkt. De private opdrachtnemers zijn juist meer gaan doen en zijn zodoende meer dan 'slechts' de uitvoerder van opdrachten geworden. Een ronde langs de missies en visies van enkele grote Nederlandse bouwconcerns geeft een inzicht in hoe zij zichzelf graag zien en welke rol zij zichzelf zouden willen toebedelen als organisatie:

Bam: van productie- naar prestatiedenkend, 'de complexiteit van grote opdrachten neemt toe, opdrachtgevers van alle projecten verlangen dat de dienstverlening verder gaat dan het uitvoeren van gereede ontwerpen.' VolkerWessels : 'het integreren van ontwerp en uitvoering; het tot stand brengen van samenwerkingsverbanden met publieke en private partijen; het ontwikkelen van serviceconcepten op het gebied van de gebouwde omgeving en infrastructuur.' Heijmans: 'integrale oplossingen en een full service dienstverlening' Strukton: 'full service provider.'

Niet alleen het takenpakket van private opdrachtnemers is veranderd ook de markt waarin zij zich bevinden is in beweging, de markt consolideert. Dorée (2001) stelde enkele jaren terug al dat de marktmacht van grote bouwbedrijven *'door een voortgaande tendens van fusie en concentratie sterk is toegenomen'*(Dorée, 2001). Tegenover de consolidatie en dus steeds groter worden van marktpartijen staat ook het steeds omvangrijker worden van de uit te voeren projecten. Zoals Rijkswaterstaat directeur Guido Hagemann antwoordt op de vraag met hoeveel opdrachtnemers RWS straks gaat werken: *'Dat bepalen we niet. Ik zie wel dat contracten worden opgeschaald waardoor het aantal minder wordt'*.

De verwachtingen over de nieuwe vormen van samenwerking tussen markt en overheid zijn hooggespannen. Bij PPS wordt vaak gesteld dat het leidt tot meer kwaliteit voor hetzelfde geld of dezelfde kwaliteit voor minder geld. De commissie Ruding (Ruding, 2008) merkt op dat er in de Nota Mobiliteit alleen al voor € 1,5 miljard aan besparingen vanwege 'innovatief aanbesteden en Publiek-Private Samenwerking' is opgenomen.

Kern:

De taak en rolverdeling tussen markt en overheid verandert. Publieke opdrachtgevers zoals Rijkswaterstaat bemoeien zich steeds minder inhoudelijk met het werk maar streven naar 'professioneel opdrachtgeverschap' waarbij steeds meer facetten van het werk worden uitbesteed aan marktpartijen. De publieke opdrachtgever beperkt zich daarbij tot het vanuit het publieke belang controleren en toezicht houden. Marktpartijen daarentegen krijgen naast de uitvoerende ook meer inhoudelijke taken. Van de samenwerking tussen publiek en privaat zijn hoge verwachtingen.

1.2 Op weg naar een nieuwe bouwpraktijk: behoefte aan samenwerking

Vanuit de toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken komt een behoefte aan meer samenwerking voort. Complexe projecten vragen om samenwerking. Samenwerking is bij dergelijke projecten nodig om te kunnen omgaan met risico's en zich voordoende problemen (Laan, 2008: p.10). Complexiteit gaat samen met onzekerheid en risico's. Hordijk & Van de Vliert (1983) stellen dat juist bij onverwachte gebeurtenissen samenwerking nodig is, *'alleen door een gecombineerde inspanning van beide partijen kan worden voorkomen dat het gemeenschappelijke einddoel in gevaar komt.'*⁴

Publieke opdrachtgever vragen juist bij complexe projecten om betrokkenheid van private partijen om zo gezamenlijk te komen tot slimme oplossingen en de beste kwaliteit voor de beste prijs. Deze ontwikkeling hangt nauw samen met de eerder besproken veranderende rol en taakverdeling tussen overheid en markt. De overheid beweegt zich van een meer autoritaire klant naar een samenwerkingspartner (Raganelli, 2007). Door de toenemende complexiteit heeft de overheid marktpartijen meer dan voorheen nodig. Bovendien is de overheid haar rol anders gaan bezien, de markt wordt zodoende meer ingeschakeld. Beide ontwikkelingen vragen om samenwerking met marktpartijen. Zo ook en wellicht in het bijzonder, tevens de samenwerking met partijen uit de bouwsector.

Economisch gezien is de bouw in Nederland een sector van formaat. Zij is goed voor 15% van het bruto nationaal product en voorziet in 10% van de werkgelegenheid (Dorée, 2001). In 2007 waren 85.000 bedrijven actief in de sector, zij behaalden een gezamenlijke omzet van 80 miljard euro (CBS, 2008 in van der Laan, 2009 p.7). De bouwsector is niet alleen vanwege haar omvang van maatschappelijk belang maar ook omdat zij zaken produceert die directe invloed hebben op het wonen, werken en in bijzonder ook de mobiliteit van alle burgers. Dit grote maatschappelijke belang komt tevens naar voren in het feit dat de overheid, als zijnde de behartiger van het algemeen belang, veel zaken doet met de sector. Uit onderzoek van VNO-NCW blijkt dat bedrijven in de bouw gemiddeld 30 tot 40 procent van hun omzet halen uit overheidsopdrachten (VNO-NCW, 2005 p.13). Zo bezien is de bouw niet alleen economisch een sector van formaat maar ook maatschappelijk een sector van belang.

De behoefte aan samenwerking blijkt dus daar. Het komen tot samenwerking met partijen uit de bouwsector is in het verleden lastig gebleken. Reniers (2007) opent zijn proefschrift over ontevredenheid in de Nederlandse bouw met het citaat: *'Onregelmatigheden in de bouw hebben in 2002 en de jaren daarvoor een in de bouwcultuur ingebed karakter'* Het citaat is afkomstig uit het technische rapport van de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid. (PEC, 2002) Een parlementaire enquête is één van de zwaarste middelen die de Nederlandse

⁴ Dit spiegelt aan de veronderstelling dat onverwachte gebeurtenissen niet contractueel geregeld zijn, anders zijn ze niet onverwacht. De situaties lenen zich in het bijzonder voor opportunistisch gedrag. Dan is het logisch dat op een uitgelezen moment om ieder voor zich te handelen, terwijl een gecombineerde inspanning wellicht juist belangrijk is.

volksvertegenwoordiging tot haar beschikking heeft (PEC p. 15). Een dergelijke commissie wordt gebruikt om bij belangrijke maatschappelijke gebeurtenissen de onderste steen boven te halen. Doelstelling van de commissie was in deze *'de aard en omvang van onregelmatigheden in de bouwnijverheid nader te onderzoeken en deze te bezien tegen de achtergrond van structuurkenmerken van de sector.'* Zij voegt aan deze doelstelling toe: *'Daarbij komen zowel het krachtenspel in de bouwnijverheid zelf als de complexe rol die de overheid daarin speelt aan de orde.'* (PEC, p.9)

In het licht van de specifieke kenmerken van de bouw stelt Dorée (2001) dat de bouw een bijzondere maar ook onbegrepen bedrijfstak is. De bouw heeft te maken met 'conditionerende kenmerken' en opereert zodoende in een complexe omgeving.; zij heeft te maken met locatiegebondenheid van de productie. Elk product dat zij voortbrengt is vrijwel uniek. Daarbij komt dat de productie projectgewijs geschiedt. Zodoende is er sprake van productiediscontinuïteit. De bouw heeft te maken met een verscheidenheid aan opdrachtgevers en tevens met veel regels en regelgeving. Tot slot kan geconstateerd worden dat bouwen bovenal mensenwerk is aldus Dorée (2001) In het verlengde hiervan stelt hij: 'Het presteren van een organisatie in de bouw trekt een zware wissel op het presteren van personen in projecten. Het succes van de inzet wordt sterk bepaald door de mate waarin de mensen in de tijdelijke coalitieorganisaties tot effectieve samenwerking komen. De bouw is bij uitstek a peoples business'(Dorée, 2001)⁵.

De noodzaak van verandering spreekt ook uit hetgeen Reniers (2007, vii) schrijft: *'Het bouwproces is dikwijls onbevredigend voor opdrachtgevers omdat zij niet krijgen wat zij wensen of omdat zij een te hoge prijs moeten betalen. Het bouwproces is dikwijls onbevredigend voor opdrachtnemers omdat zij zonder verspilling meer winst hadden kunnen maken.'*

Het oordeel over het functioneren van de bouw als bedrijfstak is veelal hard en er heerst onvrede over het functioneren van de sector (Dorée,2001. Het zou echter te gemakkelijk en vermoedelijk onjuist zijn om de bedrijfstak als statisch te beschouwen. De werkwijze van de verschillende actoren in een bedrijfstak kan immers veranderen over tijd. Culturen kunnen langzaam maar zeker veranderen en patronen kunnen worden doorbroken. Gesproken wordt dan ook van 'een nieuwe bouwpraktijk' en dat 'we' bovendien daadwerkelijk op weg zouden zijn naar deze nieuwe praktijk (Dorée, 2001).

Dat er gesproken wordt over een nieuwe en een oude bouwpraktijk, impliceert een breuk met het verleden. De enquêtecommissie bouwnijverheid noemde haar rapport *'de bouw uit de schaduw'* (Parlementaire Enquête Commissie, 2002). Uit het veelvuldig gebruik van de term 'nieuwe bouwpraktijk' spreekt op zijn minst een verlangen om te breken met een wat donker verleden.

⁵ Dorée (2001) citeert onder meer Jacobs et al in een SMO-rapport [1992] "De werkelijk noodzakelijke innovatie in de bouw is niet in eerste instantie technisch, maar sociaal-organisatorisch: de gehele context waarbinnen de bouw functioneert moet op de helling: andere concurrentie en samenwerkingsverhoudingen, andere projectnetwerken, een andere visie op innovatie en een meer actieve, minder afwachtende houding ten opzichte van de markt".

Opdrachtgever en opdrachtnemers gaan gezamenlijk op weg naar een nieuwe bouwpraktijk. Samenwerking is het gevleugelde woord waar het om lijkt te draaien in die nieuwe bouwpraktijk. Enkele citaten:

'Samenwerken in de bouw is hot' zo opent de door PSI Bouw en Regieraad Bouw opgestelde praktijkgids voor succesvol samenwerken in de bouw. Dat samenwerken 'hot' is dat blijkt tevens uit het feit dat er veel onderzoek naar gedaan wordt, er over wordt gepubliceerd en het een geliefd onderwerp op is congressen (PSI Bouw en Regieraad Bouw, 2007).

'Een betere samenwerking is echt nodig!' 'Vast staat dat de beloning van een goede samenwerking zowel in geld als voldoening heel erg groot kan zijn! We willen daarom iedereen uitdagen om werk te maken van samenwerking, want "Samenwerken werkt"!(Regieraad Bouw Oost Nederland ,2006)

Kern

Door een toenemende complexiteit en een veranderende taakverdelingen tussen overheid en markt is er een sterke behoefte aan samenwerking. In het verleden is gebleken dat samenwerking juist in de bouwsector problematisch was. Afgaande op verschillende publicaties lijkt er echter veel veranderd te zijn en er een grote samenwerkingsbereidheid te zijn bij zowel opdrachtgever als opdrachtnemers.

1.3 De concurrentiegerichte dialoog

Vanuit de aanbestedingsprocedure concurrentiegerichte dialoog gaan opdrachtgever en potentiële opdrachtnemers een dialoog aan over alle aspecten van het project en de contract scope (Hoezen en Dorée, 2008).

De overheid voert bepaalde taken niet zelf uit maar besteedt die uit aan marktpartijen. Zij kan echter niet willekeurig opdrachtnemers contracteren die haar om welke reden dan ook bevallen. Zij dient opdrachten van enige omvang via de daarvoor geldende procedures aan te besteden.

Aanbesteden is het proces van inkopen waarbij een publieke opdrachtgever op een transparante en objectieve wijze de opdracht verstrekt aan een aanbieder, die voldoet aan bepaalde eisen en die de beste aanbieding heeft gedaan (Brackmann, 2004 p.19). Hoewel de regels omtrent aanbesteding een Europese aangelegenheid zijn valt er in de Europese regelgeving geen omschrijving van het begrip aanbesteding te vinden (Hordijk, 2004 p.1). In de Nederlandse wetgeving valt de volgende omschrijving te vinden van aanbesteden: *'De al dan niet gelijktijdige uitnodiging van een aanbesteder aan twee of meer ondernemers om een inschrijfcijfer in te dienen voor de uitvoering van een opdracht tot het leveren van goederen of het verrichten van diensten.'*

De bijzondere positie van de overheid als opdrachtgever ligt verankerd in speciale wet en regelgeving, het zogeheten aanbestedingsrecht. *'Het aanbestedingsrecht zou men kunnen omschrijven als het geheel van rechtsregels dat het gedrag van overheidsopdrachtgevers rond de uitgifte van opdrachten voor het uitvoeren van werken normeert.'* Hordijk (2004) Het aanbestedingsrecht is vooral gericht op opdrachtgevers, het gedrag van opdrachtnemers wordt niet zozeer geregeld. Rechtelijke normen met betrekking tot opdrachtnemers vallen vooral onder het mededingingsrecht (Hordijk, 2004 p.2).

Vanuit de juridische richtlijnen voor aanbesteding is er sprake van een aantal mogelijke procedures die gevolgd kunnen worden. Zo zijn er de openbare en niet openbare procedure⁶, recent is daar de concurrentiegerichte dialoog aan toegevoegd. De ontwikkeling van een toenemende complexiteit, het vanuit een andere rol en taakverdeling marktpartijen op een andere wijze betrekken bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken en de toenemende behoefte aan samenwerking tussen publieke en private partijen, het zijn ontwikkelingen die samen komen in het gebruik van de concurrentiegerichte dialoog.

Achtergrond

De Europese commissie had bij het introduceren van de concurrentiegerichte dialoog als doelstelling te voorzien in een flexibele procedure die niet alleen de concurrentie tussen economische actoren, ofwel marktpartijen zou waarborgen, ook moest worden voorzien in de behoefte van aanbestedende partijen om alle aspecten van het beoogde contract te kunnen bespreken met elke mogelijke

⁶ In de openbare procedure kan elke belangstellende ondernemer inschrijven op een opdracht. In de niet-openbare procedure kan elke ondernemer een aanvraag tot deelneming indienen, maar kunnen alleen de vervolgens door de aanbestedende partij aangezochte ondernemers inschrijven op de opdracht.

kandidaat voordat gegadigden hun definitieve inschrijving doen(2004/18/EC, artikel 31). Het doel van de procedure is zodoende tweeledig: enerzijds ter borging van de concurrentieverhoudingen en anderzijds het streven naar optimalisatie door interactie (Hoezen & Dorée, 2008). Bij de invoering van de concurrentiegerichte dialoog (werkzaam vanaf 31 januari 2006) werd verder beoogd dat de procedure zou bijdragen aan een op vertrouwen gebaseerde samenwerking tussen opdrachtnemer en opdrachtgever (Europese Commissie, 2005)Amendment 15, Article 30, paragraph 5a).

Het blijkt voor aanbestedende partijen steeds moeilijker te worden om projecten in technische, juridische of financiële zin vooraf goed te bepalen. Reden hiervoor is de ontwikkeling dat projecten steeds grootschaliger en complexer worden. Naast het groter worden van projecten wordt tevens gesteld dat het aantal aannemers en leveranciers afneemt (Schrijvers, 2007). Beiden zijn tekenen dat de markt aan het opschalen is, waarbij enerzijds opdrachtgevers grotere projecten in de markt zetten en waarbij anderzijds marktpartijen consolideren. Ontwikkelingen die op het eerste oog elkaar versterken, dan wel hand in hand gaan.

Toenemende complexiteit vraagt om meer betrokkenheid van de markt, zo is de gedachte. De markt kan mogelijk innovatieve oplossingen bieden voor de problemen van de opdrachtgever. Tevens zouden er door betere onderlinge afstemming betere resultaten geboekt kunnen worden in termen van tijd, geld en kwaliteit. Problematisch is echter dat de gebruikelijke openbare en niet openbare procedures weinig ruimte bieden om samen met de potentiële opdrachtnemers van gedachten te wisselen over verschillende mogelijk interessante oplossingen. De concurrentiegerichte dialoog voorziet in deze behoefte door meer ruimte te creëren in het begin van het proces. Door deze ruimte ontstaat de mogelijkheid om met elkaar in dialoog te gaan.

Aangezien de procedure opdrachtgevende partijen de mogelijkheid biedt de kennis en kunde van de markt beter te gebruiken, sluit de invoering van de concurrentiegerichte dialoog aan bij de ontwikkeling dat projecten groter, en maatschappelijke vraagstukken complexer worden.

Tevens past de aanbestedingsprocedure in de ontwikkeling dat overheden de uitvoering van haar taken anders aan het organiseren zijn. Doelstelling van Rijkswaterstaat is dat zij haar organisatie ontwikkelt in de richting van professioneel opdrachtgeverschap (Rijkswaterstaat, 2005). Eén en ander houdt in dat technisch inhoudelijke kennis niet langer tot de corps business behoort maar dat de organisatie zich toelegt op het aanbesteden en managen van contracten met marktpartijen en tevens het aansturen van die marktpartijen. 'Minimaal RWS en maximaal markt' is een devies dat in de stukken rond het project KOSMOS veel wordt gebezigd⁷. Hieruit voortvloeiend is ook de situatie voor marktpartijen gewijzigd. Opdrachtnemers dienen zich te verplaatsen in de klant en actief oplossingen aan te dragen.

Daarbij is een streven dat opdrachtgevers opdrachten niet specifiek maar functioneel specificeren. Functioneel specificeren wordt ook wel oplossingsvrij specificeren genoemd. Functioneel specificeren is: 'het vastleggen van de gewenste prestatie van een systeem (bijvoorbeeld een brug, weg of tunnel) in eisen, op basis van de functie van het systeem.' Het is dus niet de bedoeling om opdrachtnemers oplossingen voor te schrijven maar meer een doel mee te geven die de oplossing kan bewerkstelligen.

Toepasbaarheid

Om concurrentiegerichte dialoog te mogen gebruiken moet een project voldoen aan eisen betreffende: het onderwerp van het contract, de complexiteit, toepasbaarheid van andere procedures en de waarde van het contract (Hoezen & Hillig, 2008).

Onderwerp contract

Concurrentiegerichte dialoog mag alleen gebruikt worden voor publieke contracten voor het leveren van werken, diensten en 'leveringen'.

De complexiteit

Belangrijke voorwaarde is tevens dat het project bijzonder complex moet zijn. In de toelichting op de wetsartikelen rond de concurrentiegerichte dialoog (artikel 29 lid 1 richtlijn 2004/18) wordt gesteld dat projecten '*particularly complex*' ofwel bijzonder complex moeten zijn.

Artikel 1 lid 11 (c) van de Europese aanbestedingsrichtlijn geeft in deze duidelijkheid en geeft aan dat sprake is van bijzondere complexiteit wanneer aanbestedende partijen:

- de technische middelen niet objectief kunnen bepalen die er toe zullen leiden dat hun behoeftes worden bevredigd en hun doelen worden behaald en zij
- de juridische dan wel financiële uitwerking van een project niet (voldoende) objectief kunnen specificeren

Toepasbaarheid andere procedures

Ook als aan de bovengenoemde drie voorwaarden is voldaan mag concurrentiegerichte dialoog alleen gebruikt worden als '*een vergelijkbaar resultaat*' niet behaald kan worden met een openbare dan wel niet openbare procedure⁸.

Waarde van het contract

Contracten moeten verder een waarde hebben van meer dan 5 miljoen euro⁹

⁸ De crux zit hem dus in het pad dat leidt tot de inschrijving die een partij doet; Kan een partij zonder meer inschrijven of moet een partij geselecteerd zijn door de opdrachtgever. Europa Decentraal geeft kort uitleg: In het geval van een openbare procedure kan elke belangstellende ondernemer inschrijven (zie artikel 1 lid 11 sub a van richtlijn 2004/18). In het geval van een niet-openbare procedure kan elke ondernemer een aanvraag tot deelneming indienen, maar kunnen alleen de vervolgens door de aanbestedende dienst aangezochte ondernemers inschrijven (Europese commissie, 2004).

⁹ De belangrijkste Europese drempelwaarden voor decentrale overheden zijn vastgelegd in artikel 7 van richtlijn 2004/18. In dit artikel valt te lezen dat voor 2008/2009 de aanbestedingsdrempel voor werken 5,150.000 euro bedraagt.

Procedure

Wanneer aan de zojuist besproken eisen is voldaan mag worden gekozen voor een aanbesteding met concurrentiegerichte dialoog. In dat geval gaat de procedure als volgt.

- De aanbestedende partij, ofwel de opdrachtgever, moet een aankondiging van de opdracht publiceren in het Official Journal of the European Union (Hoezen & Hillig, 2008). De behoeften en eisen van de aanbestedende partij moeten staan in de publicatie en/of in een beschrijvend document (artikel 29 lid 2 richtlijn 2004/18).
- Gegadigden/kandidaten, ofwel de potentiële opdrachtnemers, kunnen zich naar aanleiding van de publicatie melden bij de aanbestedende partij. Laatstgenoemde selecteert vervolgens op basis van vastgestelde criteria minimaal drie partijen.
- De aanbestedende partij verzoekt de uitgekozen gegadigden allemaal gelijktijdig en langs schriftelijke weg om een dialoog aan te gaan (artikel 40 lid 1 en 44 lid 3 richtlijn 2004/18).
- Met de verschillende potentiële opdrachtnemers wordt in afzonderlijke sessies een dialoog gevoerd waarin wordt gezocht naar de oplossing die het best past bij de behoeften en eisen van de opdrachtgever
- De opdrachtgever formuleert op basis van de dialogen zijn officiële uitvraag. Potentiële opdrachtnemers die aan de dialoog hebben deelgenomen dienen daarop hun definitieve inschrijving in. Opmerking die daarbij gemaakt moet worden is dat partijen hun inschrijving mogen preciseren, maar de wezenlijke elementen van de opdracht daarbij niet mogen wijzigen.
- De opdracht moet aan de hand van de gunningscriteria worden gegund aan de inschrijver met de economisch voordeligste inschrijving¹⁰ (artikel 29 lid 1 richtlijn 2004/18).
- Sluiting contract met de winnende partij.

Kern

De concurrentiegerichte dialoog is een specifieke aanbestedingsprocedure die onder bepaalde voorwaarden bij bijzonder complexe projecten mag worden toegepast. De toevoeging van de concurrentiegerichte dialoog aan de mogelijke aanbestedingsprocedures die publieke opdrachtgevers tot hun beschikking hebben kan worden gezien in het licht van de eerder besproken toenemende complexiteit en veranderende rol en taakverdeling tussen overheid en markt. De dialoog biedt de mogelijkheid om de markt meer te betrekken bij projecten en daarmee de kennis en kunde van de markt in te schakelen om oplossingen te vinden juist voor complexe vraagstukken.

¹⁰ Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI), gunning van een contract geschiedt op basis van meer criteria dan louter de prijs. Zo kan bijvoorbeeld ook de kwaliteit/meerwaarde als gunningcriterium gelden.

1.4 KOSMOS

In voorgaande hoofdstukken is beargumenteerd dat het gebruik van de concurrentiegerichte dialoog valt te bezien vanuit de tendens van een toenemende complexiteit, een behoefte aan samenwerking en een veranderende rol en taakverdeling tussen markt en overheid. De bespreking van het project KOSMOS zal zoveel mogelijk deze lijn volgen. Zodoende zal er eerst in algemene zin iets verteld worden over het project. Vervolgens zal besproken worden waar de complexiteit in zat. Daarna zal de rol en taakverdeling tussen Rijkswaterstaat zijnde een overheid, en de opdrachtnemers zijnde de markt worden toegelicht. Tot slot zal ingegaan worden op beoogde samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Het landelijke KOSMOS project van Rijkswaterstaat (Kunstwerken Onderhoud in Samenwerking met de Markt onder Systeemgerichte Contractbeheersing) is een contract waarin het verrichten van achterstallig onderhoud aan kunstwerken van Rijkswaterstaat is geregeld. Deze achterstand is veroorzaakt doordat er jarenlang geen geld is vrijgemaakt voor onderhoud waardoor het werk bleef liggen. KOSMOS komt voort uit een politiek initiatief om dit achterstallig onderhoud aan kunstwerken¹¹ in versneld tempo weg te werken (OTAR, 2007).

Vanuit het politieke initiatief is er ook budget gekomen met als doel om liefst zo snel mogelijk orde op zaken te stellen. Een betrokkene geeft aan dat er 'opeens' geld beschikbaar was gedurende twee jaren, maar de keerzijde was dat het werk dus wel ook in die jaren moest gaan gebeuren. Besloten werd om het werk aan de honderden kunstwerken regionaal te verdelen in een aantal werkpakketten. Aanvankelijk werd het werk in negen pakketten aanbesteed (Schrijvers et al., 2007) waarvan er uiteindelijk acht zijn aanbesteed, zes met een behulp van een concurrentiegerichte dialoog en twee via een niet openbare procedure.

De complexiteit van het project zat hem in een aantal zaken. Zij zat onder andere in het gebrek aan inzicht dat bij Rijkswaterstaat bestond over de toestand waarin verschillende kunstwerken zich bevonden. Er waren wel documenten waarin beschreven stond in welke staat een kunstwerk verkeerde maar hoe de feitelijke situatie buiten in het veld was moest nog nader geïnspecteerd worden. Gezien de tijdsdruk was alleen het inspecteren van alle honderden kunstwerken al een lastig punt. Bovendien was één van de hoofddoelstellingen van het project om het werk uit te voeren met zo min mogelijk verkeershinder tot gevolg. Ook daarin zat een mate van complexiteit, er moesten innovatieve oplossingen bedacht worden om de overlast te beperken. Overlast zoals bijvoorbeeld het beperken van de snelheid, het afsluiten van wegen of het verminderen van het aantal rijstroken. Een oplossing bedenken die bijvoorbeeld minder tijd kost om te realiseren scheelt in de tijd dat er gewerkt moet worden en dus verkeersmaatregelen moeten worden getroffen.

De keuze werd gemaakt om het project deels aan te besteden met een concurrentiegerichte dialoog. Wellicht was het project niet een schoolvoorbeeld van complexiteit zoals bedoeld door de Europese

¹¹ De term kunstwerken wordt gebruikt als containerbegrip voor allerlei objecten zoals tunnels, bruggen, viaducten en sluizen maar ook bijvoorbeeld vangrails of een verscheidenheid aan constructies waaraan bewegwijzering is bevestigd. Vangrails worden overigens door personen die er verstand van hebben geen 'vangrails' maar 'geleiderails' genoemd.

commissie. Te verdedigen valt dat vooral het zoeken naar innovatieve oplossingen die verkeershinder zou beperken bijzonder complex was. Het Europese vereiste voor technische complexiteit was 'dat de middelen niet objectief kunnen worden bepaald die er toe zullen leiden dat de behoeftes van de aanbestedende partij worden bevredigd en hun doelen worden behaald' (Europese Commissie, 2004) Terugkoppelend naar deze definitie valt te beargumenteren dat Rijkswaterstaat niet precies wist hoe haar kunstwerken erbij lagen en bovendien niet kon bepalen welke oplossingen in technische zin nodig waren om tegemoet te komen aan haar doelstelling en behoefte om het werk uit te voeren met zo min mogelijk verkeershinder tot gevolg. Desalniettemin stelde de landsadvocaat dat de complexiteit van het project "in ieder geval niet gelegen kan zijn in de techniek" (Landsadvocaat, nr 2.) Hij stelde: De bijzonder complexiteit zou echter met name gelegen zijn in de risico's die voorkomen uit de vraagspecifieke en de daaraan gekoppelde garantie' (Landsadvocaat, nr 2.).

'Het verleggen van verantwoordelijkheden naar de markt op het gebied van inspectie, probleemanalyse en het formuleren van individuele oplossingsrichtingen maakt de behoefte aan een flexibelere procedure met ruimte voor dialoog verklaarbaar.' (Landsadvocaat, nr 2.) Dat iets verklaarbaar is betekent echter niet dat het ook juridisch steekhoudend is. Juridisch gezien zou een niet openbare procedure veiliger zijn geweest zo stelde de landsadvocaat. Hij vreesde juridische problemen echter niet zo zeer aangezien er over het toepassingsbereik van de concurrentiegerichte dialoog nog 'bijzonder veel onduidelijkheid bestaat' en vermoede dat de Europese commissie alleen gevallen van 'evident misbruik' van de procedure zou gaan vervolgen, een dergelijk geval was KOSMOS echter niet zo stelde de landsadvocaat. Hoewel KOSMOS dus wellicht geen schoolvoorbeeld was voor het gebruik van de concurrentiegerichte dialoog waren er zeker verdedigbare redenen om de procedure te gebruiken. De bijzondere complexiteit werd daarbij vooral veroorzaakt door mogelijke risico's binnen het project.

Zowel vanuit de politiek als vanuit de samenleving is er druk om overlast op het water en wegennet te beperken. Opgemerkt kan worden dat deze toenemende druk aan sich al een complexiteit met zich meebrengt. Complexiteit die vraagt om innovatieve oplossingen. Te stellen valt dat in een druk land als Nederland met mondige burgers en kritische politiek de complexiteit van infrastructuurprojecten ook juist zit in de politiek/maatschappelijke context van het uit te voeren werk.¹² De complexiteit van KOSMOS was in ieder geval voldoende aanleiding voor Rijkswaterstaat om de markt via een dialoog te gaan betrekken bij het project. De complexiteit was bovendien voldoende om gebruik van de concurrentiegerichte dialoog te kunnen verantwoorden¹³.

¹² 'Maatschappelijke complexiteit' zou zodoende, naast juridische, financiële en technische complexiteit, wellicht een goede vierde grond kunnen zijn voor gebruik van de concurrentiegerichte dialoog.

¹³ Het gebruik van de concurrentiegerichte dialoog was niet geheel onomstreden bij KOSMOS. Het project was wel technisch complex, maar Rijkswaterstaat heeft om redenen van tijd de complexiteit niet, zoals de procedure vereist, objectief gezien zo klein mogelijk heeft gemaakt. In een interview met een medewerker van Rijkswaterstaat geeft deze dan ook aan dat het gebruik van de concurrentiegerichte dialoog te verantwoorden was maar als 'Europa' moeilijk zou gaan doen, dat ook niet onterecht zou zijn.

Het betrekken van de markt werd zojuist al even genoemd. Gesproken werd eerder van een verschuivende rol en taakverdeling tussen overheid en markt. KOSMOS mag als exemplarisch worden bestempeld voor deze verschuiving. Een van de grootste uitdagingen voor Rijkswaterstaat is de marktbenadering. (Schrijvers, 2007) KOSMOS is een project waarbij veel aandacht is besteed aan hoe marktpartijen het best benaderd kunnen worden. Doel is ook om ervaringen daarmee uit KOSMOS 'uit te zetten' bij ander Rijkswaterstaat projecten (Rijkswaterstaat, 2005). Bij KOSMOS waren er een aantal achterliggende redenen om de markt meer te betrekken. De eerste is dat de organisatie van Rijkswaterstaat de afgelopen jaren flink is gereorganiseerd. Veel personeel is afgevoerd en de aard van de werkzaamheden is veranderd. KOSMOS-projectleider Wim Anemaat (Rijkswaterstaat, 2005) zegt daarover het volgende: *'De marktgerichte werkwijze van KOSMOS komt niet uit de lucht vallen. Rijkswaterstaat heeft te maken met personele krimp en kan de meeste werkzaamheden niet zelf uitvoeren. Daar komt bij dat de overheid een andere positie inneemt ten aanzien van de markt. Tijden veranderen. Wij verrichten niet langer werkzaamheden, die de markt óók kan doen. Daar is niks mis mee, maar het verandert wel de verhoudingen tussen RWS en de marktpartijen. Wij concentreren ons volledig op onze rol van deskundig opdrachtgever.'* Het devies bij KOSMOS was dan ook maximaal markt minimaal Rijkswaterstaat. De markt zou inspecteren, ontwerpen, uitvoeren en garantie bieden op de werkzaamheden, in 2 jaar tijd, geclusterd per regio zo stelt een betrokkene. Met een veranderende taakverdeling komt ook een andere rolverdeling. Een opdrachtnemer van KOSMOS: *'de opdrachtgever legt nu de verantwoordelijkheid bij de aannemer, waar het vroeger andersom was.'* (OTAR, 2007). Rijkswaterstaat als zijnde een publieke opdrachtgever heeft zich uit bepaalde taken teruggetrokken en draagt die taken maar ook de daarbij komende verantwoordelijkheden over aan de markt.

De eerste 'S' in de afkorting KOSMOS staat voor samenwerking. Naast een complex project en een project dat getuigt van een nieuwe taakverdeling tussen overheid en markt, is KOSMOS ook een project wat een nieuwe werkwijze beoogt. Een werkwijze die gericht is op samenwerking met de markt. Er is tijdens het project veel geïnvesteerd in een structureel andere verhouding tussen Rijkswaterstaat en de markt (Schrijvers et al, 2007). Gesproken wordt van een 'ingezette en onomkeerbare (cultuur) verandering' (Schrijvers et al, 2007) die vanuit Rijkswaterstaat is ingezet. Gesteld wordt dat bij het al dan niet slagen van die verandering de houding en het gedrag van alle partijen allesbepalend is (Schrijvers et al, 2007). Rijkswaterstaat heeft de markt nodig voor haar nieuwe manier van werken.

Kern

In het complexe project KOSMOS wordt gevolg gegeven aan de nieuwe manier van werken die Rijkswaterstaat nastreeft. Het 'markt tenzij' principe waarbij alles wat de markt kan doen ook wordt overgelaten aan de markt is toegepast. Tevens is geïnvesteerd in een structureel andere verhouding met de markt. Daarbij stond samenwerken met marktpartijen centraal. In KOSMOS komen de twee ontwikkelingen van een toenemende complexiteit en een veranderende rol en taakverdeling naar voren.

2 Theoretisch kader

2.1 Neo Institutionele economie

Wanneer met een economische blik naar de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wordt gekeken valt te stellen dat deze relatie in de eerste plaats resulteert in een ruil van eigendomsrechten. De opdrachtnemer spant zich conform een overeenkomst in om een werk op te leveren aan zijn opdrachtgever en ontvangt daarvoor van de laatstgenoemde een vergoeding. Anders gesteld: de kopende partij (opdrachtgever) heeft verbintenis tot betaling van de koopsom. De verkopende partij (opdrachtnemer) heeft de verbintenis tot het overdragen van het eigendom van het verkochte werk (Huls et al, 1998).

Het ruilen van eigendomsrechten lijkt op het eerste oog wellicht niet zo spannend. Partij A koopt, partij B verkoopt. Ruilen is echter lang niet altijd eenvoudig, zeker wanneer je niet precies weet wat je koopt of niet precies weet wat je verwacht wordt te leveren. In de bouw en bij zeer complexe bouwprojecten speelt deze vraag in het bijzonder. Zoals Dorée (2001) stelt: 'Kopen is in de bouw het vergelijken van beloftes'.

Om tot een transactie te komen moeten afspraken gemaakt worden. Elke partij handelt vanuit bepaalde belangen, belangen die niet per definitie overeen hoeven te komen. Partijen regelen daarom de transactie in een contract om zo hun belangen zeker te stellen. Opdrachtgever en opdrachtnemer onderhouden gedurende de transactie een contractuele relatie met elkaar. Deze relatie staat centraal in dit hoofdstuk. Inzichten uit de neo-institutionele economie zullen worden gebruikt om de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer te bestuderen. De principaal agent theorie vormt samen met de transactiekostentheorie en de 'property rights' theorie de kern van deze tak van het economisch denken.

Informatie is een sleutelbegrip in de neo institutionele economie. Hazeu stelt dat informatie kan worden gezien als het scharnierpunt van transacties (Hazeu, 2000 p.13). Economische ruil gaat als regel gepaard met informatiekorten en onzekerheid (Hazeu, 2000 p. 12). Belangrijk inzicht is dat informatie asymmetrisch kan zijn in die zin dat de beschikbaarheid van informatie alsmede de capaciteit om ermee om te gaan ongelijk verdeeld is over partijen. Informatie is tevens de factor die van belang is om de twee veronderstelde eigenschappen van menselijk actoren te begrijpen. De neo institutionele economie gaat uit van twee gedragsproposities (Dorée, 1996) die beiden samenhangen met informatie:

De eerste propositie is de beperkte rationaliteit van menselijke actoren: Mensen zijn niet in staat om alle keuze opties tegen elkaar af te wegen. *Mensen handelen slechts beperkt rationeel of 'bounded rational'*, hun handelen is *'...intendedly rational, but only limitedly so'* (Simon, 1957). Zoals Hazeu (2000) stelt in deze context: *'mensen zijn geen alwetende beslissers met onbeperkt calculerende vermogens'*. Haselhoff en Rijlaarsdam (1988 p.29) stelden in een verlengde hiervan dat ook contractanten in de bouw worden geplaagd door deze beperking, *'contractanten willen wel rationeel handelen maar zijn hiertoe slechts in beperkte mate toe in staat'*. Zowel opdrachtnemer als

opdrachtgever zullen dus niet beschikken over alle relevante informatie omtrent de transactie. De wel aanwezige, wellicht zelf overvloedig aanwezige informatie resulteert bovendien in het probleem dat de verstandelijke vermogens van mensen te beperkt zijn om vanuit deze informatie daadwerkelijk rationele keuzes te maken.

De tweede propositie is het veronderstelde opportunistische gedrag van menselijke actoren. Williamson schets dat een situatie van verschillende partijen met (deels) tegengestelde belangen kan resulteren in opportunistische gedragingen. Williamson (1975) definieert opportunistisch handelen als *'self-interest seeking with guile'*, Hazeu (2000 p.53) vertaalt dit als: *'het arglistig najagen van eigenbelang'*. Laatstgenoemde stelt verder dat opportunistisch gedrag zich kan uiten in gedragingen van bijvoorbeeld selectieve of vervormde informatieverschaffing, het doen van beloften die men niet kan of wil nakomen, tot regelrecht bedrog (Hazeu, 2000 p. 53).

Beperkte rationaliteit en opportunisme gaan hand in hand. Opportunistisch gedrag kan zich alleen voordoen in situaties waarin er asymmetrische informatie is, ofwel er dus een bepaalde mate van onzekerheid is bij een van de partijen over hoe de vork nu echt in de steel zit. De beperkte rationaliteit van actoren laat ruimte voor deze onzekerheid; een opportunist zal gewiekst gebruikmaken van deze onzekerheid. Zich voordoende onvoorziene situaties worden aangegrepen om voordeel te behalen, zelfs als dat de belangen van andere partijen zou schaden (Dorée, 1996).

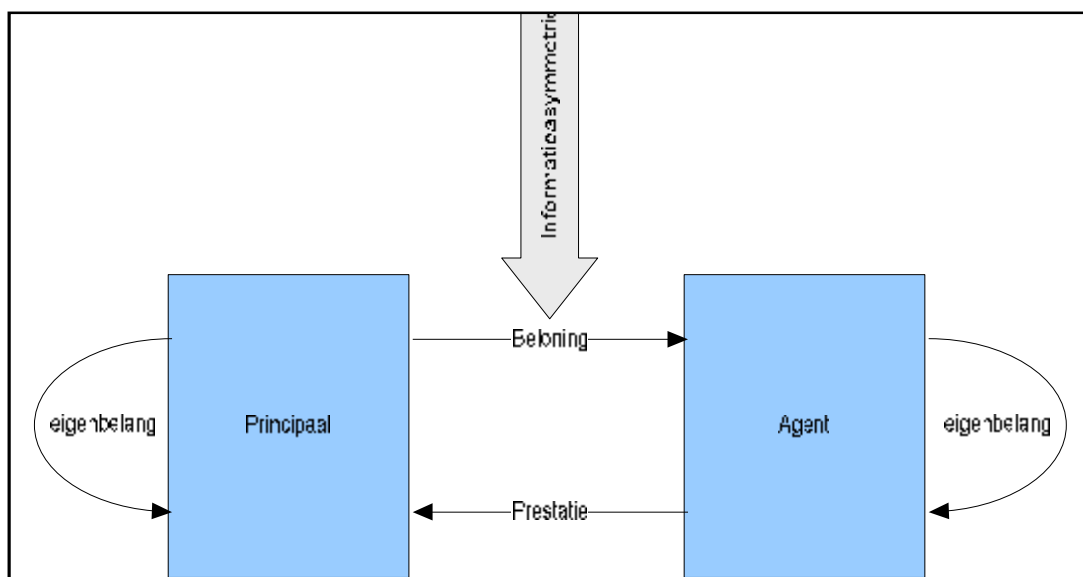
De rol van informatie, de beperkte rationaliteit en de neigingen tot opportunistisch gedrag van menselijke actoren zijn van belang voor zowel de property rights -, transactiekosten als de de principaal-agent theorie. Gedrieën vormen zij de basis van de neo institutionele economie en zullen bij de constructie van het theoretisch raamwerk worden gebruikt als uitgangspunt.

2.1.1 De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer: De principaal agent theorie

De principaal agent theorie houdt zich bezig 'met het bestuderen van het keuzevraagstuk van de contractuele vormgeving van ruilrelaties tussen economische actoren. De actoren hebben verschillende doeleinden en belangen en onvolledige informatie over elkaars gedrag' (Hazeu, 2000: 132)

De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is complex. Het gebruik van de principaal agent benadering kan nuttig zijn om die (contractuele) relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer te bestuderen (Huque,2005). De principaal agent benadering heeft betrekking op de interactie tussen twee actoren, de principaal en de agent, waarbij de opdrachtgevende partij de principaal is en de opdrachtnemende partij de agent. Beiden komen overeen om samen te werken in een contractuele relatie, waarin de principaal de agent betaalt om werkzaamheden voor hem uit te voeren (Halachmi, 2000 p.157). Hoewel klassieke voorbeelden van een principaal agent relatie, de werknemer en de werkgever zijn, mag deze ook op relaties tussen organisatie worden toegepast (Welling, 2006 p72). De betekenis van de structuur verandert niet wanneer deze op relaties tussen organisaties wordt toegepast en niet op relaties tussen personen (*Van der Zaal, 1997: p. 81*). In de literatuur rond de principaal agent theorie gaat uit van de menselijke eigenschappen van beperkte rationaliteit en mogelijk opportunistisch gedrag van zowel principaal als agent. Toevoeging hierop kan verder nog zijn dat verondersteld wordt dat de agent risico avers is (Douma, 1987: p. 424 uit Welling p. 73).

De relatie tussen de principaal en de agent wordt er door gekenmerkt dat zowel principaal als agent een eigen belang heeft in de relatie. De belangen van principaal en agent zijn tevens in enige mate tegengesteld. Verder wordt de relatie gekenmerkt door asymmetrie in informatie.



Figuur 2.1 Principaal en Agent: Belangentegenstellingen en Informatieasymmetrie

Vanuit de genoemde belangentegenstellingen¹⁴ en de onvolledige en asymmetrische informatie tussen de principaal en de agent, kan volgens Arrow (1985: p. 38) een onderscheid gemaakt worden tussen twee typen principaal agent problemen. Ten eerste is er verborgen actie of 'hidden action'. Verborgene actie verwijst naar het probleem van de principaal dat hij de werkelijke activiteiten en inspanningen van de agent niet volledig kan nagaan (Welling, 2006 p.73). Ten tweede is er verborgen informatie, of 'hidden information'. Verborgene informatie verwijst naar het probleem eveneens van de principaal dat deze niet beschikt over alle informatie waarover de agent beschikt (Welling, 2006 p.73). Van belang is het inzicht dat de agent, aangezien deze de uitvoerende partij is, meer informatie heeft over de werkzaamheden die hij verricht. De principaal agent theorie gaat uit van de opportunistische neigingen van zowel agent als principaal. De agent zal vanuit deze opportunistische veronderstellingen zijn voorsprong in informatie in zijn voordeel gebruiken. Duidelijk mag zijn dat dergelijke gedragingen nadelig zijn voor de principaal.

Om nadelige gevolgen te voorkomen zal de principaal moeite moeten doen om zich te informeren over de inspanningen van de agent. De principaal maakt zodoende zogenaamde monitoring kosten, ofwel *'alle kosten die een principaal zich getroost om het gedrag van een agent te observeren en in de gewenste richting te stimuleren'* (Hazeu, 2000 p.131) . Aangezien informatie en onderling geïnformeerd zijn geen vanzelfsprekendheid is maakt ook de agent kosten om de principaal te informeren. Deze kosten worden bonding kosten genoemd, ofwel *'alle kosten die een agent maakt om de principaal te overtuigen dat de agent in het belang van de principaal werkt'* (Hazeu, 2000 p. 129).

¹⁴ Principaal en agent kunnen twee private partijen zijn die tegengestelde belangen hebben maar ook, zoals in dit onderzoek het geval is, een publieke en een private partij. De belangentegenstelling tussen overheid en markt gaan verder dan belangentegenstellingen over wat populair gezegd 'de verdeling van de koek' zou kunnen worden genoemd. Tussen 'bedrijf' en 'overheid', zo stelt Bovens (1996, p. 159) bestaan verschillen in waarden. 'Winst' vanuit het bedrijf staat daarbij tegenover het 'algemeen belang' van overheid, zie verder Bijlage I.

2.1.2 Kosten van informatie, onderhandeling en bekrachtiging: De transactiekosten theorie

'In de praktijk beschikken actoren als regel niet over volledige informatie over de factoren die van belang zijn bij economische beslissingen, zoals voorkeuren, randvoorwaarden, alternatieven, prijzen, kosten, inzet van anderen. Om een transactie tot stand te brengen moet je dus informatie verwerven. Daarvoor moeten kosten gemaakt worden: transactiekosten. (Hazeu, 2000 p.13)'

Het ruilen van eigendomsrechten is allerminst eenvoudig en gaat gepaard met kosten, de zogenaamde transactiekosten. De neo-institutionele economie neemt deze transactiekosten als uitgangspunt van analyse (Hazeu, 2000 p.26). Gesteld wordt dat transacties niet kosteloos door *'the invisible hand'* tot stand komen maar dat 'gebruik' van de markt kosten met zich meebrengt. Transactiekosten kunnen worden gezien als de kosten die een contractuele relatie met zich meebrengt (Macneil, 1981, p. 62). Transactiekosten omvatten: de kosten van informatie; de kosten van onderhandeling en de kosten van het bekrachtigen van de transactie (Hazeu, 2000:

Transactiekosten zullen over het algemeen hoger zijn wanneer er gebruik gemaakt wordt van specifieke activa of kennis of als het gaat om specifieke producten. Ook als de onzekerheid of complexiteit groot is zijn de kosten hoger zijn (Hazeu, 2000 p.76) . Tot slot zullen de kosten van een transactie relatief hoger zijn wanneer een transactie zich niet vaak voordoet

Interessant is de transformatie die Hazeu (2000, p.77) bespreekt met betrekking tot het sluiten van een samenwerkingsverband. Zodra dit verband tot stand komt verandert een situatie van volledig vrije mededinging in een situatie waarin partijen gaan investeren in elkaar, ofwel een bilateraal monopolie. Uit dit monopolie kan een hold-up probleem ontstaan na aangaan van het samenwerkingsverband. Hazeu stelt dat de partij die de minste relatiespecifieke investeringen doet de andere partij 'onder schot' kan houden. De ene partij heeft op een dergelijk moment meer belang bij de samenwerking, hij heeft immers kosten gemaakt die hij alleen kan terugverdienen als de samenwerking blijft bestaan. De scheefheid in belang kan een partij gebruiken om *'een andere, voor hem gunstiger, verdeling van kosten en baten kan afdwingen dan van tevoren was afgesproken.* Dergelijke belangentegenstellingen hangen nauw samen met de besproken onvolledigheid van contracten. Hazeu stelt: *'Er is met andere woorden sprake van een onvolledig contract met als gevolg dat het marktmechanisme toch latent blijft werken, ook nadat een contract is gesloten!'* En voegt daaraan toe dat de mogelijkheid van een hold-up ontstaat wanneer de naleving van het contract niet perfect afdwingbaar is en de onderhandelingsposities van partijen met de tijd veranderen (2000, p.77)

Bij transactiekosten gaat het om alle kosten die noodzakelijk zijn om het contract in ruime zin tussen partijen vollediger te maken (Hazeu, 2000: 73). Hazeu stelt: *'Daarbij gaat het onder andere om zoekkosten; kosten die nodig zijn om eigendomsrecht tot stand te brengen en te handhaven; kosten van onderhandelen; toezicht houden; voorzieningen voor geschillen treffen; kortom allerlei kosten om de juiste prestatieprikkels en coördinatie te bewerkstelligen.'* En voegt daaraan toe dat naarmate het contract onvollediger is de transactiekosten zullen oplopen. *'Deze kosten komen tot uitdrukking in coördinatiekosten en allerlei kosten om de gewenste prestatieprikkels tot stand te brengen'* (Hazeu, 2000 p.74)

2.1.3 Property rights theorie: De onvolledigheid van contracten

'Onvolledig of incompleet contract: Overeenkomst waarbij partijen niet alle relevante toekomstige situaties kunnen of willen – vanwege de hoge kosten- vastleggen' (Hazeu, 2000 p.131)

De property rights theorie bespreekt de mogelijkheid, of eigenlijk onmogelijkheid tot het sluiten van volledige contracten. In tegenstelling tot het basismodel van prijs en marktwerking, dat er vanuit gaat dat *'handelende partijen'* volledige contracten sluiten stelt Hazeu (2000 p.68), in het verlengde van Williamson (1985), dat in de property rights theorie de veronderstelling is dat contracten altijd onvolledig zijn. In deze context wordt ook wel gesproken over positieve dan wel negatieve externe effecten. Daarmee wordt bedoeld dat partijen die buiten het contract vallen voordeel dan wel nadeel ondervinden van hetgeen overeengekomen is door de contractpartijen. Economisch en of juridisch zit dit echter niet verdisconteerd in het contract, zodoende zijn de contracten onvolledig.

Voor dit onderzoek is echter een ander gevolg van de onvolledige contacten van belang. Want zo stelt Hazue (2000 p.69) ook wanneer een agent , *'niet volledig naar de letter en geest handelt'* van het contract dat hij met de principaal heeft, er sprake is van een onvolledig contract. Allicht hangt dergelijk gedrag nauw samen met de eerder besproken opportunistische neigingen van menselijke actoren. Gesteld kan tevens worden dat onvolledige contracten samenhangen met transactiekosten en beperkte rationaliteit. Transactiekosten maken het *niet wenselijk* om volledige contracten te willen afsluiten omwille van de kosten die dat met zich mee zou brengen. De beperkte rationaliteit maakt het *niet mogelijk* om volledige contracten af te sluiten. Hazue (2000, p.52) stelt dan ook dat het rationeel is om beperkt rationeel te zijn. Er moet immers een werkbare situatie ontstaan.

Zelfs bij relatief eenvoudige transacties is het praktisch gezien vrijwel onmogelijk om de vele mogelijke relevante omstandigheden rondom de transactie volledig op te sommen (Al-Najjar 1995 in Reniers, 2007). In de bouwpraktijk is de onmogelijkheid om volledige contracten af te sluiten al niet anders, voorafgaand aan het bouwproces kunnen niet alle onderzekerheden worden weggenomen (Hordijk & Van de Vliert, 1983). Daarbij komt dat in de bouw vaak onverwachte gebeurtenissen optreden (Reniers, 2007). Zeker bij complexe projecten, zoals projecten die worden aanbesteed met een concurrentiegerichte dialoog per definitie zijn, is een alomvattende benadering dus onmogelijk.

Aangezien niet alle relevante omstandigheden in de contracten kunnen worden gevat blijven er onvermijdelijk gaten over. In lijn met Milgrom en Roberts (1992 p.132) stelt Rooks (2002, p.2) dat de *'gaten in onvolledige contracten worden aangevuld door een gemeenschappelijk kader van (vaak globale) verwachtingen over een transactie'*. Een gemeenschappelijk kader dat ook wel 'impliciet contract' (Azariadis, 1989) of 'psychologisch contract' (Ring en van de Ven 1994) wordt genoemd. Het formele contract bestaat dus naast een meer informeel contract. Een informeel contract dat bestaat uit gemeenschappelijk kader van onderlinge verwachtingen over een transactie.

Gezien de onvolledige contracten zijn er zeker in het geval van samenwerkingsverbanden problemen met de allocatie van het gezamenlijke voordeel van samenwerking. De property rights theorie stelt dan ook de vraag hoe de uit allocatief oogpunt goede prikkels tot stand te brengen (Hazeu, p. 71). De

kunst is zodoende om een contract zo vorm te geven dat alle 'teamleden' prikkels ervaren die hun tot inspanning bewegen te gunste van het gemeenschappelijke doel.

Voor dit onderzoek zijn de genoemde inzichten uit de property right theorie van belang omdat de theorie kennis verschaft over de (on)volledigheid van contracten, dit betreft op samenwerkende partijen en bovendien verbanden legt tussen de onvolledigheid van contracten enerzijds en prikkels om partijen ondanks deze onvolledigheid zich te laten inspannen anderzijds.

2.1.4 Betekenis geven: Neo institutionele economie

Informatie is het scharnierpunt van een transactie. De sluiting van een contract is een cruciaal moment in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer ofwel principaal en agent. Contracten zijn per definitie onvolledig. Hoewel dit vanuit transactiekostenperspectief wenselijk kan zijn en vanuit de beperkte rationaliteit onvermijdelijk brengt deze onvolledigheid ook problemen met zich mee.

Onvolledige contracten laten bepaalde belangentegenstellingen die er zijn tussen principaal en agent ongemoeid. Contractueel gezien is er dan geen prikkel om al dan niet te handelen. Dit wordt problematisch wanneer twee partijen willen samenwerken en zodoende juist bepaalde handelingen van elkaar wensen en verwachten. Onvolledige contracten laten ruimte over voor zowel principaal en agent om te handelen vanuit het eigen belang. Gezien het veronderstelde opportunisme van partijen zullen partijen geneigd zijn juist hun eigen belang na te streven. Met name de agent heeft door zijn voorsprong in informatie hiervoor mogelijkheden. Aangezien partijen in een samenwerking overeenkomstige maar ook tegenstrijdige belangen hebben kan de ruimte om te handelen in het eigen belang ten kosten gaan van het gezamenlijke belang.

Van belang is het inzicht dat belangentegenstellingen weliswaar contractueel in een bepaalde mate afgedicht kunnen zijn maar dat die belangentegenstellingen daarmee nog niet zijn verdwenen. 'Achter' het contract blijven belangentegenstellingen bestaan tussen principaal en agent. Hoewel een samenwerking voor principaal en agent wenselijk kan zijn en deze contractueel kan zijn vastgelegd is het komen tot samenwerking ook lastig te bewerkstelligen gezien de beperkte rationaliteit en opportunistische neigingen van betrokken partijen.

Dit gesteld hebbende moet hieruit lering worden getrokken voor wat betreft de concurrentiegerichte dialoog. De dialoog beoogt de uitwisseling van informatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en wel voor sluiting van het contract. Enerzijds lijkt dit zinvol aangezien de dialoog zodoende voorziet in het genereren van informatie die kan bijdragen tot het sluiten van een volledig contract. Volledigheid die bepaalde belangentegenstellingen contractueel afdicht waardoor partijen juist een prikkel krijgen zich in te spannen in het gezamenlijke belang.

Anderzijds dient de vraag gesteld te worden waarom informatie uitgewisseld zal worden door de betrokken opdrachtgever en opdrachtnemer. De twee partijen hebben immers in enige mate tegengestelde belangen en daarmee wellicht juist een reden om niet alle informatie te delen met elkaar en de bestaande asymmetrie in informatie te laten bestaan. Daarbij komt dat de dialoog voor sluiting van het contract wordt gevoerd, na sluiting van het contract zal de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer veranderen. De vraag is, mede gelet op de opportunistische neigingen van partijen, in hoeverre de dialoog na sluiting van het contract waardevol is gebleken. Welke prikkels zijn er met andere woorden voor betrokkenen om informatie te delen in de dialoog en het contract dat voortvloeit uit de dialoog na te leven?

2.2 Samenwerking

2.2.1 Laagste prijs versus economisch meest voordelige inschrijving

De relatie tussen de publieke opdrachtgever en private opdrachtnemer bij bouwprojecten heeft een opvallende dynamiek voor wat betreft de onderhandelings- en machtposities van partijen ex-ante contract (ofwel voor sluiting van het contract) en ex-post contract (ofwel na sluiting van het contract). Williamson (1985) stelt zelfs dat de relatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever een *'fundamentele transformatie'* ondergaat wanneer er een contract gesloten wordt. Voor sluiting van het contract kan op effectieve wijze competitie worden bedreven, na sluiting zijn partijen echter tot elkaar veroordeeld en maakt competitie plaats voor een bilaterale monopoliepositie (Doreé, 1996 p.171). De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer verandert dus door de sluiting van een contract. Doreé (1996 p.171) beschrijft de fundamentele transformatie waarover Williamson schreef voor opdrachtgever en aannemer (opdrachtnemer) als volgt:

'Ex-ante contract ligt de onderhandelingsbalans in het voordeel van de opdrachtgever. De aannemer is voor het verkrijgen van de opdracht afhankelijk van de opdrachtgever. De opdrachtgever kan deze afhankelijkheid uitbuiten door een competitie-element in te voegen'

'Ex-post contract ligt de onderhandelingsbalans in het voordeel van de aannemer. De opdrachtgever is door het contract gebonden. Contractbreuk is voor de opdrachtgever nauwelijks tot geen alternatief. De partijen bevinden zich in een één-één onderhandelings situatie (ook wel bilaterale monopolie genoemd).'

Het verschuiven van de onderhandelingsbalans is van essentieel belang om het verloop van samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer goed te kunnen doorgronden. Zoals gesteld is de opdrachtgever voor sluiting van het contract in een voordelige positie. De gegadigde opdrachtnemers ofwel gegadigden¹⁵ zijn in een nadelige positie. De opdrachtgever heeft een opdracht te vergeven en de gegadigden moeten in onderlinge concurrentie met elkaar die opdracht weten te bemachtigen. Dit geeft de opdrachtgever de mogelijkheid om gebruik te maken van de hachelijke situatie waarin de gegadigden zich bevinden te gebruiken. Het gunnen¹⁶ op laagste prijs kan worden gezien als opportunistisch gebruikmaken van de nadelige positie van gegadigden. Het dwingt de gegadigden tot hun laagste prijs. Doen zij dit niet dan zullen zijn de concurrentiestrijd met andere gegadigden verliezen en de opdracht niet krijgen. Organisaties in de publieke sector hebben de neiging te focussen op 'harde' factoren zoals prijs. 'Zachtere' factoren, zoals de reputatie van de

¹⁵ Opdrachtnemers zijn nog 'slechts' gegadigden aangezien zij alleen nog maar meedingen om opdrachtnemer te mogen worden.

¹⁶ Definitie gunning: verstrekken van een overheidsopdracht door een aanbestedende dienst aan bijvoorbeeld een marktpartij. Criteria voor gunning kunnen zijn enkel en alleen de laagste prijs of economisch meest voordelige inschrijving.

opdrachtnemer en de kwaliteit van het werk, krijgen daarentegen minder aandacht (Domberger, 1998)

Na sluiting van het contract is het de opdrachtnemer die in de meer voordelige positie verkeert. Dorée (2001) geeft uitleg waarom na sluiting van het contract de opdrachtnemer in het voordeel is en stelt: *'partijen zijn weliswaar beiden gelijkelijk gebonden door het contract, maar het ontbinden van het contract heeft voor de opdrachtgever beduidend vervelender consequenties dan voor de aannemer. De opdrachtgever kijkt dan aan tegen een onafgemaakt project, tegen tijdsverlies, schadeclaims, en verontwaardigde burgers/gebruikers.'* Dorée (1996, p.171) stelt dan ook: *'contractuele onvolkomenheden vormen dientengevolge een risico voor de opdrachtgever. Een kwaadwillende aannemer kan van de beschreven fundamentele verandering misbruik maken.'*

Toevoeging vanuit de principaal agent theorie hierop kan zijn dat de opdrachtnemer als zijnde de agent meer informatie heeft over de werkzaamheden die hij verricht en dit voordeel opportunistisch kan uitbuiten waardoor de opdrachtgever als de werkzaamheden eenmaal begonnen zijn in een nadelige positie verkeert. Toevoeging vanuit de property rights theorie kan zijn dat partijen weliswaar gelijkelijk gebonden zijn aan het contract maar dat het contract tevens onvermijdelijk onvolledig zal zijn en zodoende mogelijkheden bieden tot opportunisme.

Gezien de opportunistische neigingen van menselijke actoren bestaat het risico dat de opdrachtgever ex-ante contract de gegadigden elkaar (te) zwaar laat beconcurreren. Dit lijkt op korte termijn succesvol aangezien werkzaamheden tegen voordelig in de markt gezet kunnen worden, een dergelijke strategie blijkt echter terug te komen als een boemerang. Dorée (2001) zegt over de onderhandelingen ex-ante en ex-post contract het volgende: *'Het verloop van post-contractuele onderhandelingen is afhankelijk van de samenwerkingsbereidheid van de contractpartijen. Het fundament daarvoor wordt al voor de sluiting van het contract gelegd. Hard tegen hard vooraf, dan ook hard tegen hard achteraf.'* Toch werd de 'samenwerking' tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in het verleden bepaald door deze dynamiek: contracten werden gegund op laagste prijs, na sluiting van het contract bevocht de opdrachtnemer zijn marges weer terug: het ging hard tegen hard. 'Samenwerking' werd dan ook gekenmerkt: *'door een spiraal van wantrouwen: wantrouwen van opdrachtgevers zette hun aan tot een hardere opstelling in de richting van de aannemers. De aannemers beantwoordden dit met eenzelfde harde opstelling, waarbij de winst met meerwerkclaims moest worden veiliggesteld. Daarmee werd weer het wantrouwen van de opdrachtgevers bevestigd'* (Haselhoff & Rijlaarsdam, 1988 in Dorée, 2001).

Gezien de nadelige gevolgen voor de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en de daaruit voortvloeiende problematische samenwerking tussen beide partijen werd ingezet op veranderingen. De beschreven dynamiek diende te worden doorbroken Het gunnen van projecten op basis van laagste prijs is voor projecten veelal niet meer aan de orde. Gunning geschiedt op basis van Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) en zodoende op basis van meer criteria dan louter de prijs.¹⁷ Zo worden opdrachten die worden aanbesteed met een concurrentiegerichte dialoog per definitie gegund op basis van EMVI.

¹⁷ Gezegd moet echter worden dat het criterium prijs veelal nog wel het zwaarst wegende criterium is. Ofwel er moet dus bijzonder goed gescoord worden op andere criteria wil een duurdere inschrijving ook de opdracht daadwerkelijk winnen van goedkopere inschrijvingen.

Zo kan bijvoorbeeld ook de kwaliteit/meerwaarde als gunningcriterium gelden (Europese Commissie, 2004). Het gunnen op basis van EMVI criteria kan dus wellicht bijdragen aan het komen tot samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Betekenis geven: Laagste prijs versus Economisch Meest Voordelige Inschrijving

Voor het gunnen op laagste prijs is dus een alternatief gevonden in de vorm van de economisch meest voordelige inschrijving. Hoewel de prikkel deels is weggenomen voor opdrachtnemers om te laag in te schrijven en daaropvolgend de marges te moeten bevechten, is het besproken mechanisme ex-ante/ex-post contract nog intact. Daarmee is er, gezien de veronderstelling dat menselijke actoren opportunistisch handelen, nog geen reden om daadwerkelijk een verandering in de verhouding tussen opdrachtgever/opdrachtnemer te verwachten. Er is door te gunnen op de economisch meest voordelige inschrijving wellicht een reden minder om elkaar opportunistisch te benaderen en te bevechten, dit hoeft echter niet in te houden dat partijen niet het onderste uit de kan willen halen.

2.2.2 Vertrouwen en samenwerking

Het niet langer gunnen op de laagste prijs kan de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wellicht verbeteren maar tevens kan beredeneerd worden dat dit niet het geval hoeft te zijn. Er wordt in het verbeteren van de verhoudingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer dan ook niet op één paard gewed. Bovenal moet er gebouwd worden aan vertrouwen om zodoende samenwerking te bewerkstelligen. Zoals gesteld was er voorheen sprake van een 'spiraal van wantrouwen' waarin opdrachtgever en opdrachtnemer zich bevonden. Het doorbreken van deze spiraal en het bouwen aan vertrouwen worden als de oplossing gezien om problemen in de samenwerking te voorkomen. Vanuit zowel de zijde van de opdrachtgever als vanuit de zijde van de opdrachtnemer wordt veelvuldig gepubliceerd over het belang van vertrouwen voor samenwerking. Enkele citaten:

'We noemen het een doorbraak, omdat beide partijen elkaar in een vicieuze cirkel in bedwang houden: als een opdrachtgever voor de laagste prijs gaat, dan is er voor de aanbiedende onderneming geen ruimte om met creatieve oplossingen te komen. En als de bouwonderneming niet met creatieve oplossingen komt bevestigt dat het beeld bij de opdrachtnemer: bouwers zijn niet innovatief en hebben geen oog voor mijn behoefte. Een graadmeter voor het oordeel of zo'n doorbraak te verwachten valt, is de mate waarin partijen elkaar vertrouwen. Welnu, daar is de afgelopen jaren aanzienlijke verbetering in gekomen' (PSI bouw, 2009 Durf 4).

'Bouwprocessen zijn in verandering. Markt en overheid ontwikkelen steeds nieuwe manieren van werken. Dat vraagt om een goede samenwerking. En een goede samenwerking vraagt om wederzijds vertrouwen. Samen Bouwen aan Vertrouwen!' (Rijkswaterstaat, 2009)

'Het gaat uit van een totale openheid tussen opdrachtgever en bouwer. Dat vergt een samenwerking op basis van vertrouwen.' (PSI bouw, 2009 Durf 2)

'Een onomkeerbare cultuuromslag in de bouw is alleen mogelijk als de mensen in het bouwproces vertrouwen in elkaar hebben en bereid zijn tot een open samenwerking.' (PSI bouw, 2009)

'Dat klinkt heel logisch, maar de praktijk wijst uit dat samen werken aan een bouwproject lang niet altijd betekent dat men ook goed samenwerkt. De oorzaak is meestal te vinden in het voorop stellen van de eigen belangen waardoor opdrachtgever en opdrachtnemer elkaar niet vertrouwen(...) Dit leidt tot 'defensief gedrag, waarbij men risico's het liefst naar een ander doorschuift, zich indekt tegen fouten en bij onenigheid met juridische stappen dreigt.' (RegieRaad bouw & PSI Bouw, 2008).

Een betere samenwerking wordt dus van groot belang gezien door zowel opdrachtgevers als Rijkswaterstaat als door de kenniscentra van de bouw zoals De Regieraad bouw en PSI Bouw. Over de weg die bewandeld moet worden om te komen tot die samenwerking lijkt men het eens. Een goede samenwerking kan alleen bestaan als partijen elkaar vertrouwen.

Betekenis geven: vertrouwen

Om te komen tot samenwerking is onderling vertrouwen nodig zo zijn opdrachtgevers en opdrachtnemers van mening. Maar is dat wel zo? De vraag is waarom partijen die, zoals eerder besproken, er soms juist belang bij lijken te hebben om opportunistisch te handelen, elkaar zouden vertrouwen en daar bovendien voordeel uit zouden kunnen halen. De vraag is dan ook hoe belangrijk vertrouwen nu eigenlijk is, anders gezegd kun je op vertrouwen wel bouwen?

2.2.3 Vertrouwen: een theoretische perspectief

Recente ervaringen hebben tekortkomingen van het alomvattende contract dat gebaseerd is op competitie en controle aan het licht gebracht (Huque, 2005). Vanuit deze tekortkomingen is de noodzaak ontstaan om vertrouwen in te bouwen in contractuele relaties. Vertrouwen kan onzekerheid en complexiteit reduceren doordat onderling vertrouwen zorgt voor enige zekerheid over de acties en reacties van actoren (Huque, 2005). Daarbij is overigens de perceptie van betrokkenen van belang. Vertrouwen reduceert de onzekerheid niet als zodanig als wel het gevoel van onzekerheid. Tevens is vertrouwen te zien als een coördinerend mechanisme dat is gebaseerd op gedeelde normen en waarden. Hierdoor ondersteunt vertrouwen samenwerking wanneer er sprake is van een onzekere omgeving (Greve & Ejersbo, 2002, p.39-40). Greve (2000 p. 62) stelt dat in veel Europese landen de publieke sector steeds meer gebruikt gaat maken van meer op vertrouwen gebaseerde contracten bij het uitbesteden van werkzaamheden.

Vanuit de ontwikkeling dat overheden meer en meer uitbesteden wordt de noodzaak groter om contracten op een andere wijze te managen. Managers moeten hun gedrag, beleid, procedures, contracten en monitoring in lijn brengen met het type contract om ondersteuning te bieden aan het type contractuele relatie dat gepast is vanuit achterliggende strategische bedoelingen bij het contract (O'Looney, 1998 p.190/191). Met andere woorden er moet zeer bewust worden gekeken naar de vraag, wat beoogt het contract te bereiken, wat voor contractuele relatie past het best bij die doelstelling en hoe kan dat het best gemanaged worden. De keuze van het soort contract is daarom van belang. Taylor & Lewis (1997) onderscheiden contracten langs een lijn van zeer flexibel tot zeer rigide. Zij stellen dat een flexibel contract gebaseerd is op vertrouwen en de strikt voorgeschreven contracten gebaseerd zijn op boetes. Er zijn zodoende low trust en high trust contracten. Waarbij low trust samen gaat met concurrentie tussen aanbieders (Taylor & Lewis, 1997).

Concurrentie tussen aanbieders wordt genoemd als een bepalende factor voor de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Competitie impliceert een gebrek aan vertrouwen aangezien zij gedreven wordt door een tegengesteld belang van de koper voor wat betreft prijs en kwaliteit (Greve & Ejersbo, 2002, p. 44-46!). De koper ofwel de opdrachtgever wil er voor zorgen dat hij de beste kwaliteit krijgt voor de beste prijs. De opdrachtnemer heeft echter een ander belang dan de opdrachtgever. Het is voor hem in de eerste plaats niet aantrekkelijk om de beste kwaliteit voor de prijs te leveren. Concurrentie tussen gegadigde opdrachtnemers moet vanuit de opdrachtgever waarborgen dat laatstgenoemde ondanks het strijdige belang van de opdrachtnemer toch de beste prijs en kwaliteit krijgt. Concurrentie dwingt zodoende iets af bij de opdrachtnemer dat strijdig is met zijn eigen voorkeur. Sterke concurrentie gaat zodoende samen met weinig vertrouwen (Greve & Ejersbo, 2002, p. 44-46!).

Ook Huque (2005) maakt op basis van Greve (2000) een onderscheid tussen twee soorten contracten: 'Hobbesian'¹⁸ en 'Durkhemian'. Ofwel een harde en een meer 'softe' variant. In de harde variant worden contracten gedetailleerd geschreven om alle omstandigheden te vatten. Er is een duidelijke verdeling gemaakt in verantwoordelijkheden voor als er iets fout gaat. Sancties worden daarbij gebruikt. In de 'softe' variant van contracten worden verwachtingen beschreven over

¹⁸ Hobbes die overigens stelde dat samenwerking niet tot stand kon komen zonder centraal gezag

te behalen doelen en de achterliggende vraag. Het contract wordt gezien als een stuk gereedschap op basis waarvan een dialoog gevoerd kan worden en niet zozeer een juridisch document dat strikte procedures dicteert. Er is geen duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden maar gebruik wordt gemaakt van meetpunten op basis waarvan terug gekoppeld wordt. Deze softe variant is geschikt voor langdurige contracten¹⁹ waarbij op basis van vertrouwen het korte termijn gewin buitenspel wordt gezet (Greve, 2000, p.49-66 in Huque, 2005). Het is managen op basis van vertrouwen.

O'looney (1998) voorziet een verschuiving van managen op basis van macht naar managen op basis van vertrouwen. Hij stelt dat onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid van wat hij noemt 'trust based management' moeten worden verkend. Een van die voorwaarden is dat er sprake moet zijn dat er een duidelijke verwachting is van beide kanten, zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer, dat het waarschijnlijk is dat de contractuele relatie een lange periode zal duren. Tevens moet er de wil zijn om een op vertrouwen gebaseerde relatie aan te gaan.²⁰ Ook moet er sprake zijn van congruentie tussen de doelen van beide partijen. Bovendien stelt hij moet er sprake zijn van een, wat hij noemt, gepaste machtsverdeling tussen beide partijen. Hij noemt dit het meest cruciale punt voor trust based contract management.²¹

Maatwerk werd genoemd als een noodzakelijkheid voor succesvolle contracten. De insteek van het juist soort contractuele relatie werd daarbij tevens benoemd als onderdeel van dat maatwerk. Kumar (1996) stelt dat de aard van de contractuele relatie wordt bepaald door de mate van afhankelijkheid tussen twee partijen. Onderscheid wordt gemaakt tussen een hoge en lage onderlinge afhankelijkheid.

¹⁹ De verwachting dat de relatie lang duurt is belangrijker dan dat de relatie daadwerkelijk lang duurt, of de relatie al lang heeft geduurd is niet zozeer van belang (Lusch & Brown, 1996).

²⁰ Aan deze voorwaarde mag worden toegevoegd dat een op vertrouwen gebaseerde relatie niet zonder kosten is en kan bovendien voor zowel de publieke opdrachtgever als voor de private opdrachtnemer resulteren in kwetsbaarheid (O'Looney, 2005 p.191).

²¹ 'Power as the threats of its use represent the bottom-line risk to trust-based contracts. If one can overcome the power trap, other trust- enhancing activities will likely be more effective.' (O'Looney, 2005 p.191)

| | | |
|----------------------------------|-----------------------------|---------------------|
| Hoog Afhankelijkheid Overheid | 'Hostage' | Vertrouwens relatie |
| | Laag | |
| | Apathie | 'Drunk with power' |
| | Laag | Hoog |
| | Afhankelijkheid Contractant | |

Figuur 2.2 Verschillende types contractuele relaties: afhankelijkheid tussen overheid en contractant (Kumar, 1996)

Uit het model van Kumar (1996) is af te leiden dat vertrouwenrelaties ontstaan wanneer de onderlinge afhankelijkheid groot is. Maar zelfs relaties waarin de onderlinge afhankelijkheid groot is hebben kans om te ontsporen. Er moet sprake zijn van positieve afhankelijkheid (Tjosvold, 1986)

Tot slot blijkt maatwerk alleen niet voldoende om te komen tot een succesvolle contractuele relatie. O'Looney (1998 p.193) onderkent dat veel contractuele relaties na sluiting van het contract in verval raken. Vaak wordt er tijd genomen om het contract te maken maar niet om het te onderhouden laat staan om van de relatie te leren. Dit is met name het geval wanneer de groep van personen die het contract hebben onderhandeld niet verantwoordelijk blijft tijdens het verdere verloop van het contract. Tevens wordt het probleem genoemd dat sleutelfiguren met kennis van zaken de publieke opdrachtgever verlaten of gaan werken voor de opdrachtnemende partij (O'looney, 1998 p.193)²²

²² De constatering is interessant aangezien zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers meer en meer gaan werken met tender-teams of dialogeteams met daarin personen die in de verdere verloop van het project niet of nauwelijks meer betrokken zijn bij het project. Ook in KOSMOS werd dit als zeer vervelend ervaren voor de samenwerking.

2.2.4 Kan op vertrouwen worden gebouwd?

Contracten dienen maatwerk te zijn zoveel is duidelijk geworden. Maar hoe kan betekenis gegeven worden aan dit gegeven? De besproken theoretische inzichten zullen zodoende worden geprojecteerd op de bevindingen over de concurrentiegerichte dialoog en de context waarbinnen deze procedure gebruikt wordt.

Het contractmanagement moet passen bij de doelstellingen van het contract en bij de contractuele relatie die beoogd wordt om die doelstellingen te behalen (O'looney, p.191). Er zijn low trust en high trust contracten (Taylor & Lewis, 1997). Concurrentie gaat samen met een low trust contract. (Greve & Ejersbo, 2002, p. 44-46!) Zo bezien is 'concurrentiegerichte dialoog' een contradictio in terminis. De aanbestedingsprocedure beoogt zowel concurrentie tussen aanbieders als een dialoog op basis van vertrouwen tussen aanbieder en aanbestedende partij. De verdere samenwerking moet tevens gekenmerkt worden door vertrouwen. Vanuit de opdrachtgever bezien moet de procedure leiden tot het beste uit twee werelden. Concurrentie moet de beste prijs en kwaliteit waarborgen. Een dialoog moet er voor de opdrachtgever voor zorgen dat ook hetgeen geleverd wordt waarom is gevraagd²³. Prettig 'samengewerkt' wordt er omdat er sprake is van vertrouwen. Wellicht zou kunnen worden gesteld dat als er daadwerkelijke sprake is van vertrouwen een element van competitie niet nodig zou moeten zijn.

Rijkswaterstaat en ook de bouwsector lijken het eens over de insteek van hun contractuele relatie. Vertrouwen wordt als zeer belangrijke geacht in die relatie. Vertrouwen tussen partijen moet worden bevorderd en wordt als basis gezien voor een goede contractuele relatie. Er wordt zo bezien gekozen voor Trust Based Management. Maar wordt wel voldaan aan de vier voorwaarden die O'Looney ziet om gebruik te kunnen maken van dit type management? De vier voorwaarden zullen worden besproken.

Ten eerste moet er de uitdrukkelijk verwachting zijn van zowel opdrachtgever als opdrachtnemer dat de contractuele relatie lang zal duren. O'looney noemt dit zelfs een 'key condition': een zeer belangrijke voorwaarde voor trust-based management. Maar voldoen projecten als KOSMOS wel aan deze voorwaarde? Het antwoord is nee. Zoals Dorée (1996,p 19) stelt zijn er bij bouwprojecten minstens twee participanten: opdrachtgever en aannemer. *'Deze participanten vormen een coalitie die gedurende het project door middel van contracten aan elkaar gebonden wordt'*. Geen gezamenlijke verwachting dat de relatie lang zal duren. Van tevoren staat vast dat het eindig is en dat is van belang voor het feit of er samengewerkt wordt (Axelrod, 1984).

Ten tweede moet er de bereidheid zijn om een op vertrouwen gebaseerde relatie aan te gaan. Belangrijk is dat een bereidheid van vertrouwen impliciet een bereidheid tot kwetsbaarheid is (O'Looney, 2005 p.191). Vertrouwen geven is niets anders dan de bereidheid het risico te lopen dat dit vertrouwen geschaad wordt. Uit de bevindingen blijkt dat die bereidheid er niet altijd is.

²³ Een persoon uit het management van de opdrachtgever van KOSMOS verhelderde zijn doel van een concurrentiegerichte dialoog als volgt 'een dialoog moet er voor zorgen dat we een keuken krijgen als we een keuken willen en geen badkamer krijgen'.

Betrokken vonden soms dat in de dialoog partijen niet alle kaarten op tafel wilden leggen. Overigens wordt er wel vaak gesteld dat die bereidheid er is. Publicaties uit de sector (PSI Bouw, 2009) en vanuit Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat, 2005) hebben het over Lef! en Durf! om elkaar te vertrouwen.²⁴ Er mag dus niet gesteld worden dat de bereidheid om elkaar te vertrouwen er niet is, maar wel dat dit niet voor iedere partij geldt²⁵.

Ten derde moet er sprake zijn van congruentie in doelen. O'looney (p.191) is realistisch en stelt dat elke organisatie anders is en twee organisaties nooit hun doelen helemaal in lijn met elkaar zullen kunnen brengen. Waar het om gaat is de mogelijkheid voor een win-win situatie. Die win-win situatie wordt door zowel de opdrachtgever als opdrachtnemer gezien. Zoals gesteld werd in de inleiding (*PSI Bouw en Regieraad Bouw, 2007*) is samenwerking 'hot'. Dit komt omdat er twee partijen zijn die constateren dat ze iets aan elkaar kunnen hebben en constateren dat als zij meer en beter samenwerken daar voor een ieder voordeel mee te behalen valt.

De vierde en laatste voorwaarde voor 'trust based management' is dat de opdrachtnemer en opdrachtgever weten te komen tot een dusdanige structuur dat er sprake is van een machtevenwicht. Macht en het gevaar van het gebruik er van zijn het grootste risico voor op vertrouwen gebaseerde contracten (O'looney p.191). Hij benoemt het risico voor partijen om in de val te lopen van hun eigen macht, ofwel de 'power trap'.

De machtbalans ligt complex. De machtbalans tussen opdrachtgever en opdrachtnemer verschuift gedurende de verschillende fases waarin het project zich bevindt. Williamson (1985) stelt zelfs dat de machtbalans opdrachtnemer/opdrachtgever een fundamentele transformatie ondergaat wanneer er een contract gesloten wordt. Er is geen sprake van een balans. Ex-ante contract bevindt de opdrachtnemer zich in een afhankelijk positie ten opzichte van de opdrachtgever aangezien hij in competitie met andere gegadigden het contract moet weten te bemachtigen (Doreé, 1996 p.171). Ex-post contract daarentegen is de opdrachtgever in belangrijke mate afhankelijk van de opdrachtnemer. Contractbreuk is voor de opdrachtgever nauwelijks tot geen alternatief (Doreé, 1996 p.171). Daarbij komt dat vanuit de principaal agent relatie de agent, ofwel de opdrachtnemer de beter geïnformeerde partij is en zodoende tevens een machtspositie heeft. Hoewel een machtsbalans is cruciaal voor trust-based management (O'Looney, 2005 p.191) lijkt hier dus geen sprake van.

Concluderend valt te stellen dat van de vier besproken punten vooral bij het eerste en het vierde punt de schoen wringt. Daarmee is niet gezegd dat aan de tweede en derde voorwaarde voor trust-based management is voldaan. Bij de bereidheid van partijen om een vertrouwensrelatie met elkaar aan te gaan kunnen zoals gesteld vraagtekens gezet worden. Over het punt van doelcongruentie kan beargumenteerd worden dat doelen deels tegenstrijdig zijn en deels samenvallen.

²⁴ Welling (2006 p.4) constateert in navolging van Heide en Miner (1992: p. 272) en Tazelaar en Snijders (2000: p. 7) dat: *'zelfs waar twee organisaties niets liever willen, komt samenwerking vanzelfsprekend tot stand of mislukt het in de bedrijfskundige praktijk. Woorden als vertrouwen en commitment worden doorgaans met de mond beleden, maar feitelijk niet omgezet in daden. Er is een kloof tussen het praten over en het daadwerkelijk doen.'*

²⁵ Voor wat betreft prijs en kwaliteit hebben de opdrachtnemer en opdrachtgever twee verschillende ideaalbeelden. Weinig betalen voor topkwaliteit zal vermoedelijk een opdrachtgever als muziek in de oren klinken. Een opdrachtnemer wil de beste prijs voor liefst zo min mogelijk inspanning.

Wanneer de inzichten uit de eerste en vierde voorwaarde voor trust-based management worden geprojecteerd op de gedane bevindingen. Er is geen verwachting dat de contractuele relatie lang zal duren, op dag één staat vast dat de relatie eindig zal zijn. Bovendien is er geen sprake van de noodzakelijk geachte machtbalans.

Tot slot: als aangenomen wordt dat vanuit opdrachtnemers en opdrachtgever de oprechte bereidheid is om te komen tot meer op vertrouwen gebaseerd contractuele relaties dan moet gesteld dat de kenmerken van de contracten en de context, waarbinnen deze zich afspelen, het maken dat trust based management als ongeschikt moet worden aangemerkt.

Betekenis geven

Vertrouwen kan dus in bepaalde gevallen leiden tot betere samenwerking. Er zijn echter bepaalde randvoorwaarden die bepalen of vertrouwen een geschikt instrument is om te komen tot samenwerking. Gezien de waarde die zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers hechten aan onderling vertrouwen is de vraag wellicht relevant of de specifieke relatie tussen publieke opdrachtgever en private opdrachtnemer bij grote bouwprojecten zich wel zo goed leent voor een op vertrouwen gebaseerde samenwerking. De vraag of er gebouwd kan worden op vertrouwen moet ontkennend worden beantwoord.

2.3 Speltheorie

Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer bestudeerd aan de hand van verschillende theoretische inzichten. De discussie die kan worden gevoerd op basis van deze inzichten is terug te voeren op de vraag of samenwerking nu draait om de achterliggende *belangen van of om het vertrouwen tussen* betrokken partijen. Waar de neo-institutionele economie uitgaat van belangen die bepalend zijn voor het handelen van partijen wordt in publicaties van zowel de zijde van de opdrachtgever als van de opdrachtnemer vertrouwen genoemd als bepalende factor die betrokken partijen tot samenwerking moet brengen. Opvallend is dat het 'belang' van belangen daarbij niet lijkt te worden geadresseerd. Terwijl feit is dat er sprake is van twee partijen: opdrachtgever en opdrachtnemer, met ieder hun eigen en deels tegenstrijdige belangen. Twee partijen die uitspreken te willen samenwerken maar tevens is in het verleden gebleken dat samenwerking lastig te bewerkstelligen is. De problematiek van deels overeenkomstige en deels tegenstrijdige belangen die opdrachtnemer en opdrachtgever ondervinden bij het komen tot samenwerking is niet uniek. Deze geschetste situatie kan worden omschreven als een situatie van 'coöpetitie', ofwel coöperatie en competitie (Nalebuff & Brandenburger, 1996: 45). De vraag is hoe een publieke opdrachtgever en een private opdrachtnemer kunnen komen tot samenwerking. Ter beantwoording op deze vraag zullen inzichten uit de speltheorie gebruikt worden.

Het komen tot samenwerking, een speltheoretische blik

Zoals eerder in hoofdstuk 1 ter sprake is gekomen, zien publieke opdrachtgevers zich geconfronteerd met een toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken. Vanuit die toenemende complexiteit hebben publieke opdrachtgevers de behoefte om de kennis en kunde van de markt te betrekken bij maatschappelijke vraagstukken. Door de heersende gedachte dat alles, wat de markt kan, de markt ook moet doen verandert de taak en rolverdeling tussen overheid en markt. De markt neemt al dan niet samen met publieke partijen steeds meer van oorsprong publieke taken op zich. Samenwerking tussen publieke en private partijen is echter geen vanzelfsprekendheid. Eerder is gesteld dat iedere opdrachtgever en opdrachtnemer als zijnde principaal en agent verschillende doeleinden en belangen hebben (Hazeu, 2000: 132) en dat publieke en private partijen in het bijzonder verschillende waarden en belangen kennen (Bovens, 1996:159).

De publieke opdrachtgever en de private opdrachtnemer moeten onder druk van de geschetste ontwikkelingen samenwerken. Er lijkt ook een grote bereidheid tot samenwerking te zijn. Toch is ook gebleken dat samenwerking tussen publieke opdrachtgever en private opdrachtnemer niet vanzelfsprekend is en zelfs problematisch kan zijn (Dorée, 1996 en Dorée, 2001). Zowel de vraag hoe het komt dat samenwerking zo moeilijk te bewerkstelligen is als de vroeg hoe gekomen kan worden tot samenwerking kan worden benaderd met een speltheoretisch perspectief.

Zoals eerder gesteld zijn belangen tussen samenwerkende partijen deels tegengesteld en deels overeenkomstig. Dit maakt samenwerking lastig. De twee uitersten van het spectrum zijn wellicht eenvoudiger : volledig overeenkomstige belangen maken samenwerking gemakkelijk aangezien beide partijen precies hetzelfde belang zullen nastreven, bij volledig tegengestelde belangen is er geen reden tot samenwerking. Toch is dat niet de situatie waarin veel organisaties zich bevinden aangezien zelf partijen die concurrenten van elkaar zouden kunnen worden genoemd soms overeenkomstige belangen hebben (Nalebuff & Brandenburger, 1996 p. 45). Gezien de eigen specifieke belangen is het nastreven van een gezamenlijk belang lastig. In het komen tot samenwerking is het van belang dat partijen elkaar weten te bewegen het gezamenlijke, en niet hun eigen belang na te streven. Hoewel partijen elkaar proberen te bewegen tot samenwerking zullen zij zelf geneigd zijn hun eigen belang na te streven. Paradoxaal is dat wanneer zij zelf slagen hun eigen korte termijn belang na te streven dit funest kan zijn voor het slagen van de tevens gewenste samenwerking op de lange termijn. Het komen tot samenwerking is een delicaat spel.

Het probleem van deels overeenkomstige en deel tegengestelde belangen en het probleem dat wanneer het eigen belang door iedere partij afzonderlijk wordt nagestreefd dit een slecht resultaat voor allen tot gevolg heeft is veelvoorkomend. Zoals Axelrod (1984 p. 15) stelt: *'Teneinde de enorme reeks specifieke situaties die deze eigenschap bezitten beter te kunnen begrijpen is een manier nodig om weer te geven wat deze situaties gemeen hebben zonder verstrikt te raken in de details die uniek zijn voor ieder situatie op zich.'* En vervolgt: *gelukkig is zo iets beschikbaar: het beroemde spel van het dilemma van de gevangene*. Dit dilemma, verder beschreven als het prisoners dilemma, kan als volgt worden beschreven

'Het dilemma van de gevangene is een spel voor twee spelers. Ieder moet zijn keus maken zonder dat hij weet wat de ander zal doen. Wat de ander ook doet, overlopen levert meer op dan samenwerken. Het dilemma bestaat er uit dat zij beiden slechter af zijn als ze allebei overlopen dan als ze allebei hadden samengewerkt' (Axelrod, 1984, p14).²⁶

Twee verdachten van een misdrijf worden in bewaring genomen en gescheiden. Justitie weet zeker dat ze samen schuldig zijn maar heeft niet voldoende bewijs om hun te laten veroordelen. Justitie maakt duidelijk aan de twee gevangenen dat ze twee keuzes hebben: het bekennen van de misdaad waaraan de politie zeker weet dat ze schuldig zijn of niet bekennen. Wanneer zij beiden niet bekennen krijgen ze allebei een straf voor een kleiner vergrijp waarvoor ze wel veroordeeld kunnen worden (beiden een jaar gevangenisstraf). Als ze beiden bekennen krijgen ze beiden straf maar met strafvermindering omdat ze hebben bekend (8 jaar gevangenisstraf). Mocht het zo zijn dat slechts

²⁶ Een meer uitvoerige beschrijving van het prisoners dilemma kan worden ontleend aan Luce en Raiffa (1957: p. 95 in Welling, 2006, p96): *'Two suspects are taken into custody and separated. The district attorney is certain that they are guilty of a specific crime, but he does not have adequate evidence to convict them at a trial. He points out to each prisoner that each has two alternatives: to confess to the crime the police are sure they have done, or not to confess. If they both do not confess, then the district attorney states he will book them on some very minor trumped-up charge such as petty larceny and illegal possession of a weapon, and they will both receive minor punishment; if they both confess they will be prosecuted, but he will recommend less than the most severe sentence; but if one confesses and the other does not, then the confessor will receive lenient treatment for turning state's evidence whereas the latter will get "the book" slapped at him.'*

een van de twee gevangenen bekend dan gaat deze nagenoeg vrijuit omdat hij heeft meegewerkt met justitie de ander daarentegen gaat voor lange tijd achter de tralies.

| | | Speler 1 | |
|----------|------------------|-------------|------------------|
| | | Samenwerken | Niet-samenwerken |
| Speler 2 | Samenwerken | 75 / 75 | 125 / 0 |
| | Niet-samenwerken | 0 / 125 | 50 / 50 |

Figuur 2.3 Prisoners dilemma

Bij het verhoor weten de gevangenen niet van elkaar wat ze zullen doen. De vraag is dan wat de beste strategie is. Stel gevangene 1 bekent dan resulteert bekennen voor gevangene 2 in 8 jaar straf en niet bekennen in 10 jaar straf, ofwel bekennen is voor gevangene 2 de beste keuze. Stel gevangene 1 bekent niet dan resulteert bekennen voor gevangene 2 in 3 maanden straf en niet bekennen in 1 jaar straf, ofwel bekennen is voor gevangene 2 wederom de beste keuze. Door de afweging zullen beide gevangenen er altijd voor kiezen om te bekennen waardoor zij beide 8 jaar in gevangenschap zullen moeten doorbrengen. Terwijl als zij hadden samengewerkt zij met 1 jaar weer op vrije voeten hadden kunnen zijn. Wanneer met andere woorden het eigen belang door iedere partij afzonderlijk wordt nagestreefd heeft dit een slecht resultaat voor allen tot gevolg. Zoals Axelrod het stelt Individuele rationaliteit leidt voor beiden tot een slechter resultaat dan mogelijk is.

| | | GEVANGENE 1 | |
|-------------|---------------|------------------|------------------|
| | | Niet bekennen | Bekennen |
| GEVANGENE 2 | Niet bekennen | 1 jaar / 1 jaar | 3 mond / 10 jaar |
| | Bekennen | 10 jaar / 2 mond | 8 jaar / 8 jaar |

Figuur 2.4 Uitkomstenmatrix van het prisoners dilemma

Vertrekpunt van Axelrod is de vraag hoe samenwerking eigenlijk tot ontwikkeling kan komen in situaties waarin ieder individu de drijfveer bezit om te handelen in zijn eigen belang (Axelrod, 1984 p. 12). Hij stelde zich tot doel een theorie te ontwikkelen die kon worden gebruikt om te ontdekken wat noodzakelijk is om samenwerking te laten ontstaan (Axelrod, 1984 p.14).

Maar wat zegt een simpel spel als het prisoners dilemma nu over samenwerking in de werkelijkheid? In een dergelijk spel worden veel essentiële kenmerken terzijde geschoven die ieder werkelijke interactie uniek maken (Axelrod, 1984 p.24). Te denken valt hierbij aan verbale communicatie, de invloed van derden, problemen bij het ten uitvoer brengen van een keus en de onzekerheid over wat de andere speler bij de vorige zet nu eigenlijk deed (Axelrod, 1984 p.24). Maar zoals Axelrod stelt : *'De waarde van een analyse zonder deze factoren ligt in het feit dat zij kan helpen bepaalde subtiele kenmerken van de interactie te verduidelijken'... 'Juist door doordat de werkelijkheid zo complex is, kan de analyse van een abstracte interactie helpen om tot inzicht te komen.'*

Axelrod stelt de vraag hoe het best te handelen wanneer je met een herhaald dilemma van de gevangene wordt geconfronteerd. Axelrod organiseerde een toernooi waarbij speltheoretici een winnende strategie konden opsturen in de vorm van een computermodel. De winnende strategie bleek het spel Tit for Tat , de strategie om bij de eerste zet samen te werken en vervolgens te doen wat de andere speler bij de vorige zet deed (Axelrod, 1990 p.25).

Axelrod stelt: *'Het robuuste succes van 'Tit for Tat wordt veroorzaakt doordat het een aardige, provoceerbare, vergevingsgezinde en doorzichtige strategie is. Haar aardigheid houdt in dat zij nooit als eerste overloopt (provoceert) en deze eigenschap voorkomt dat ze in onnodige moeilijkheden verzeild raakt. Haar vergelding weerhoudt de andere kant ervan door te gaan wanneer wordt geprobeerd over te lopen (ofwel nogmaals te provoceren). Haar vergevingsgezindheid helpt de wederzijdse samenwerking te herstellen. En haar doorzichtigheid zorgt ervoor dat haar gedragspatroon gemakkelijk kan worden herkend en als het eenmaal is herkend, is gemakkelijk in te zien dat samenwerking de beste manier is om met 'leer om leer' om te gaan.'*

Er is echter wat op het succes van 'Tit for Tat af te dingen. Voor de doeltreffendheid van deze strategie moet de 'shadow of the future' groot genoeg zijn. Axelrod onderzocht de situatie waarin spelers zich geconfronteerd zagen met een herhaald prisoners dilemma. Het feit dat er sprake was van herhaling is van groot belang. Van een nog groter belang is dat onbekend was hoeveel herhalingen ofwel rondes er zouden worden gespeeld. Bij de laatste ronde hebben spelers namelijk geen enkele reden om samen te werken, het is dan ieder voor zich aangezien er daarna niets meer komt. Met andere woorden het opportunistisch niet samenwerken kan daarna niet meer worden bestraft waardoor er geen reden is om het niet te doen. Wanneer dit bekend is over de laatste ronde zal er bij de één na laatste rond ook geen reden meer zijn voor partijen om samen te werken. Wetende dat bij de laatste ronde het ieder voor zich is zal dus bij de voorlaatste ronde al niet meer worden samengewerkt. Een dergelijke redenering maakt duidelijke dat wanneer er sprake is van een spel met een bekende beperkte lengte er al in de eerste ronde niet meer zou worden samengewerkt (Axelrod, 1984 p:18) Als het spel een bekend aantal keren wordt gespeeld zullen de spelers geen motief hebben om samen te werken. Het gegeven dat het op een bepaald moment ieder voor zich zal zijn werkt door in de gehele relatie. Axelrod stelt dan ook dat *'Wederzijdse samenwerking kan stabiel zijn als de toekomst in verhouding tot het heden belangrijk genoeg is'* (1984, p.109) De bepalende factor bij het komen tot samenwerking is dan ook niet zozeer vertrouwen maar de duurzaamheid van de betrekking (Axelrod, 1984 p.151). De conclusie van het onderzoek luidt dan ook als volgt:

The foundation of cooperation is not really trust, but the durability of the relationship. [...] Whether the players trust each other or not is less important in the long run than whether the conditions are

ripe for them to build a stable pattern of cooperation with each other. Just as the future is important for the establishment of the conditions for cooperation, the past is important for the monitoring of actual behavior. It is essential that the players are able to observe and respond to each other's prior choices. Without this ability to use the past, defections could not be punished, and the incentive to cooperate would disappear.' (Axelrod, 1984 p.182).

Betekenis geven

'De basis van samenwerking is eigenlijk niet vertrouwen maar de duurzaamheid van de betrekkingen.' (Axelrod 1984, p.109)

De eerder besproken neo institutionele economie verschaftte inzicht over hoe menselijke spelers het spel der samenwerking mogelijk, zo niet waarschijnlijk, zullen spelen. Het spel zal onderhevig zijn aan neigingen tot strategisch en opportunistisch handelen en bovendien zullen spelers niet in staat zijn het spel volledig te overzien en beperkt rationeel handelen (Hazeu, 2000 p.37).

In dit hoofdstuk zal de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer verder worden geanalyseerd aan de hand van speltheoretische inzichten. Eerder werden opdrachtgever en opdrachtnemer al gezien als principaal en agent. De relatie tussen opdrachtgever opdrachtnemer dan wel principaal en agent mag worden gezien als een niet coöperatief spel tussen twee spelers (Welling, 2006 p.72). Het verschil tussen een coöperatief spel en een niet coöperatief spel zit hem in de factor dat bij een coöperatief spel bindende afspraken kunnen worden gemaakt voordat spelers hun zet doen. Een non coöperatief spel is een spel waarin spelers voor hun zet alles kunnen zeggen en doen zonder bindende waarde (Scharpf, 1997 p. 8), in de speltheoretische literatuur wordt dit ook wel 'cheap talk' genoemd, vrijblijvende praat waar iemand zich nog niet aan hoeft te houden.

Cheap talk is kenmerkend voor de pre contractuele fase, in deze fase zijn partijen nog niet gebonden aan een overeenkomst. Het staat betrokkenen dus vrij om allerhande toezeggingen te doen die later, na sluiting van het contract, niet worden nagekomen. Scharpf (1997, P.76) stelt dan ook dat communicatie in de pre contractuele fase van het spel 'cheap talk' blijft aangezien uitspraken niet bindend zijn en niet kunnen voorkomen dat betrokkenen opportunistisch handelen.

Wellicht is deze situatie vergelijkbaar met het ex-ante contractuele spel waarbij de potentiële opdrachtnemer toezeggingen doet aan de principaal over hoe hij te werk zal gaan na sluiting van het contract. Zo gauw het contract is gesloten kan de agent immers toch nog proberen louter zijn eigen belang na te streven en zodoende de niet bindende toezeggingen uit de pre contractuele fase naast zich neer te leggen. Zoals uiteengezet in het hoofdstuk neo institutionele economie zijn de mogelijkheden van opportunistisch gedrag aanwezig in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zowel ex- ante als ex-post contract.

Vanuit de gedachte dat de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is te vatten in een speltheoretische model. Is de oplossing voor het dilemma waar beide partijen voor staan onderling vertrouwen. Een 'leap of faith' die er voor zorgt dat partijen hun dominante opportunistische strategie overstijgen in het gezamenlijke belang. Een verschuiving van een beperkt rationele korte termijn strategie naar een meer lange termijn strategie waarvan beide partijen kunnen profiteren.

Vanuit het speltheoretische raamwerk dat is geconstrueerd moet er echter een tegenhanger worden geformuleerd van de stelling dat vertrouwen bepalend is voor het komen tot samenwerking. Zoals

besproken stelt Axelrod (1984 p.109) dat niet vertrouwen maar belangen bepalend zijn voor het ontstaan van samenwerking. Niet onderling vertrouwen maar een gezamenlijke verwachting over het belang van de toekomst is bepalend.

2. 4 Speltheoretische inzichten en de concurrentiegerichte dialoog

De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer ofwel principaal en agent wordt gekenmerkt door informatieasymmetrie en belangtegenstellingen. Naast tegengestelde belangen hebben principaal en agent ook overeenkomstige belangen. Wanneer de partijen besluiten samen te werken leggen zij de gemaakte afspraken vast in een contract. Contracten zijn echter per definitie onvolledig. Vanuit deze onvolledigheid blijft het voor partijen mogelijk om opportunistisch te handelen.

De concurrentiegerichte dialoog draait om het uitwisselen van informatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over het te sluiten contract. Beredeneerd kan worden dat een dergelijke uitwisseling kan bijdragen aan een vollediger contract. De concurrentiegerichte dialoog bouwt voor sluiting van het contract een aantal momenten in waarop opdrachtgever en opdrachtnemer informatie kunnen uitwisselen. Het uitwisselen van informatie zorgt voor een duidelijker beeld over de vraag van de opdrachtgever en het aanbod van de opdrachtnemer. Door alle aspecten van het te sluiten contract te bespreken kan een vollediger contract worden gesloten. In de dialoog kan tevens de meer informele kant van het contract als zijnde het gemeenschappelijke kader en de onderlinge verwachtingen verduidelijken. Zo bezien resulteert die dialoog in een vollediger contract. Vanuit de property right theorie en principaal agent theorie dicht een vollediger contract mogelijkheden tot opportunistisch gedrag. Hoewel het sluiten van zo volledig mogelijke contracten kosten met zich mee brengt, valt te stellen dat volledigheid van contracten ook positief bijdraagt aan het beperken van coördinatiekosten en kosten om gewenste prikkels tot stand te brengen. Bezien vanuit transactiekosten perspectief en bezien vanuit het perspectief dat het opportunistisch nastreven van het eigen belang het gezamenlijke belang in gevaar kan brengen kan dus beredeneerd worden dat de concurrentiegerichte dialoog nuttig is voor het komen tot samenwerking.

De vraag is echter waarom partijen zullen meewerken aan een dialoog die tevens hun mogelijkheden tot opportunistisch handelen zou kunnen beperken. Waarom zouden partijen niet alleen informatie delen die zij willen delen en informatie die zij niet willen delen niet? Waarom zouden partijen over hun eigen belang heenstappen en gaan handelen in het gezamenlijke belang. Waarom zouden partijen met andere woorden, ervoor kiezen om samen te werken. In publicaties van opdrachtgever en opdrachtnemer wordt de factor vertrouwen vaak genoemd als de factor bepalend is voor het komen tot samenwerking.

Er vanuit gaande dat partijen bepaalde belangen hebben, vertrouwen een bepalende factor is bij het komen tot samenwerking en de dialoog draait om het uitwisselen van informatie is de concurrentiegerichte dialoog een samenspel van belangen, vertrouwen en informatie.

Als samenwerking een resultaat is van bepaalde belangen, een in elkaar gesteld vertrouwen en het uitwisselen van informatie dan valt echter te stellen dat de concurrentiegerichte dialoog vooral gericht is op de laatste twee. De procedure richt zich vooral op het uitwisselen van informatie. Om te zorgen dat partijen die informatie ook daadwerkelijk uitwisselen wordt onderling vertrouwen belangrijk geacht. De factor vertrouwen wordt ook voor de verdere samenwerking na sluiting van het contract van groot belang geacht. Maar is dat wel voldoende? Kun je met andere woorden op vertrouwen alleen wel bouwen? Of zijn de onderliggende belangen van partijen toch ook bepalend voor het komen tot samenwerking?

Vanuit het neo institutioneel theoretisch perspectief zijn met name belangen bepalend voor de gedragingen van actoren. Vanuit speltheoretisch perspectief is vertrouwen onbelangrijk gebleken en is het belang van de toekomst als bepalend aangemerkt voor het komen tot samenwerking. Wat betekenen deze inzichten voor de dialoog?

Wanneer vertrouwen niet bepalend is om die bereidheid te bewerkstelligen is maar de vraag wat de waarde is van de dialoog. Wanneer niet vertrouwen maar belangen bepalend zijn voor het komen tot samenwerking lijkt het succes van de dialoog zwaar op de bereidheid van partijen om over hun eigen belangen heen te stappen. Hoewel samenwerking wel degelijk in het belang kan zijn van alle betrokken partijen betekent dit niet dat elk van de partijen afzonderlijk ook dit belang zal nastreven. Overeenkomstig het prisoners dilemma leidt de individuele rationaliteit tot een voor beiden slechter resultaat dan mogelijk is. Wellicht maken partijen vanuit hun individuele rationaliteit op een zeer onwenselijke en opportunistische gebruik van de dialoog om zo ex ante contract hun positie te verbeteren. De dialoog draagt in dat geval eerder bij aan samenwerkingproblemen dan aan het komen tot samenwerking.

Concluderend valt te stellen dat de dialoog wellicht kan bijdragen aan het komen tot samenwerking maar dat dit theoretisch gezien zeer onwaarschijnlijk is. Zowel vanuit de neo institutionele economie als vanuit speltheoretische inzichten draait het komen tot samenwerking om belangen en niet om vertrouwen. Opdrachtgever en opdrachtnemers lijken echter van mening te zijn dat vertrouwen wel degelijk van groot belang is. Tevens is lijkt het de bijdrage van de concurrentiegerichte dialoog aan samenwerking tevens gebaseerd op het belang van vertrouwen. Er is dus een schijnbare tegenstelling. De vraag is of de concurrentiegerichte dialoog een bijdrage levert aan het komen tot samenwerking of niet.

3 Methode

'Onderzoek is een langgerekte redenering, uitmondend in antwoorden op van tevoren gestelde vragen' (Verschuren en Doorewaard, 2007 p.67)

Doelstelling van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in de bijdrage van de concurrentiegerichte dialoog aan de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Vanuit deze doelstelling valt de hoofdvraag te formuleren als: *Welke bijdrage levert de concurrentiegerichte dialoog aan het komen tot samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer?* Om het antwoord op deze vraag te kunnen vinden en belangrijker nog, om tot valide uitspraken te kunnen komen, zal een bepaalde methodiek gevolgd worden. Deze methodiek zal in dit hoofdstuk worden besproken.

Het onderzoek zal kwalitatief van aard zijn. Het onderzoek is *exploratief* in die zin dat de onderzoeker uitgaat van *'zekere verwachtingen'* en *'van een min of meer vaag theoretisch raam'* (De Groot, 1994 p.322). Doel is om al doende bepaalde soorten samenhangen te vinden in het materiaal, maar deze zijn, niet zoals De Groot(1961 p.322) het formuleert: *'in de vorm van scherp gestelde (toetsbare) hypothesen vooraf door hem geformuleerd, zodat ze ook niet in eigenlijke zin getoetst kunnen worden.'*

Vanuit het vermoeden dat samenwerking een samenspel is van belangen, vertrouwen en informatie zal de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer worden bestudeerd. Gekozen is voor de constructie van een theoretisch raamwerk, voornamelijk aan de hand van inzichten uit de neo-institutionele economie. Deze inzichten zullen als vertrekpunt dienen voor de redenering. De neo-institutionele economie bestudeert onder andere de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, ofwel principaal en agent, specifiek in relatie tot onderliggende belangen en de rol van informatie. Vanuit dit theoretisch raamwerk zal een aantal hypothesen worden opgesteld.

Het komen tot hypothesen

Zoals is uiteengezet in hoofdstuk 2 ondergaat de relatie tussen partijen ex ante/ex post contract een fundamentele transformatie. Deze transformatie is tevens bepalend voor de machtsbalans tussen partijen. Ex ante is de balans in het voordeel van de opdrachtgever, ex post is de balans in het voordeel van de opdrachtnemer. Zowel opdrachtgever als opdrachtnemer hebben de neiging om opportunistisch te handelen wanneer de onderliggende machtsbalans daarvoor mogelijkheden biedt. Door dit mechanisme heeft de relatie tussen publieke opdrachtgever en private opdrachtnemer een bijzondere maar, voor wat betreft het komen tot samenwerking, zeer onwenselijke dynamiek. Overeenkomstig het prisoners dilemma bewegen partijen zich door te handelen in hun eigen belang en niet in het gezamenlijke belang in een positie die uiteindelijk nadelig voor hen is.

Vanuit de veronderstelling dat partijen kunnen komen tot samenwerking mits het besproken mechanisme kan worden gewijzigd, zal dit onderzoek zich toeleggen op het bestuderen van de invloed van de concurrentiegerichte dialoog op dit mechanisme. Vanuit het theoretisch raamwerk kan een aantal hypothesen geformuleerd worden:

Indien er in de dialoog, dus ex ante contract, een basis is gelegd voor samenwerking dan zou de dialoog het mechanisme van opportunistisch gedrag buitenspel moeten zetten. Vanuit de gedachte dat opportunistisch gedrag leidt tot een reeks acties en reacties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer die samenwerking frustreert zou de dialoog zodoende een bijdrage kunnen leveren aan het komen tot samenwerking. Ex-post contract zou er dan moeten kunnen worden waargenomen dat de samenwerking bij KOSMOS werkpakketten die zijn aanbesteed met een concurrentiegerichte dialoog beter is verlopen dan bij pakketten die zijn aanbesteed zonder gebruik te maken van een concurrentiegerichte dialoog. In figuur 3.1 zijn deze verwachtingen schematisch weergegeven.

| | Ex ante contract | Ex post contract | |
|---|------------------|------------------|-------------------|
| Werkpakketten met Concurrentiegerichte dialoog | Samenwerking | Samenwerking | Samenwerking |
| Werkpakketten zonder concurrentiegerichte dialoog | Eigen belang | Eigen belang | Geen samenwerking |

Figuur 3.1

De hypothese dat de concurrentiegerichte dialoog een bijdrage levert aan het komen tot samenwerking gaat echter voorbij aan een aantal kanttekeningen die in het theoretisch kader zijn geplaatst bij de dialoog. Deze kanttekeningen zijn terug te voeren op de vraag of het in het komen tot samenwerking draait om vertrouwen of om belangen.

De volgende verwachtingen kunnen worden uitgesproken: Wanneer het bij het komen tot samenwerking draait om belangen dan zal de dialoog vermoedelijk het bestaande mechanisme ongewijzigd te laten. Wanneer het bij het komen tot samenwerking draait om vertrouwen en de dialoog bouwt aan vertrouwen dan zal de dialoog vermoedelijk het mechanisme wijzigen. Wanneer het mechanisme ongewijzigd blijft, zal de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer nog steeds gekenmerkt worden door het streven naar eigen belang. Wanneer het mechanisme gewijzigd is zal in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer een dynamiek ontstaan die meer gekenmerkt wordt door samenwerking. In figuur 3.2 zijn vertrouwen en belangen toegevoegd in het schema.

| Aanbestedingsprocedure | Bij het komen tot samenwerking draait het om: | Dynamiek relatie gekenmerkt door handelen in het: | Ex ante contract: | Ex post contract: |
|-----------------------------------|---|---|------------------------------|-------------------|
| Concurrentiegerichte dialoog | Vertrouwen | Gezamenlijk belang | Uitwisseling informatie | Samenwerking |
| | Belangen | Eigen belang | Cheap Talk | Geen samenwerking |
| Geen Concurrentiegerichte dialoog | Vertrouwen | Gezamenlijk belang | Geen Uitwisseling informatie | Geen Samenwerking |
| | Belangen | Eigen belang | Geen Uitwisseling informatie | Geen samenwerking |

Figuur 3.2

Dataverzameling

De casus KOSMOS zal worden gebruikt worden om de gestelde hypothesen te toetsen. Het project KOSMOS bestaat uit acht werkpakketten waarvan er zes zijn aanbesteed middels de concurrentiegerichte dialoog en twee zijn aanbesteed middels de niet openbare procedure. Zodoende is er een aantal cases met en zonder concurrentiegerichte dialoog. Grotendeels vergelijkbare werkpakketten bieden een kans om betrokkenen te bevragen over de bijdrage van de dialoog aan het komen tot samenwerking binnen de werkpakketten. De werkpakketten zijn in deze de casus. Bij de selectie van cases zal uit worden gegaan van de twee werkpakketten die zijn aanbesteed zonder concurrentiegerichte dialoog om vervolgens uit de zes werkpakketten die zijn aanbesteed met de concurrentiegerichte dialoog er tevens twee te selecteren die het meest gelijkvormig zijn qua omvang en werkzaamheden. Interviews zullen worden gehouden met personen die betrokken waren bij zowel werkpakketten aanbesteed zonder als werkpakketten aan besteed met de concurrentiegerichte dialoog. In bijlage II is een figuur opgenomen met de functies van geïnterviewde personen, tevens wordt kort besproken over welke informatie zij beschikken en welke relevantie die informatie heeft voor dit onderzoek.

| | Aanloop project | Ex ante contract | Ex post contract |
|---|--|--|--|
| Werkpakketten met Concurrentiegerichte dialoog | Brieven Landsadvocaat. Publicaties | Evaluatierapport werkwijze KOSMOS + beschrijvend document van de aanbesteding+ | Documentatie over Wijzigingsvoorstellen + Interviews |
| Werkpakketten zonder concurrentiegerichte dialoog | Rijkswaterstaat + interviews | aanvullende interviews | |

Figuur 3.3

De interviews zullen semigestructureerde zijn. Semigestructureerde interviews bieden de mogelijkheid aan de interviewer om tijdens het interview in te springen op onverwachte uitkomsten (Grix, 2004, p.127). Interviews zullen worden gehouden met personen die vanuit hun werkzaamheden overzicht hebben gehad over de geselecteerde werkpakketten die zijn aanbesteed met en zonder concurrentiegerichte dialoog (In bijlage II is een figuur opgenomen met de functies van geïnterviewde personen, tevens wordt kort besproken over welke informatie zij beschikken en welke relevantie die informatie heeft voor dit onderzoek). Dit maakt het mogelijk de ervaringen te bevragen over mogelijke verschillen in hoe de relatie opdrachtgever/opdrachtnemer verlopen is. Kanttekening die hierbij geplaatst kan worden is dat personen met een dergelijk overzicht vooral vanuit de opdrachtgever werkzaam zijn. Dit onderzoek richt zich echter op de vraag of de concurrentiegerichte dialoog al dan niet heeft bijgedragen aan het komen tot samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Ervaringen vanuit alleen de opdrachtgever zijn daarom onvoldoende. De vraag of er samengewerkt is wordt afgezet tegen de vraag in hoeverre partijen hun eigen belangen opportunistisch hebben nagestreefd. Het bestuderen van de mate waarin partijen opportunistisch hun eigen belang nastreven laat zich echter moeilijk direct bestuderen (Jap & Anderson, 2003). Betrokkenen ondervragen over hun eigen rol brengt voor de onderzoeker de valkuil met zich mee dat sociaal wenselijke antwoorden worden gegeven. Een alternatief is betrokkenen van een project ondervragen over de gedragingen van de andere partij (Jap & Anderson, 2003).

Om het probleem van een mogelijk eenzijdig verhaal vanuit de opdrachtgever, en het probleem van betrokkenen die wellicht bevooroordeeld over hun eigen gedragingen zullen oordelen, op te lossen zijn de volgende oplossingen gekozen:

Over de ex-ante contract fase is een evaluatie uitgevoerd onder betrokkenen vanuit opdrachtnemer en opdrachtgevers (Schrijvers, 2007). De evaluatie is uitgevoerd onder leiding van een adviesbureau in samenwerking met Rijkswaterstaat en Bouwend Nederland. Het rapport geeft een beeld over zowel de zijde van de opdrachtgever als de opdrachtnemer. Dit rapport zal worden meegenomen in dit onderzoek met als doel een zo objectief mogelijk beeld te vormen over hetgeen zich heeft afgespeeld ex-ante contract.

Over de ex-post contract fase is documentatie beschikbaar in de vorm van wijzigingsvoorstellen. Met wijzigingsvoorstellen willen opdrachtnemer dan wel opdrachtgever ex-post contractuele wijzigingen aanbrengen in gemaakte afspraken. Deze wijzigingsvoorstellen zullen worden bestudeerd vanuit de gedachte dat zij een beeld geven van hoe de ex-post relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is verlopen en of dit beeld overeenkomt met hetgeen is gesteld in de interviews.

De gedane bevindingen zullen worden voorgelegd aan een opdrachtnemende partij om inzicht te verkrijgen of het beeld dat is ontstaan overeenkomt met het beeld van de opdrachtnemer.

De bevindingen uit de interviews met betrokkenen bij het project KOSMOS worden voorgelegd aan personen die vanuit hun werkzaamheden voor ingenieurs- en adviesorganisatie DHV veel ervaring hebben met het managen van projecten. Enkele hebben tevens al ervaring met de concurrentiegerichte dialoog. Doel is om bevindingen uit de interviews te kunnen duiden aan de hand van de ervaringen van adviseurs die buiten de betrokken organisaties werken.

Doel is zodoende om een zo volledig mogelijk beeld te verkrijgen over hetgeen zich heeft afgespeeld. Tezamen met de gebruikte theoretische perspectieven zullen de interviews, de inzichten uit de verschillende beschikbare documentatie en het evaluatierapport, een beeld moeten vormen dat duidelijk genoeg is om te komen tot een valide beantwoording van de hoofdvraag.

4. Bevindingen

4.1 Introductie

In een voorgaand hoofdstuk werd een theoretisch raamwerk geconstrueerd aan de hand van inzichten uit de neo-institutionele economie. Vanuit het eerder uitgesproken vermoeden dat de kenmerken van de onderlinge relatie bepalend zijn voor het komen tot samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer werden theoretische inzichten bestudeerd. In vogelvlucht zag de beredenering er als volgt uit: opdrachtgever en opdrachtnemer verhouden zich als principaal en agent. Verondersteld mag worden dat beiden opportunistisch en beperkt rationeel handelen. Principaal agent relaties worden gekenmerkt door informatieasymmetrie enerzijds en belangentegenstellingen anderzijds. De belangen van principaal en agent zijn deels tegenstrijdig en deels in lijn met elkaar. Opdrachtnemer en opdrachtgever hebben elkaar nodig voor de verwezenlijking van hun doelen en gaan een overeenkomst aan. Een overeenkomst die wordt vastgelegd in een contract. Met het komen tot, en bekrachtigen van een contract gaan kosten gepaard, de zogeheten transactiekosten. Contracten zijn onvermijdelijk onvolledig en laten daardoor belangentegenstellingen onafgedekt. Daardoor blijven prikkels tot opportunisme bestaan voor principaal en agent ondanks dat zij een contract zijn overeengekomen. Opportunistisch streven naar het eigen belang staat tegenover het samen werken aan een gemeenschappelijk belang.

Bezien vanuit de problematiek van informatieasymmetrie en belangentegenstellingen tussen principaal en agent heeft de concurrentiegerichte dialoog mogelijk een functie: de dialoog als institutie die gedragingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer regelt.

In de dialoog mogen alle aspecten van het contract worden besproken. De dialoog voorziet zodoende mogelijk in het genereren van relevante informatie voor beide partijen. Vraag en aanbod kunnen daardoor beter op elkaar worden afgestemd. Ook kunnen verwachtingen over en weer worden uitgesproken en onderdeel gemaakt worden van het contract. Zowel het formele als het informele contract kan door de dialoog vollediger worden gemaakt zo werd eerder beargumenteerd. De dialoog draagt zodoende bij aan het beperken van belangentegenstellingen en het komen tot samenwerking.

Het vermoeden kan zodoende worden uitgesproken dat de concurrentiegerichte dialoog positief bijdraagt aan het komen tot samenwerking. De vraag is nu of dit vermoeden wordt bevestigd naar bestudering van het project KOSMOS. De bevindingen zullen in dit hoofdstuk worden besproken.

4.2 Bevindingen ex-ante contract

Inleiding

Over de ex-ante contract fase ofwel de fase waarin het project KOSMOS nog werd aanbesteed en er een dialoog werd gevoerd met de verschillende gegadigden is een aantal informatiebronnen beschikbaar. In de eerste plaats is er een evaluatie rapport (Schrijvers et al. 2007) dat is opgesteld onder leiding van een adviesbureau in samenwerking met Rijkswaterstaat en Bouwend Nederland. In dit rapport worden de bevindingen over de aanbesteding van KOSMOS gepresenteerd. Ten tweede is er de mogelijkheid betrokkenen te ondervragen over hun ervaringen in deze fase van het project. Beide mogelijkheden zijn benut.

4.2.1 Evalu-leer rapport

Over de evaluatie van het project KOSMOS is een rapport 'Evalu-leer traject Werkwijze KOSMOS' verschenen. Het rapport is getiteld 'KOSMOS de verandering ingezet' (Schrijvers et al. 2007). Het rapport stelt een generiek beeld te geven over de werkwijze KOSMOS en komt tot een aantal conclusies.

Al met al stemt KOSMOS tot tevredenheid 'de werkwijze KOSMOS werkt en is effectief geweest voor Rijkswaterstaat' (p.1). Het rapport spreekt over 'de werkwijze' daarmee doelend op de 'andere aanpak' die is gekozen voor het project. Rijkswaterstaat realiseert het project met een kleine organisatie en doet een groter beroep op de markt volgens het principe 'meer met minder', daarnaast is geïnvesteerd in een structureel andere verhouding tussen Rijkswaterstaat en de markt.

Uit de enquête die werd gehouden onder enerzijds betrokkenen vanuit Rijkswaterstaat als opdrachtgevende partij en betrokkenen vanuit de opdrachtnemers anderzijds komen een aantal zaken naar voren.

De vraag of de werkwijze heeft bijgedragen aan het verschuiven van verantwoordelijkheden van Rijkswaterstaat naar bouwondernemingen kan positief worden beantwoord. Het verschuiven van verantwoordelijkheden wordt in het rapport de kern van het 'markt tenzij' principe genoemd. 'Er heeft een verschuiving van verantwoordelijkheden plaatsgevonden richting de markt, met name waar het gaat om verantwoordelijkheden voor de oplossing...'(p.6). Daarbij komt dat 'Rijkswaterstaat geen oplossing in de markt heeft gezet maar functioneel de behoefte heeft beschreven' (p.6).

Geconcludeerd werd verder dat *'De werkwijze KOSMOS heeft bijgedragen aan meer vertrouwen tussen de bouwpartners, openheid en in contact staan en blijven.'* (p.10) En in aanvulling daarop: *'Daarnaast heeft de beoogde transparantie en flexibele opstelling van RWS gedurende de dialoog geleid tot meer vertrouwen en openheid en verbeterde kwaliteit van de interactie naarmate de dialoog vorderde.'* (P.11.)

Bovendien '...De werkwijze heeft binnen de aanbestedingsprocedure bijgedragen aan het vermijden van een dreig en claim mentaliteit en het bevorderen van zakelijke samenwerkingen.' (P.11).

Kanttekeningen werden echter wel geplaatst bij de positie van de Contract Opname Bureaus (COB)²⁷: 'de positie van de COB met als opdrachtgever Rijkswaterstaat, maar door de bouwondernemingen aangestuurd, draagt niet bij aan vermindering van de dreig- en claimmentaliteit.' (P.12)

²⁷ Over de contractopnames is veel te doen geweest. Aangezien het voor Rijkswaterstaat onduidelijk was hoe de meer dan 1000 kunstwerken er bij lagen moest er een inspectie plaatsvinden van de toestand waarin zij verkeerden. Omdat de informatie uit de inspectie van belang is om te bepalen hoeveel werk aan het betreffende kunstwerk moet worden verricht is er voor gekozen de opdrachtnemers (in deze fase nog gegadigden) verantwoordelijk te maken voor de inspectie. De contractopname, die uitgevoerd werd door onafhankelijke bureaus, werd weliswaar betaald door Rijkswaterstaat maar aangestuurd door de opdrachtnemers. Het rapport stelt dat die driehoeksverhouding niet als ideaal werd ervaren. Rijkswaterstaat limiteerde de bureaus in tijd en geld maar ook in kwaliteit. Kwaliteit betekent in deze dat er bijvoorbeeld geen destructief onderzoek mocht worden uitgevoerd dat bijvoorbeeld nodig kan zijn om te bepalen hoe een constructie er onder het oppervlak aan toe is. Hoewel Rijkswaterstaat dus de randvoorwaarden bepaalde en eindverantwoordelijk was moesten de opdrachtnemers zorg dragen voor de aansturing van de bureaus.

4.2.2 Bevindingen ex-ante contract uit gehouden interviews

In een gesprek met de centrale contractmanager vanuit Rijkswaterstaat van KOSMOS wordt gevraagd of er specifieke voordelen werden verwacht van de concurrentiegerichte dialoog voor wat betreft de samenwerking tussen opdrachtnemer en opdrachtgever. De contractmanager geeft aan 'vooral vanuit de Staat waren de verwachtingen van de dialoog ten aanzien van samenwerking hooggespannen', tevens bestaat bij de contractmanager de indruk dat de markt heel bereidwillig was.²⁸

Een jurist die betrokken is geweest bij KOSMOS tijdens onder meer de aanbesteding stelt dat de concurrentiegerichte dialoog absoluut leidt tot een andere samenwerkingsrelatie. Echter niet bij alle gegadigden: *'Dat is sterk afhankelijk van hoe een partij in het proces staat'*. Hij noemt een voorbeeld: De ene partij is erg open over de zwakten in het contract, terwijl een andere partij hierover zwijgt. De jurist vermoedt dat soms gezwegen wordt over zwaktes in het contract omdat een gegadigde denkt in de looptijd van het contract daar nog winst mee te kunnen behalen. Een ander voorbeeld dat genoemd wordt is dat sommige partijen actief lijken te willen meebouwen aan onderling vertrouwen, maar dat er ook partijen waren die hun innovatieve oplossingen bewust niet op tafel hebben gelegd. Volgens de betrokkene kwam dat niet vanwege een gebrek aan vertrouwen in RWS, maar omdat zij geen vertrouwensband met RWS wilden kweken. De jurist denkt niet dat geschillen worden veroorzaakt door zwakten in het contract, maar juist door de manier waarop opdrachtgever en opdrachtnemer met elkaar omgaan.

Een medewerker die lid was van het 'dialoogteam', ofwel het team dat namens Rijkswaterstaat de dialoog voerde, stelt dat de concurrentiegerichte dialoog absoluut helpt in het vormen van wederzijds begrip voor met name de doelen en belangen van partijen. Vragen als: wat zijn de problemen waar de deelnemers (gegadigden) mee kampen en wat is voor Rijkswaterstaat eigenlijk het meest van belang? Voor wat betreft het komen tot samenwerking is inlevingsvermogen het belangrijkste zo wordt gesteld.

Het lid van het dialoogteam is van mening dat het succes van de dialoog afhangt van een aantal factoren. Zo helpt het wanneer er een continuïteit is in personen. Als mensen met elkaar kunnen lezen en schrijven, is dat de beste basis voor een goede samenwerking tussen de organisaties. Dit wordt het best geïllustreerd doordat heel verschillend verlopen dialogen zijn gevoerd door de diverse dialoogteams. De desbetreffende betrokkene is van mening dat de volgende aspecten van het team grote invloed hebben op het verloop van de dialoog:

- hoe groot de rol was die was weggelegd voor juristen
- competenties van de dialoogvoerders
- het vertrouwen en de dynamiek binnen het team.

²⁸ Dat de markt bereidwillig was om de concurrentiegerichte dialoog toe te passen wordt ook genoemd in een brief aan de minister (Rijkswaterstaat, 2006) 'In een in augustus 2005 door KOSMOS belegde marktconsultatie-bijeenkomst hebben marktpartijen hun voorkeur uitgesproken voor toepassing van de concurrentiegerichte dialoog'

Over het verloop van de dialoog merkt de contractmanager op dat de dialoog wellicht niet ten volle benut werd omdat deelnemers de dialoog vooral 'gebruikten om de discussie aan te gaan over de hoogte van dit bedragen.'

4.3 Bevindingen ex-post contract

Inleiding

Het besproken evaluatierapport betreft de bespreking van een evaluatie van de aanbesteding en niet van de uiteindelijke uitvoering van het project. Anno 2009, meer dan anderhalf jaar na het verschijnen van de evaluatie, bevindt het project zich in een laatste fase. De uitvoering is bijna afgerond. Dit biedt de mogelijkheid om meer te weten te komen over de situatie ex-post contract. Om meer inzicht te krijgen in hoe het project verliep na sluiting van de contracten werd gesproken met betrokkenen bij het project. Aangezien dit onderzoek is gericht op de bijdrage van de concurrentiegerichte dialoog aan het verloop van de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer stond dit onderwerp centraal in de gesprekken.

Interviews

Een contractmanager die verantwoordelijk is voor verschillende werkpakketten wordt gevraagd hoe de samenwerking verliep, hij stelt 'Nadat de contracten gesloten waren, werden contracten toch weer letterlijk geïnterpreteerd en kwam de onderlinge samenwerking minder in beeld.' De manager voegt daaraan toe dat samenwerking en het meedenken over oplossingen veelal blijft steken op directieniveau en niet vertaald wordt naar de werkvloer.

Bij een inkoopmanager bestaat het beeld dat ondanks alle investeringen in KOSMOS om een project nu eens anders aan te pakken dan andere projecten het na sluiting van de contracten weer gewoon om de knikers ging.

Een medewerker van Rijkswaterstaat die betrokken is bij het maken van kostenramingen van onder andere wijzigingvoorstellen, ofwel de wijzingen in het contract die leiden tot meerwerk dan wel minderwerk, geeft aan dat al snel discussie ontstond. Er was discussie over het uit te voeren meerwerk en voor wiens rekening dat moest worden uitgevoerd. 'We (Rijkswaterstaat, KN) kozen er eerst voor het niet meteen hard te spelen om de relatie met de opdrachtnemer niet meteen te verpesten en waren daarom is het begin redelijk coulant'. Later begonnen, zo geeft de medewerker aan, de kosten zo op te lopen dat er scherper gekeken ging worden. Resultaat was veel discussie en onenigheid. De medewerker geeft aan dat er op een gegeven moment om toch verder te kunnen er geschikt werd bij de vele discussies over meerwerkclaims.

De contractmanager die betrokken is bij verschillende werkpakketten stelt dat de meerwerkprocedures de pan uit rijzen. Concreet houdt dit in dat in sommige gevallen boven op de aanneemsom nog ongeveer 50% extra kosten worden gerekend door de opdrachtnemer voor meerwerk. De hoeveelheid minderwerk daarentegen viel mee, hij stelt: er zijn weinig meevallers, of deze worden in elk geval nauwelijks gerapporteerd.

Tevens zijn er geschillen over de vraag tot welke risicocategorie een geval behoort. 'Het geschil gaat om de vraag wie er verantwoordelijk is: Rijkswaterstaat of de aannemer'. De geschillen over de contractopname komen ook ter sprake in het gesprek met de jurist van Rijkswaterstaat. 'Er is bij de inspectie van het werk niet naar bepaalde zaken gekeken, terwijl later blijkt dat daar wel het één en ander mee mis is. RWS redeneert dat de deelnemers dit zelf hadden moeten laten nakijken, dit niet hebben gedaan, en dus dat de opdrachtnemer verantwoordelijk is voor de kosten. De opdrachtnemer ziet dat anders.' Er loopt momenteel een arbitragezaak bij een werkpakket dat is aanbesteed met de concurrentiegerichte dialoog over de vraag, of marktpartijen, door hun taak om het inspectiebureau aan te sturen ook verantwoordelijk zijn voor de contractopnames?²⁹

Er wordt geen verschil ervaren in de uitvoering van contracten die zijn aanbesteed volgens de niet-openbare procedure en contracten die zijn aanbesteed met concurrentiegerichte dialoog. Het doel van concurrentiegerichte dialoog was te komen tot een allocatie van risico's op maat, zo stelt een betrokkene. Zodoende was er tevens het doel om te komen tot maatwerk voor wat betreft de beschrijving van de risico's. De contractmanager van Rijkswaterstaat geeft echter aan niet de indruk te hebben dat concurrentiegerichte dialoog heeft geleid tot een betere allocatie van de risico's. Als gekeken wordt naar het aantal misverstanden, discussies en geschillen, dan heeft de contractmanager juist de indruk dat concurrentiegerichte dialoog juist tot meer misverstanden heeft geleid dan de niet-openbare procedure.

²⁹ Overigens werden de opdrachtnemer in het gelijk gesteld door de arbiters. Rijkswaterstaat blijft zelf verantwoordelijk. Er zijn dus blijkbaar grenzen aan welke verantwoordelijkheden wel en welke verantwoordelijkheden niet kunnen worden overgedragen aan marktpartijen. Dit is in lijn met hetgeen Reyfuss (1989 in Huque, 2005) stelt, publieke organisaties moeten zich goed beseffen dat ook wanneer zij uitbesteden zij uiteindelijk verantwoordelijk blijven.

4.4 Ex-ante contract versus ex-post contract

De betrokkenen bij KOSMOS hadden vooraf bepaalde verwachtingen over hoe het project zou gaan verlopen. Specifiek waren er bij de opdrachtgever bepaalde verwachtingen over hoe de samenwerking met de gegadigden en met de uiteindelijke opdrachtnemers zou gaan verlopen. Uit de bevindingen blijkt dat ex-ante contract betrokkenen over het algemeen tevreden waren. De investeringen in de onderlinge relatie leken goed uit te pakken. Er was met succes gebouwd aan meer vertrouwen, er was meer transparantie en openheid en er werd minder bedreigd en geclaimd. Bovendien werd er beter samengewerkt.

Over het algemeen werd gesteld dat marktpartijen in de dialoog zeer bereidwillig leken te zijn. Over deze periode voor sluiting van het contract bleken bij enkele betrokkenen echter ook twijfels. Zij gaven aan dat partijen soms niet alle informatie leken te willen delen en geconstateerd werd dat partijen zich soms heel verschillend opstelden.

Na sluiting van het contract blijkt de situatie te zijn veranderd. De tevredenheid uit de evaluatie komt niet terug in de gedane bevindingen. De besproken contractopname bleek achteraf gezien problematisch en werd de oorzaak genoemd van veel problemen gedurende het project. Er waren veel geschillen en discussies en ook werd arbitrage ingeschakeld. Na sluiting van contracten werd door de verschillende opdrachtnemers meerwerk geconstateerd. Daardoor liepen de kosten van het project voor de opdrachtgever fors op. Tot soms wel 50% boven de aannamesom. Na sluiting van de contracten bleek samenwerking minder in beeld te komen. Het oordeel dat geïnterviewden geven over het verloop van de werkpakketten van KOSMOS, die zijn aanbesteed via een concurrentiegerichte dialoog, is dat zij over het algemeen niet zo succesvol zijn verlopen. Of niet zo zijn verlopen als verwacht. Ten opzichte van werkpakketten die waren aanbesteed zonder dialoog bleken er niet zoveel voordelen. Aangegeven werd dat binnen contracten aanbesteed met de dialoog meer misverstanden, discussie en geschillen waren. De inspanningen die gedaan waren om het op een andere manier aan te pakken lijken tevergeefs te zijn geweest. Na sluiting van het contract ging het weer gewoon om de knikkers.

De situatie ex-ante contract verschilt nogal van de situatie ex-post contract. De vraag is hoe dit komt. Terugkoppeland naar de hoofdvraag: de bijdrage van de concurrentiegerichte dialoog aan het komen tot samenwerking lijkt beperkt. Wat kan hier een verklaring voor zijn?

4.5 Op zoek naar verklaringen

Inleiding

Na bestudering van het evaluatierapport en na interviews te hebben gehouden is het beeld ontstaan dat de situatie ex-ante contract verschilde met de situatie ex-post contract. Hoewel de dialoofase gekenmerkt werd door samenwerking, het bouwen aan vertrouwen en bereidwilligheid werd de fase na sluiting van de contracten gekenmerkt door een harder spel dat gewoon weer ging om de knikkers. Het beeld dat is gevormd van de situatie ex-post contract is echter vooral gebaseerd op ervaringen van betrokken vanuit de opdrachtgever. Om het beeld dat is ontstaan beter te kunnen duiden wordt het voorgelegd aan een opdrachtnemer en enkele adviseurs.

Verklaringen

Het idee overheerste bij de opdrachtgever dat ondanks de inspanningen om op een andere manier met opdrachtnemer om te gaan er geen duidelijk betere samenwerking tot stand was gekomen gedurende het project. De opdrachtgever zoekt de oorzaak hiervan zoekt met name in de fase van contractopname. De eerder ter sprake gekomen contractopname werd door veel betrokkenen als zeer problematisch ervaren. Tijdgebrek wordt onder andere genoemd als reden voor het de niet optimale uitvoering van de contractopname. Bovendien zo werd gesteld resulteerde de verantwoordelijkheid voor en de aansturing van de opnamebureaus in onduidelijkheid. Onduidelijkheid die gedurende het project resulteerde in onenigheid tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Onenigheid die bij sommige werkpakketten leidde tot een verslechtering van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Hetgeen de samenwerking en het resultaat van het project niet ten goede kwam. De contractopname zou zodoende een goede verklaring kunnen zijn voor de ontstane problemen en zodoende mogelijk de inspanningen en mogelijk juist positieve bijdrage van de concurrentiegerichte dialoog teniet hebben gedaan.

Er werd gesproken met een opdrachtnemer. De opdrachtnemer stelde dat de werkzaamheden in zijn werkpakket, afgezien van enige tijdsoverschrijding, goed waren verlopen. Opvallend is dat deze opdrachtnemer een wat ander beeld schetst van de gevolgen van de gebrekkige contractopname. Onderkend werd dat deze verre van ideaal verlopen was maar dat dit uiteindelijk niet bepalend is geweest voor het verloop van het project en de samenwerking met de opdrachtgever. Wellicht interessant is het inzicht dat deze kleinere aannemer gaf. Hij stelde dat het verloop van de contractopname inderdaad de mogelijkheid bood om na sluiting van het contract te gaan bakkeleien met de opdrachtgever en zaken her te onderhandelen maar dat hij dat niet had gedaan. Op de vraag ,waarom niet 'opportunistisch' gebruik was gemaakt van de mogelijkheden die de gebrekkige contractopname bood, antwoordde de opdrachtnemer dat binnen zijn bedrijf zo niet gewerkt werd, dat de cultuur niet zo was en dat een goede vertrouwensrelatie met de opdrachtgever binnen het bedrijf altijd voorop stond.

Doorgevraagd werd waarom die goede relatie met de opdrachtgever belangrijk was en waarom het blijkbaar niet aantrekkelijk was om zwaktes in het contract uit te buiten. De opdrachtnemer gaf aan dat dergelijk gedrag voor zijn onderneming juridische en financiële gevolgen kon hebben. Hij gaf aan dat opdrachtgever bij constatering van dergelijk gedrag kon besluiten tot juridische stappen of het

later betalen van rekeningen. Hij stelde dat zijn onderneming, met een relatief kleine omzet, door langere voorfinanciering van werkzaamheden ernstig in de problemen zou kunnen komen. Bovendien gaf hij aan dat zijn onderneming zelf geen juristen in dienst had om verweer te bieden tegen juridische stappen van de opdrachtgever. Juridische expertise inhuren werd door hem gezien als te duur. Een strijd met opdrachtgever zou middelen en energie verslindend zijn, hij koos zodoende voor oplossings- en samenwerkingsgericht te handelen ondanks dat hij mogelijkheden zag tot wat opportunisme kan worden genoemd.

Het gesprek met de opdrachtnemer maakte duidelijk dat er wel degelijk strategisch werd gedacht over hoe de verhouding met de opdrachtgever in te steken. Dat er achter de keuze om een vertrouwensrelatie op te bouwen ook duidelijke belangen zaten. Zo bezien zou samenwerking eerder een gevolg zijn van specifieke belangen dan van onderling vertrouwen.

Wellicht interessant is dat de kleine opdrachtnemer aangaf gevoelig te zijn voor latere betalingen en dreigende juridische geschillen. Zodoende had hij belang bij een goede verhouding en een prikkel tot samenwerking. Wellicht hangt de gevoeligheid voor dergelijke prikkels nauw samen met de omvang van de opdrachtnemer. Voor te stellen is dat het langer moeten wachten op betaling van enkele miljoenen voor een opdrachtnemer met een omzet van 50 of 100 miljoen een andere prikkel uitgaat dan voor een opdrachtnemer met een miljardenomzet. Een vergelijkbare beredenering zou wellicht gemaakt kunnen worden bij het dreigen met juridische stappen. Een opdrachtnemer met een eigen juridische afdeling en met veel financiële armslag maakt zich wellicht niet zo druk om een juridisch geschil met de opdrachtgever. Een kleine opdrachtnemer daarentegen wellicht juist wel.

Om dit vermoeden te kunnen staven werd geprobeerd inzicht te verkrijgen in het gedrag van grote opdrachtnemers. Zodoende werd tevens gesproken met een voormalig werknemer van een grote aannemer die momenteel werkzaam was als adviseur. Gevraagd werd of van juridische stappen of van het uitstellen van betalingen prikkels uitgingen. Op deze vraag werd ontkennend geantwoord, aangezien er uiteindelijk toch wel betaald moet worden en publieke opdrachtgevers op een gegeven moment ook het project financieel willen en moeten afronden.

Ook bij KOSMOS was dit het geval, het budget dat vanuit het Rijk beschikbaar was voor het project moest binnen een daarvoor gesteld periode worden uitgegeven. Voor Rijkswaterstaat betekent dit dat naar opdrachtnemers het dreigement van het lang uitstellen van betalingen niet hard kan worden gemaakt. Dit wordt bevestigd door een adviseur die stelt dat zeker bij subsidies en budgetten die vanuit hogere overheden worden versterkt er tijdsdruk is om het geld uit te geven. In deze context wordt het voorbeeld genoemd van een project waarbij door het risico op het verlopen van een subsidie de opdrachtnemer al deels betaald moest worden voordat de werkzaamheden begonnen waren.

Wellicht interessant zijn tevens de bevindingen die werden gedaan bij een werkpakket dat werd uitgevoerd door een grote opdrachtnemer. In het werkpakket, dat werd aanbesteed via een concurrentiegerichte dialoog, was veel discussie over met name de gevolgen van de contractopname. Inzage in de eindeloze documentenstroom die tijdens de daadwerkelijk uitvoering van de werkzaamheden tot stand kwam tussen opdrachtgever en opdrachtnemer geeft een beeld van hoe discussies verliepen. Strecking was veelal dat de contractopname te snel en zodoende niet goed was uitgevoerd. Resultaat was volgens de opdrachtgever dat hij meer werkzaamheden moest

verrichten dan redelijkerwijs had mogen worden aangenomen toen het contract gesloten werd. Risico's waren verkeerd ingeschat hetgeen resulteerde in meerwerk.

Uit een zogeheten 'Verzoek tot Wijziging' van een opdrachtnemer een contractuele motivatie van meerwerk:

'Tijdens de aanbestedingsprocedure zijn de gegadigden in eerste instantie verantwoordelijk gesteld voor de contractopname.... Deze verantwoordelijkheid is echter in sterke mate ingeperkt door de door de opdrachtgever gestelde randvoorwaarden. Het betreft hier: De snelheid waarmee de inspecties dienden te worden uitgevoerd...., Het type inspectie werd door de opdrachtgever voorgeschreven.....'.

Ex post contract werd gesteld door de opdrachtgever dat het eigenlijk ex ante contract al fout ging in het project. Blijkbaar heeft dit de opdrachtnemer niet belet om toch in te schrijven en de uiteindelijke opdracht te gaan uitvoeren.

Gevraagd werd aan de voormalig werknemer van een grote aannemer of het ontbreken van sterke prikkels vanuit de opdrachtgever gevolgen heeft voor hoe er samengewerkt wordt. Naar voren kwam dat de prikkels die een publieke opdrachtgever heeft inderdaad tekort schieten. Vanuit huidige werkzaamheden zag de geïnterviewde hoe anders opdrachtnemers zich opstelden in een project van een publieke opdrachtgever dan in zijn eerdere ervaringen met private opdrachtgevers het geval was. Hij zei *'Je zou eens moeten kijken hoe grote complexe projecten gaan die voor de NAM of Shell worden uitgevoerd, de houding van de aannemer is dan heel anders, samenwerking verloopt daar meestal prima.'* En voegde daaraan toe: *'Als ze (opdrachtnemers KN.) zich daar zo zouden opstellen als bij RWS dan zouden ze er nooit meer in komen en dat weten ze'.*

Het vermoeden dat er wel degelijk strategisch wordt gehandeld en dat samenwerking inderdaad een gevolg is van een duidelijk belang blijkt ook hieruit.³⁰

Bij Rijkswaterstaat werden deze bevindingen voorgelegd aan een directeur van de organisatie. De geïnterviewde kende het geschetste beeld niet uit de eigen ervaringen. Aangegeven werd dat het geschetste beeld een oud beeld was. Een beeld dat weergaf hoe de verhoudingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in het verleden lagen. *'Een beeld van voor de commissie bouwfraude.'* Op de vraag hoe het dan kwam dat de samenwerking in sommige werkpakketten van KOSMOS zo teleurstellend was verlopen ondanks alle goede bedoelingen en investeringen vooraf, werd geantwoord dat samenwerking ontstaat tussen personen. *'Als de juiste mensen met elkaar aan tafel zitten met de juiste houding, dat is zo belangrijk.'*

Gevraagd werd aan de directeur van Rijkswaterstaat of een op samenwerking gerichte houding niet vooral voortkomt uit belangen. Geïnterviewde gaf aan dat er sprake moet zijn van vertrouwen tussen personen en dat dit het belangrijkste is. Maar wat als dit vertrouwen dan toch geschaad wordt en de opdrachtnemer opportunistisch probeert om zijn resultaat te behalen door er toch een vechcontract

³⁰ Het vermoeden dat de onvrijheid van de opdrachtgever om zijn opdrachtnemer te kiezen grote gevolgen heeft voor de manier hoe opdrachtnemers handelen, komt uit deze uitspraak naar voren. Een publieke opdrachtgever als Rijkswaterstaat kan er niet voor kiezen om bij slechte ervaringen een opdrachtnemer definitief de deur te wijzen. Bij een volgende aanbesteding heeft een 'slechte' opdrachtnemer evenveel kans als een 'goede', zie verder hoofdstuk 6 discussiepunt 2.

van te maken? *'Dan procederen we tot het einde, want dat kun je niet tolereren en dat moet je dan ook duidelijk maken.'*

De constatering dat het om de mensen gaat in het komen tot samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer komt zeer vaak naar voren in de gevoerde gesprekken. Teams bouwen, inlevingsvermogen hebben, vertrouwensrelaties bouwen, de juiste mensen aan tafel, mensen die een 'klik' hebben. Telkens komen dergelijke termen terug, waarbij 'vertrouwen' opvallend vaak genoemd wordt. De nieuwe bouwpraktijk is immers een people's business (Dorée, 2001). Daar lijkt iedereen van doordrongen.

Opmerkelijk zijn de ervaringen van een adviseur³¹. Hij gaf aan dat bij een project dat stroef verloopt het geven van een bonus kan werken om het project vlot te trekken. De bonus kan dan door de opdrachtnemer worden verkregen als zaken conform het contract worden afgehandeld. *'Eigenlijk is het van de zotte, je geeft een bonus om te zorgen dat de opdrachtnemer doet wat er in het contract staat, maar het werkt wel'*. Het succes van bonussen om naleving van het contract te bewerkstelligen is wellicht interessant in de discussie of samenwerking nu draait om vertrouwen of om belangen.³² Want als het juist gaat om mensen en vertrouwen en het hebben van voldoende 'klik', hoe kan het dan dat een bonus werkt? Als samenwerking om mensen gaat dan zou een bonus niets uit moeten maken. Immers populair gezegd: de poppetje veranderen niet. Gaan mensen elkaar meer vertrouwen als een bonus moet worden gegeven om reeds gemaakte afspraken na te komen? Blijkbaar weegt het financiële belang van de bonus vaak zwaarder dan hetgeen zich afspeelt tussenbetrokkenen. Op z'n minst valt te stellen dat het verkrijgen van die bonus blijkbaar erg belangrijk gevonden wordt door de betrokkenen. Belangrijk genoeg om wel samen te werken en zich in te zetten voor een succesvolle afronding van het project.

³¹ Ervaringen bij projecten in het algemeen, niet specifiek projecten die zijn aanbesteed met een concurrentiegerichte dialoog

³² Blijkbaar gaat er van het contract niet voldoende prikkel uit om naleving te bewerkstelligen. Overigens kan blijkbaar een bonus verdient worden met het in de eerste plaats niet nakomen van het contract, wellicht juist een heel verkeerd signaal.

4.6 Vertrouwen of Belangen

Eerder werd het vermoeden uitgesproken dat de concurrentiegerichte dialoog een positieve bijdrage zou kunnen leveren aan het komen tot samenwerking. Dit vermoeden kwam mede voort vanuit het geconstrueerde theoretisch raamwerk. Door de mogelijkheden tot informatie-uitwisseling zouden contracten completer worden waardoor belangentegenstellingen zouden kunnen worden beperkt. Bovendien werden aanknopingspunten gevonden dat vanuit de dialoog een op vertrouwen gebaseerde samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zou kunnen ontstaan, zoals ook een doelstelling is van de Europese bedenkers van de procedure.

Door het uitwisselen van informatie in de dialoog zouden verwachtingen over de vraag en het aanbod duidelijker kunnen worden gemaakt waardoor misverstanden en onenigheid over het contract zouden kunnen worden beperkt. Ook vanuit een dergelijke redenering werd het vermoeden gevoed dat de procedure een positieve bijdrage levert aan samenwerking.

Zoals besproken leefde de verwachting van een betere samenwerking ook bij de opdrachtgever van KOSMOS. Wellicht niet gevoed door de voorgaande beredenering als wel door het besef dat opdrachtgever en opdrachtnemer anders en beter met elkaar zouden gaan samenwerken en KOSMOS daar een exponent van zou gaan worden.

In de gedane bevindingen wordt echter geen ondersteuning gevonden voor het vermoeden dat de concurrentiegerichte dialoog positief heeft bijgedragen aan het komen tot samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Uit de bevindingen blijkt wel de relevantie van een discussie over de vraag waar het bij het komen tot samenwerking nu om draait. Waar te nemen valt dat de factor 'vertrouwen' vaak genoemd wordt als zijnde bepalend. Het belang van vertrouwen komt tevens naar voren in publicaties van Rijkswaterstaat en de kennisinstututen van de bouwsector. Uit de in dit onderzoek gedane bevindingen blijkt echter dat er aanwijzingen zijn dat achterliggende belangen bepalend zijn voor hoe betrokken handelen. De vraag waar het bij het komen tot samenwerking om draait kan wellicht meer specifiek worden gemaakt.

Gevraagd moet worden of het in het komen tot samenwerking nu draait om belangen of om vertrouwen. Vanuit het antwoord op die vraag moet onderzocht worden of de concurrentiegerichte dialoog het juiste instrument is. Met andere woorden is de concurrentiegerichte dialoog het juiste middel voor het beoogde doel. Wanneer samenwerking als doel wordt gesteld, wordt dit doel bereikt door te bouwen aan vertrouwen of door te werken aan de achterliggende belangen van betrokkenen? Mocht geconcludeerd worden dat het draait om vertrouwen respectievelijk belangen, is dan de concurrentiegerichte dialoog het juist middel?

Om deze vraag te beantwoorden is het wellicht goed om eerst terug te gaan naar een hoger abstractieniveau. Want waar gaat het nu om? Er is een opdrachtgever die een project wil realiseren en de werkzaamheden wil uitbesteden aan een private partij. Andersom is er sprake van een opdrachtnemer die werkzaamheden wil gaan verrichten voor de opdrachtgever. Beiden hebben eigen doelstellingen en zullen zich ieder afzonderlijk afvragen hoe het contract het best te managen.

4.7 Theoretisch perspectief

Aangezien theoretische inzichten een belangrijk onderdeel vormen van dit onderzoek is het goed om de gedane bevindingen af te zetten tegen de eerder gebruikte theoretische perspectieven.

Uit de besproken bevindingen ontstaat het beeld dat partijen zich met name laten leiden door hun belangen en niet door onderling vertrouwen. Er is wel sprake van vertrouwen maar slechts tot het moment dat het gaat om de knikkers. Dit zou overeenkomstig zijn met het begrip 'cheap talk' uit de speltheorie. Het is eenvoudig om toezeggingen te doen, te spreken over vertrouwen en samenwerking zolang er nog geen harde keuzes gemaakt hoeven te worden. Wanneer er wel harde keuzes gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld wanneer onvolkomenheden in het contract zich aandienen en er kosten voor één der betrokken partijen lijken te ontstaan, is het de vraag of partijen kiezen voor hun eigen belang of kiezen voor samenwerking.

Verschillende van de geïnterviewden geven aan dat partijen soms niet open kaart wilden spelen tijdens de dialoog, zwaktes in het contract soms niet te leken te willen bespreken. De vraag is ook waarom partijen dit zouden doen. Zoals gesteld in de theorie hebben opdrachtnemer en opdrachtgever ieder een troef in het spel dat zij spelen. Voor opdrachtgevers is dit het moment van macht dat zij ex-ante contract hebben. Voor opdrachtnemers is dit het moment van macht dat zij ex-post contract hebben.

De insteek die bij KOSMOS is gekozen vanuit de opdrachtgever is zoveel mogelijk verantwoordelijkheden naar de markt verschuiven. De opdrachtgever wilde tevens de risico's van het project overdoen naar de opdrachtnemer. Voor te stellen is dat de opdrachtnemer daar in sommige gevallen niet op zat te wachten. De opdrachtnemer had echter een keuze bij het al dan niet overnemen van risico's zo stelde de opdrachtgever. Hij kon risico's een prijs geven en daardoor zelf bepalen of hij ze wilde hebben of niet. Dit klinkt redelijk maar gaat voorbij aan de concurrentiepositie waarin de opdrachtnemer zich ex-ante contract bevindt. In een concurrentiepositie is het overnemen van risico's wellicht geen keuze, immers als je concurrent risico's op zich neemt en jij niet dan bestaat de kans dat de opdracht naar de concurrent gaat. De beste strategie zou dan ook zijn risico's op je nemen en na sluiting van contract verder te kijken hoe het gaat in de uitvoering. Het risico van een (on)juiste inventarisatie van de werkzaamheden dacht de opdrachtgever met succes bij de opdrachtnemer te hebben geplaatst. De constructie van de contractopname bleek echter gevoelig voor discussie en in verzoeken tot wijziging vanuit de opdrachtnemer werd dan ook beargumenteerd dat de kosten voor meerwerk (een risico dat de opdrachtgever dacht te hebben afgedicht) redelijkerwijs gewoon weer op het bordje moesten komen van de opdrachtgever. De gebrekkige inspecties leidden ertoe dat schades over het hoofd waren gezien of groter waren dan verwacht. De opdrachtnemer kon daar redelijkerwijs niet voor verantwoordelijk worden gehouden zo stelde hij.

In een bestudeerd werkpakket kwam vanuit de opdrachtnemer een eindeloze documentenstroom op gang tijdens de uitvoering van werkzaamheden. Streckking was veelal dat de contractopname (dus wat de toestand was van een kunstwerk) te snel en zodoende niet goed was uitgevoerd. Resultaat was volgens de opdrachtnemer dat hij meer werkzaamheden moest verrichten dan redelijkerwijs had mogen worden aangenomen toen het contract gesloten werd. Risico's waren verkeerd ingeschat hetgeen resulteerde in meerwerk. De opdrachtgever vond deze argumentatie onzin, de arbitragecommissie echter niet.

Terug naar de theorie. Speltheoretisch gezien is het een verstandige strategie van een opdrachtnemer om tijdens de dialoog niet alle informatie te geven. Actief bijdragen aan een volledig contract is niet in zijn voordeel, hij geeft dan zijn machtspositie ex-post contract uit handen. Een onvolledig contract tezamen met een situatie van informatieasymmetrie geeft immers mogelijkheden tot opportunisme.

Ook de opdrachtgever lijkt niet bereid te zijn haar machtspositie ex-ante op te geven om samenwerking te bewerkstelligen. Het 'markt tenzij' impliceert wellicht een redelijk verdeling van risico en dat risico's daardoor worden gedragen door de partij die ze het best kan managen. Als het doel van het 'markt tenzij' principe tevens is om ex-ante contract zoveel mogelijk zo niet alle risico's naar de markt te verschuiven dan zorgt het voor een valse start.

Zoals een adviseur stelt *'in de aanbesteding zet de opdrachtgever de opdrachtnemer op een achterstand, basisgedachte lijkt te zijn dat alle risico's naar de markt moeten, zelf risico's die conform Uav-gc (document waarin algemene regels zijn opgesteld over aanbesteden) bij de opdrachtgever zouden moeten liggen.'* Het 'markt tenzij' slaat op dit vlak wellicht door. Een andere adviseur stelt: *'Wanneer je risico's beziet als een sloot die het midden vormt in een touwtrekwedstrijd, dan zet de opdrachtgever voor aanvang de opdrachtnemer vaak een paar stappen dicht bij de sloot dan zichzelf.'* Doreé (2001) stelde dat de opdrachtnemer valt te karakteriseren als risico avers, wellicht geldt dit in het huidige systeem nog in sterkere mate voor de opdrachtgever

Kern

Het verloop van KOSMOS is aan de hand van de verschillende inzichten te reconstrueren. Er vanuit gaande dat het in een samenwerking draait om belangen en niet om vertrouwen hebben partijen de dialoog ingestoken in hun eigen belang en de informatie gedeeld die ze wilden delen. Bereidwillig waren waarschijnlijk zowel opdrachtgever als opdrachtnemer maar voor zover zij zichzelf niet kwetsbaar hoefden te maken. In het prisoners dilemma is het de angst voor kwetsbaarheid die het bereiken van een optimale positie voor beide partijen onmogelijk maakt. Het is dan ook niet mogelijk om een oordeel te geven dat hard is over opdrachtgever dan wel opdrachtnemers. Zij hebben slechts gedaan wat hun dominante strategie hun ingaf.

| Aanbestedingsprocedure | Bij het komen tot samenwerking draait het om: | Dynamiek relatie gekenmerkt door handelen in het: | Ex ante contract: | Ex post contract: |
|------------------------------|---|---|-------------------------|-------------------|
| Concurrentiegerichte dialoog | Vertrouwen | Gezamenlijk belang | Uitwisseling informatie | Samenwerking |
| | Belangen | Eigen belang | Cheap Talk | Geen samenwerking |

Figuur 4.1

5. Conclusie

De dialoog kan door opdrachtgever en opdrachtnemer zowel op samenwerking gericht als opportunistisch worden aangewend. De tijdelijkheid van de relatie en de wisseling van machtsverhouding ex-ante en ex-post contract binnen de relatie, maken het dat partijen geneigd zullen zijn het laatste te doen.

In de ontwerpfasen van de concurrentiegerichte dialoog werd door de Europese Commissie onder meer beoogd dat de procedure zou bijdragen aan een meer op vertrouwen gebaseerde samenwerking. Over de noodzaak tot samenwerking en het belang van vertrouwen voor samenwerking lijken Rijkswaterstaat en de kenniscentra van de bouw het eens. Ook in de evaluatie van de aanbesteding van KOSMOS wordt de factor vertrouwen besproken. De werkwijze KOSMOS en de concurrentiegerichte dialoog hebben bijgedragen aan meer vertrouwen en openheid en hebben bovendien samenwerking gestimuleerd, zo werd geconcludeerd. Tevens werd geoordeeld dat de werkwijze KOSMOS blijkt geeft van een 'cultuurverandering' en een 'structureel andere verhouding tussen Rijkswaterstaat en de markt'.

Toch blijkt na sluiting van de contracten de situatie veranderd. Het ging toch weer om de knikkers. Hoewel dus de verwachtingen hooggespannen waren, is de bijdrage van de concurrentiegerichte dialoog aan het komen tot samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer niet duidelijk waarneembaar.

Het verloop van KOSMOS laat zich echter verklaren. Hoewel vertrouwen wordt gezien als de factor die bepalend is voor het komen tot samenwerking lijken partijen toch vooral te handelen vanuit hun eigen belangen. De relatie tussen publieke opdrachtgever private opdrachtnemer bij complexe bouwprojecten leent zich gezien de kenmerken van die relatie alsmede de context waarbinnen zij bestaat uitermate slecht om te komen tot een op vertrouwen gebaseerde contractuele samenwerkingsrelatie.

Dit onderzoek maakt duidelijk dat belangen en niet zozeer vertrouwen bepalend zijn voor het komen tot samenwerking. In het bijzonder het belang van een gezamenlijke toekomst moet daarbij genoemd worden als zijnde bepalend voor het al dan niet op samenwerking gerichte gedrag van opdrachtgever als opdrachtnemer.

Het belang van de toekomst is voor opdrachtgever en opdrachtnemer, partijen met deels gemeenschappelijke en deels tegenstrijdige belangen, te klein om bij projecten als KOSMOS te komen tot samenwerking. Daarbij komt dat de belangen van partijen niet veranderen door het gebruik van de concurrentiegerichte dialoog. Er hoeven zodoende ook geen specifieke voordelen van deze procedure worden verwacht voor wat betreft het verloop van de samenwerking.

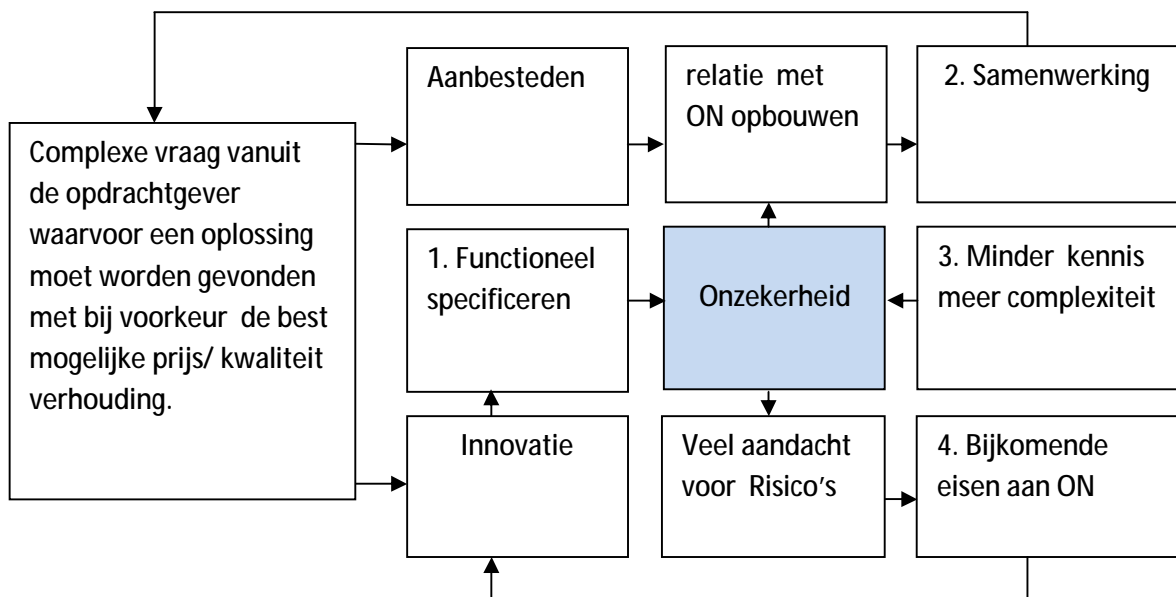
6. Discussie

6.1 Inleiding

In de conclusie werd gesteld dat de concurrentiegerichte dialoog weliswaar mogelijkheden biedt voor een betere samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer maar dat de context waarbinnen dit zou moeten gebeuren het komen tot een betere samenwerking bijzonder lastig maakt.

Er zijn een aantal kenmerken te benoemen in de context van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer die wellicht van belang zijn voor het komen tot samenwerking. In dit hoofdstuk discussie zullen deze kenmerken worden besproken. Mogelijke verbanden tussen de kenmerken van de context waarbinnen de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zich bevindt en hetgeen zich afspeelt in die relatie zullen worden bediscussieerd.

Het onderstaande schema maakt op hoofdlijnen duidelijk welke discussiepunten er zijn. De verschillende discussiepunten staan niet los van elkaar maar zijn onderdeel van een geheel dat wellicht bepalend is voor hoe de relatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever verloopt.



Figuur 6.1

Het schema kan als volgt worden uitgelegd: De publieke opdrachtgever heeft te maken met complexe vraagstukken waarvoor oplossingen moeten worden gevonden. De vraagstukken resulteren in opdrachten voor marktpartijen. Doel is voor de opdrachtgever om de beste oplossingen te krijgen voor de beste prijs. Zodoende is het prikkelen van marktpartijen om te komen met innovatieve oplossingen een doel. Het functioneel specificeren van opdrachten is een middel om

marktpartijen ruimte te geven om te komen met oplossingen. Vrijheid voor de opdrachtnemer betekent echter ook onzekerheid voor de opdrachtgever. Er staat immers niet vast wat de precieze oplossing zal zijn die wordt gevonden voor een vraagstuk en of deze ook voldoet aan de verwachtingen. Daarbij komt dat functioneel specificeren ook een resultaat is van een nieuwe filosofie die Rijkswaterstaat dwingt om meer te doen met minder mensen. Het abstracter maken van opdrachten laat de werkzaamheden die leiden tot een bepaalde specifieke invulling van de opdracht over aan de opdrachtnemer. Keerzijde van de medaille is echter dat de opdrachtgever niet meer van de hoed en de rand weet en in onzekerheid verkeert over het product dat uiteindelijk wordt geleverd. Het beschikken over minder kennis en het overdragen van taken aan de markt resulteert dus in onzekerheid voor de publieke opdrachtgever.

De mogelijke toename in onzekerheid is wellicht de verklaring voor twee ontwikkelingen: Ten eerste wil de opdrachtgever een relatie opbouwen met marktpartijen. Het opbouwen van een relatie is een manier om onzekerheid te reduceren. Ten tweede is er een grote aandacht voor risico's bij aanbesteding van projecten. Onzekerheid resulteert in risico's. De opdrachtgever probeert deze risico's contractueel af te dichten en neer te leggen bij de opdrachtnemer.

Het reduceren van onzekerheid door te bouwen aan een relatie met marktpartijen is problematisch doordat de relatie gekenmerkt wordt door een onvermijdelijke tijdelijkheid aangezien opdrachten moeten worden aanbesteed.

Het reduceren van onzekerheid voor de opdrachtgever door omvangrijke risicoparagrafen op te nemen in de contracten is tevens problematisch aangezien de risicoverdeling zich leent voor eindeloze discussies ex-post contract. Zoals functioneel specificeren de discussie over meerwerk in belangrijke mate ondervangt zo maken risicoparagrafen misschien juist ruimte voor discussie.

Tevens wordt onzekerheid ondervangen door bijkomende eisen te stellen aan opdrachtnemers. Eisen kunnen bijvoorbeeld worden gesteld aan de minimale omzet of ervaring van potentiële opdrachtnemer. Hierdoor schermt de opdrachtgever de markt juist af voor bepaalde partijen en wordt innovatie belemmerd.

In een notendop zijn nu de verschillende mogelijk verbanden besproken. Hierna zal dieper worden ingegaan op de nummer 1 tot 4 uit het schema.

1. Functioneel specificeren: deel van een oplossing of deel van een probleem?

De bouwpraktijk en de samenwerking tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers is sterk veranderd. Door te gunnen op EMVI criteria is het prijsvechten afgenomen en is er sprake van een praktijk waar de verhouding tussen markt en publieke opdrachtgever meer en meer gekenmerkt door samenwerking en vertrouwen. Bovendien wordt, door de opdrachten bij de aanbesteding functioneel te specificeren, de markt geprikkeld om te komen met innovatieve oplossingen voor de complexe problemen waar de opdrachtgever om vraagt.

Het specifiek voorschrijven van datgene dat gerealiseerd moeten worden en tevens hoe dat gerealiseerd dient te worden resulteert in de situatie dat opdrachtnemers alleen kunnen concurreren op prijs. Elke gegadigde opdrachtnemer zal na gunning van de opdracht in principe hetzelfde bouwen, de vraag is alleen voor elke prijs. Opdrachtgever gunden voorheen dan ook de opdrachten veelal op basis van laagste prijs. Zoals eerder gesteld is de opdrachtnemer voor gunning in een nadelige positie aangezien de opdrachtnemers tegen elkaar uitgespeeld kunnen worden en zodoende genoodzaakt worden om een lage prijs te rekenen. Dit leidde tot frustratie bij de opdrachtnemers. Opdrachtnemers probeerden daarom na sluiting van de contracten hun (te) scherpe prijs goed te maken door te zoeken naar meerwerk, dit tot frustratie van de opdrachtgevers. De samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer werd dan ook gekenmerkt door een spiraal van wantrouwen (Dorée, 2001)

Het systeem is dan ook veranderd. In plaats van specifiek voor te schrijven wat, en hoe een opdrachtnemer iets moet realiseren wordt nu functioneel gespecificeerd. Functioneel houdt in dat de opdrachtnemer een bepaalde functie dient te realiseren, hoe hij dit gaat doen is aan hem. Elke gegadigde opdrachtnemer zoekt naar een manier hoe die functie het best kan worden gerealiseerd, hetgeen innovatie mogelijk maakt. De opdrachtgever gunt niet langer alleen op prijs maar volgens zogeheten EMVI criteria: de economisch meest voordelige inschrijving. Gunning geschiedt deels op basis van prijs en deels op basis van kwaliteit. Proces en kwaliteitseisen worden opgesteld waaraan de opdrachtnemer moet voldoen. Het beschreven spel van laag inschrijven en later meerwerk zoeken is voor de opdrachtnemer zodoende minder noodzakelijk en minder succesvol.

Doordat er niet meer specifiek wordt voorgeschreven wat geleverd dient te worden en de opdrachtgever zich niet meer zozeer inhoudelijk verdiept maar zich opstelt als 'professioneel opdrachtgever' krijgt de opdrachtgever last van een verhoogde perceptie van risico. Niet langer is duidelijk bij de opdrachtgever: dit is de situatie en dit moet er gebeuren, integendeel. De opdrachtgever stelt nu : in grote lijnen willen we dit hebben en hieraan moet het voldoen. Dit resulteert in risico's voor de opdrachtnemer, voldoet het aan de verwachtingen van de opdrachtgever en hoe groot is de inspanning om aan deze verwachting te kunnen voldoen? Zaken worden minder specifiek voorgeschreven en liggen minder vast waardoor speelruimte ontstaat. Speelruimte voor de opdrachtnemer enerzijds is onderzekerheid voor de opdrachtgever anderzijds. Deze onderzekerheid resulteert in risico's voor de opdrachtgever, wordt hetgeen beoogd wel geleverd?

Door functioneel te specificeren is dus minder duidelijk wat de opdrachtgever precies van de opdrachtnemer verwacht. Bezien vanuit een neo-institutioneel economisch perspectief resulteren

functioneel gespecificeerde opdrachten in een minder volledig contract. Een minder volledig contract leidt tot onzekerheden voor betrokken partijen. Te zien valt dan ook dat functioneel specificeren gepaard gaat met een grote aandacht voor risico's. Het spel wat in de 'oude' situatie draaide om de prijs komt lijkt in een nieuw jasje terug te komen maar draait dan om risico's.

Zoals de landsadvocaat in een advies tijdens stelt in een advies tijdens de aanbesteding van KOSMOS: 'door het bieden van zeer veel ruimte in de vraagspecificatie en in zekere zin mogelijke kan worden bijgedragen aan het probleem van de wisselde (ook in kwaliteit) invullingen van de 'toepisen' uit de vraagspecificatie.'

Te zien valt dat de opdrachtgever zijn eigen macht voor sluiting van het contract aanwendt om veel van de mogelijke risico's bij de opdrachtnemer te parkeren. Weliswaar wordt rond innovatieve contracten gesteld dat risico's moeten worden gedragen 'door de partij die ze het best kan dragen' en dat de risico's worden voorgelegd aan de gegadigde opdrachtnemer om vervolgens op basis van gelijkheid te bekijken wie welk risico zal dragen, dit blijkt echter niet uit de praktijk. Zoals een adviseur stelt 'in de aanbesteding *zet de opdrachtgever de opdrachtnemer op een achterstand, basisgedachte lijkt te zijn dat alle risico's naar de markt moeten, zelf risico's die conform Uav-gc (document waarin algemene regels zijn opgesteld over aanbesteden) bij de opdrachtgever zouden moeten liggen.*' Het 'markt tenzij' slaat op dit vlak wellicht door.

'Wanneer je risico's beziet als een sloot die het midden vormt in een touwtrekwedstrijd, dan zet de opdrachtgever voor aanvang de opdrachtnemer vaak een paar stappen dicht bij de sloot dan zichzelf.'

Doreé (2001) stelde dat de opdrachtnemer van te karakteriseren als risico avers, wellicht geldt dit in het huidige systeem nog in sterkere mate voor de opdrachtgever

Een adviseur stelt in deze context: 'Het onderhandelen gaat nu niet meer zozeer over prijs maar over de risico's.' 'Doordat zaken niet meer specifiek worden voorgeschreven maar functioneel neemt de complexiteit van contracten enorm toe. Niet alles kan in het contract worden opgenomen waardoor meer situaties contractueel gezien onvoorzien blijken te zijn. '

Uit de mogelijkheid die de opdrachtgever blijkbaar heeft om de opdrachtnemer in de maag te splitsen met risico's blijkt dat de ex ante machtspositie van de opdrachtgever ongewijzigd sterk is. Bovendien blijkt de opdrachtgever deze machtspositie te benutten te koste van de opdrachtnemer. Belangrijker nog: een realistische en efficiënte risicoverdeling komt niet tot stand. De risico's komen niet terecht bij de partij die ze het best kan dragen maar bij de partij die het minst machtig is voor sluiting van het contract: de opdrachtnemer. Deze situatie resulteert in een weinig realistische verdeling van risico's en zodoende in inefficiënties en verlies van nut en resultaat.

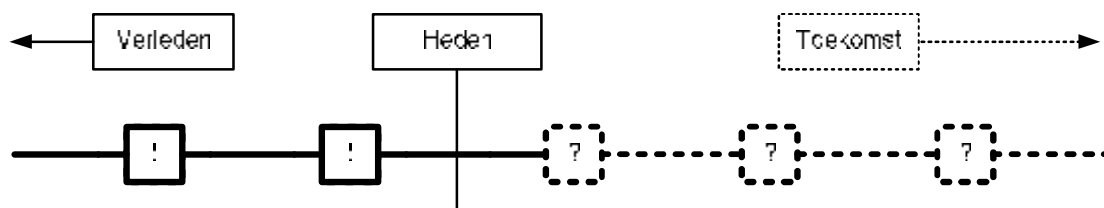
Kern:

De grote aandacht voor risico's kan wellicht in verband worden gebracht met het functioneel specificeren van opdrachten. Hoewel de opdrachtgever onzekerheid probeert af te dichten in contracten en zoveel mogelijk risico's op het bord van de opdrachtnemer probeert te leggen lijkt dit geen succes. Na sluiting van het contract is er veel discussie over risico's en probeert de opdrachtnemer risico's weer bij de opdrachtgever neer te leggen.

2. Samenwerking zonder de schaduw van de toekomst, kern van het probleem?

'Wederzijdse samenwerking kan stabiel zijn als de toekomst in verhouding tot het heden belangrijk genoeg is.' (Axelrod, 1984 p.109)

Bouwen gebeurt projectgewijs door tijdelijke 'coalitie organisaties' (Dorée, 1996 p.157). Interessant is dat niet alleen de samenwerking tussen opdrachtnemers op ad hoc basis geschiedt maar dat ook de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer tijdelijk is. Op het eerste oog lijkt dit weinig opzienbarend aangezien het inkopen van zaken bij een andere partij per definitie tijdelijkheid impliceert. In de neo institutionele economie zou gesteld worden dat bij een permanente inkoop relatie een partij wellicht beter zelf iets kan gaan produceren. De toekomst is voor verkopende en kopende partijen dus altijd onzeker. Er is geen sprake van een permanente relatie maar van een tijdelijke relatie. De toekomst is wellicht toch een factor die in het bijzonder bij relaties tussen publieke opdrachtgever en private opdrachtnemers interessant is.



Figuur 6.2 Projectmatig werken en Aanbesteden, een gezamenlijke toekomst?

Zoals gesteld heeft een opdrachtnemende partij altijd te maken met een mate van onzekerheid over zijn gezamenlijke toekomst met een opdrachtgever. Meest voor de hand liggende manier om die gezamenlijke toekomst veilig te stellen is te zorgen dat de huidige relatie die er in het heden is goed verloopt. Het willen veilig stellen van toekomstige opdrachten lijkt zodoende een sterke prikkel voor opdrachtnemende partijen om goed te willen presteren.

Een dergelijke prikkel is er in relaties tussen publieke opdrachtgever en private opdrachtnemers echter niet. Publieke partijen hebben slechts zeer beperkt de mogelijkheid om de goede prestaties van opdrachtnemers bij eerdere opdrachten te belonen met nieuwe opdrachten. Publieke opdrachtgevers moeten opdrachten van enige financiële omvang openbaar aanbesteden. In de openbare aanbesteding heeft iedere geïnteresseerde partij de mogelijkheid om mee te dingen naar een opdracht. In het geval van opdrachten die worden aanbesteed met concurrentiegerichte dialoog mogen alle opdrachtnemers die dat willen een verzoek in dienen om deel te nemen.

Dorée (1996) gaat uitgebreid in op de prikkel die mogelijke opdracht in de toekomst bieden. *'Om opportunistisch gedrag te ontmoedigen maken de gemeenten³³ gebruik van werk in de toekomst als lokmiddel'* p.188. Dit wat Dorée het *'over de projecten heen'* of OPH mechanisme noemt zorgt ervoor dat opdrachtnemers zich inspanssen om de opdrachtgever tevreden te stellen en nieuwe opdrachten te bemachtigen. Dorée bespreekt de spanningen tussen de aanbestedingspraktijk en de mogelijkheid om opdrachtnemers te prikkelen met nieuwe opdrachten. Hij stelt dat het mechanisme alleen werkt als geloofwaardig kan worden gemaakt dat de opdrachtgever daadwerkelijk in de positie verkeert om de opdrachtnemer te kunnen belonen met nieuwe opdrachten (p.191). Hij stelt dan ook: *'voor benutting van het OPH mechanisme lijkt de mogelijkheid van onderhandse gunning van werk een noodzakelijk voorwaarde³⁴*. Onderhandse gunning is echter voor opdrachten boven de 5 miljoen³⁵ niet mogelijk omdat openbaar aanbesteden dan verplicht is. Het OPH mechanisme waarover Dorée spreekt staat bij gebruik van de concurrentiegerichte dialoog dus buiten spel. Wel is er de mogelijkheid om goede ervaringen uit grote opdrachten te belonen met kleine opdrachten die onder de drempel vallen. De prikkel die hiervan uit zou kunnen gaan lijkt op het eerste oog klein.

De opdrachtgevende (aanbestedende partij) heeft vooraf bepaalde gronden waarop een partij toegelaten kan worden tot een volgende stap in de procedure. De relatie tussen publieke en private partijen is dus wellicht op een essentieel punt anders dan de relatie tussen private partijen. Publieke partijen zijn aan aanbestedingsregels gebonden en zodoende minder vrij in de keuze met wie zij zaken doen. In hoeverre dit bepalend is voor het verloop van de transactie alsmede de invloed die aanbestedingsregels hebben op ex-post opportunistisch gedrag is onduidelijk. Feit is dat zowel opdrachtnemer als opdrachtgever een gezamenlijke toekomst niet veilig kunnen stellen.

Het lijkt dus voor partijen niet zinvol veel te investeren in de onderlinge relatie. Partijen zullen alleen investeren in een relatie als ze enige zekerheid hebben dat ze de investering kunnen terugverdienen. 'investering' kan wellicht heel breed worden gezien. Het kiezen voor samenwerking op de lange termijn in plaats van gewin op korte termijn is in zekere zin een investering. Dit geldt ook voor het delen van informatie. Door informatie juist niet te delen kan deze opportunistisch worden aangewend voor eigen gewin. Onzekerheid over de toekomst van de relatie blijkt een negatief effect te hebben op investeringen in de onderlinge relatie. Interessant is het probleem waarmee de NS enkele jaren geleden kampte. Hoewel er behoefte was aan nieuwe treinen durfde het bedrijf niet te investeren omdat de concessie voor het hoofdnnet openbaar zou worden aanbesteed.

³³ Dorée (1996) onderzocht de samenwerking tussen opdrachtgevende gemeenten en opdrachtnemende aannemers in de grond weg en waterbouw

³⁴ Onderhandse aanbesteding staat tegenover openbare aanbesteding van opdrachten, voor opdrachten die onderhands worden gegund wijst de opdrachtgever een opdrachtnemer naar keuze aan.

³⁵ De belangrijkste Europese drempelwaarden voor decentrale overheden worden periodiek vastgesteld, voor 2008/2009 bedraagt de aanbestedingsdrempel voor werken 5,150.000 euro

Een woordvoerder van NS stelt in NRC 'Tot 1999 hebben we in onzekerheid verkeerd over de marktwerking (...), terwijl we intussen wel zelf onze broek moesten ophouden en in treinmaterieel moesten investeren' 'Volgens de NS is er meteen een miljardenbestelling geplaatst toen er zekerheid kwam over een nieuwe concessie om de komende tien jaar op het hoofdnet te kunnen rijden.'

Hoewel de context alsmede de het soort van investeringen in het voorbeeld van de NS anders zijn dan in de bouw illustreert het wel welke de gevolgen die het (periodiek) aanbesteden van opdrachten heeft voor investeringen. Voor te stellen valt wellicht dat een dergelijk mechanisme ook geldt voor minder concrete investeringen dan treinen. Een gezamenlijke toekomst prikkelt tot het eenvoudigweg je best doen, proberen kwaliteit te leveren kortom de opdrachtgever tevreden te stellen of zoals Dorée stelt 'net dat beetje extra te geven' (Dorée, 1996 p.188).

Opgemerkt moet worden dat het effect van opdrachtgevers met toekomstige opdrachten wellicht tweeledig is. Marktwerking wordt door beleidsmakers gezien als prestatieverhogend en 'Brussel' ziet het als een van haar kerntaken om marktwerking en concurrentie te waarborgen. Het indammen van marktwerking door opdrachtnemende partijen meer zekerheid te bieden ten behoeve van een betere relatie en hen met nieuwe opdrachten te prikkelen tot een beter resultaat, is in het post wellicht vloeken in de kerk.

Een goede verstandhouding is echter geenszins nodig om te komen tot samenwerking. Zoals Axelrod stelt: Er is geen vriendschap nodig om samenwerking te laten ontstaan (...) De betrekkingen vereisen geen vriendschap maar duurzaamheid. (Axelrod, 1994 p.155). In paragraaf 1.1.2 is gesteld dat het takenpakket van de overheid onderhevig is aan ingrijpende veranderingsprocessen. De veranderingen zijn, zo stelt de Raad voor Verkeer en Waterstaat (2004), *'het gevolg van politieke beslissingen om de marktordening te veranderen door middel van liberalisering, privatisering, verzelfstandiging of deregulering.'* De overheid moest een slimme koper op een markt die door liberalisering verzelfstandiging en deregulering tot stand werd gebracht. Daarbij wordt Rijkswaterstaat gezien als een onderneming. Een onderneming die bepaalde diensten inkoopt op de markt.

Het zien van Rijkswaterstaat als een onderneming die koopt op een markt en als een onderneming die zich kan opstellen als samenwerkingspartner voor marktpartijen is wellicht niet juist. Het kenmerk van een markt is dat er sprake is van economische ruil tussen koper en verkoper. De belangrijkste ordening van een markt is de vrije keuze van zowel koper als verkoper. Het principe van concurrentie berust tevens op deze veronderstellingen: een vrije koper en een vrije verkoper. Door gebruik te maken van hun vrijheid om al dan niet te kopen prikkelen zij elkaar het beste product met de beste kwaliteit het snelst en het voordeligst te leveren. Wanneer een auto wordt gekocht dan is de wetenschap dat ik nooit zal terugkomen als het dit product onder de maat is, voor de verkoper voldoende prikkel om te zorgen dat hij zijn uiterste best doet voor mij als klant.

De vraag is hoe de werkelijkheid er uit ziet voor publieke opdrachtgevers als Rijkswaterstaat en voor private opdrachtnemers als bijvoorbeeld de aanbieders van Civiele werken. Voor rijkswegen en het onderhoud daarvan is Rijkswaterstaat de enige koper. De opdrachtnemers zullen hun producten dus aan haar moeten verkopen. Voor opdrachtnemers lijkt er dus weinig te kiezen. Rijkswaterstaat heeft de keuze tussen een heel aantal mogelijke opdrachtnemers wanneer zij werkzaamheden wil laten verrichten. Daar tegenover staat dat Rijkswaterstaat opdrachten moet aanbesteden Geconstateerd kan dus worden dat zowel de koper als verkoper niet vrij is.

Kern:

Hoewel het belang van de toekomst kan worden gezien als bepalend voor het komen tot samenwerking (Axelrod, 1984) is een toekomst in de relatie tussen Rijkswaterstaat en haar opdrachtnemers juist niet aanwezig. Stellen dat Rijkswaterstaat een onderneming is die zich kan opstellen als samenwerkingspartner voor marktpartijen is daarom wellicht niet juist. De specifieke kenmerken van Rijkswaterstaat en de positie die zij inneemt met betrekking tot de markt verdient daarom meer aandacht bij het bepalen van een goede strategie voor de organisatie.

3. Professioneel opdrachtgeverschap: doelmatige strategie of een gewone bezuiniging?

Publieke opdrachtgevers als zijnde de principaal zien zichzelf als een 'smart buyer'. Hoe meer imperfecties in de markt des te slimmer de principaal moet zijn. Huque (2005) neemt waar dat veel publieke opdrachtgevers zelf niet, of niet voldoende, investeren in kennis om te kunnen bepalen wat ze eigenlijk kopen. De opdrachtgever laat zodoende de opdrachtnemer de voorwaarden bepalen. Veel publieke opdrachtgevers hebben basis functies overgedragen aan hun contractanten wat hun mogelijkheden om als slimme koper te operen ondermijnt (Huque,2005). De principaal is zodoende vaak niet alleen afhankelijk van de agent voor wat betreft het leveren van bepaalde diensten of goederen maar laat de agent ook voorstellen wat de principaal dient te kopen en te evalueren wat er nu eigenlijk gekocht is en de stappen daartussenin. Huque (2005) ziet hierin een valkuil en haalt in deze context Reyfuss (1989) aan die stelt dat om succesvol te kunnen uitbesteden de publieke opdrachtgever als zijnde de principaal eigenlijk alle details van de transactie moet kennen.

Rijkswaterstaat is een organisatie die zich 'professioneel opdrachtgeverschap' ten doel stelt. Vanuit het inzicht van Reyfuss (1989) dat succesvol uitbesteden vraagt een veel kennis en kunde is het opvallend te noemen dat een stap naar 'professioneel opdrachtgeverschap' gepaard is gegaan met een sterke afslanking van de organisatie. Wellicht is dit niet alleen opvallend maar ook zorgwekkend wanneer met inhoudelijk gezien de grip kwijtraakt op het werk. Beargumenteed kan wellicht worden dat verlies van inhoudelijke kennis en kunde resulteert in onzekerheid. Onzekerheid die resulteert in risico's. Interessant is dat de geplaagde contractopname van de werkzaamheden voor KOSMOS, ofwel het bepalen van hoe areaal aan kunstwerken er nu eigenlijk bij lag is werd aangestuurd door de gegadigden voor het uiteindelijke op niveau brengen van die kunstwerken. Zoals Reyfuss (1989 in Huque, 2005) stelt dat publieke organisaties zich goed moeten beseffen dat ook wanneer zij uitbesteden zij uiteindelijk verantwoordelijk blijven.

Kern:

Door meer te willen doen met minder mensen in een steeds complexere omgeving wordt een steeds groter principaal agent probleem gecreëerd. Te stellen valt dat het 'meer doen met minder mensen' moeilijk samen gaat met het willen zijn van een 'professioneel opdrachtgever' dan wel 'slimme koper'. Door inhoudelijke kennis uit de organisatie weg te snijden en te focussen op het proces kan het 'markt tenzij' principe wellicht juist heel moeilijk succesvol worden verwezenlijkt. Rijkswaterstaat is kwetsbaar wanneer zij zich in de positie manoeuvreert die vergelijkbaar is met een slecht geïnformeerde principaal die makkelijk de dupe kan worden van een agent die door een toenemende informatieasymmetrie steeds gemakkelijker zijn eigen belangen kan nastreven. De situatie pakt wellicht nog slechter uit wanneer Rijkswaterstaat de verkeerde maatregelen treft om risico's te beperken. Maatregelen die bijvoorbeeld resulteren in omslachtige procedures en onrealistische eisen aan opdrachtnemers en daardoor samenwerking verder bemoeilijken.

4. Innovatie eisen?

Met bijkomende eisen probeert de opdrachtgever zeker te stellen dat een opdrachtnemer capabel is. Een opdrachtnemer moet bijvoorbeeld eerder een vergelijkbaar project hebben gedaan of een bepaalde omzet behalen. Met dergelijke eisen gooit de opdrachtgever feitelijk de markt dicht voor toetreders. Zo gezien is de publieke opdrachtgever een prettige klant die zelf toetredingsbarrières opwerpt. Zij gooit de markt dicht en beschermt zo bestaande leveranciers en haalt daarmee prikkels tot concurrentie en innovatie en uit de markt.

Kern:

Door bijkomende eisen zal een opdrachtnemer die nooit een brug heeft gebouwd er ook nooit één bouwen. De opdrachtgever wil graag innovatieve oplossingen maar geeft nieuwe partijen die wellicht juist andere oplossingen hebben geen kans.

7 Aanbevelingen

Hoewel het belang van samenwerking door zowel opdrachtnemer als opdrachtgever wordt onderkend is het komen tot samenwerking lastig. Overeenkomstig met prisoners dilemma bevinden partijen zich in een situatie waarin zij deels overeenkomstige en deel tegenovergestelde belangen hebben. De dominante strategie van partijen laat hen belanden in een situatie die suboptimaal is. Te stellen van dat partijen binnen KOSMOS er voor kozen om hun eigen belangen na te streven wanneer hun machtpositie hen daar de kans voor gaf. Van een verhouding meer gericht op samenwerking kwam daardoor weinig terecht. De aanbevelingen van dit onderzoek dienen bij te dragen aan samenwerking. Probleem is echter dat een prisoners dilemma in de basis zich moeilijk laat oplossen. Het vergroten van het belang van de toekomst is de aanbeveling die Axelrod (1984 p. 109) doet om het probleem weg te nemen. Past performance zou in de situatie van de publieke opdrachtgever en private opdrachtnemer daarom wellicht een oplossing zijn.

7.1 Past Performance

Wederzijdse samenwerking kan stabiel zijn als de toekomst in verhouding tot het heden belangrijke genoeg is (Axelrod, 1984 p.109)

Aangezien de factor vertrouwen lijkt te falen als middel om te komen tot samenwerking moet er gezocht worden naar middelen die meer inspelen op de belangen van marktpartijen. Zoals geconcludeerd is het belang van de toekomst, dat mag worden gezien als essentieel voor het komen tot samenwerking, in de huidige relatie tussen opdrachtgever en opdracht niet aanwezig. Een middel dat Rijkswaterstaat zou kunnen toepassen is het invoeren van een systeem van past performance. Een systeem waarbij ervaringen opgedaan bij opdrachten uit het verleden in belangrijke mate bepalen of opdrachten in de toekomst zullen worden gegund. Voor opdrachtnemers is er daarmee een belangrijke prikkel gekomen om zich ex-post contract in te spannen.

Partijen zouden bijvoorbeeld punten moeten kunnen scoren door opdrachten naar tevredenheid van de opdrachtnemer uit te voeren. Punten die opdrachtnemers meer kans geven om opdrachten te behalen. Opdrachtnemers zouden wellicht een hogere prijs kunnen rekenen en dit compenseren door punten. In de eerste plaats zou dit kunnen resulteren in een hogere marge voor opdrachtnemers. Tevens zouden opdrachtnemende partijen de ontstane speelruimte kunnen aanwenden om te investeren in innovatieve oplossingen. Een dergelijke systeem zou opdrachtnemers die goede resultaten boeken in staat stellen succesvoller te zijn dan hun concurrenten.

Kanttekeningen moeten echter ook geplaatst worden bij een systeem van past performance. Probleem is dat elke beloningsstructuur op een bepaalde manier discutabel is en, om met Williamson te spreken, kan resulteren in perverse en onbedoelde (bij)effecten. Effecten die samenwerking en het komen tot een resultaat mogelijk eerder frustreren dan stimuleren. Zorgvuldigheid is dus geboden. Past performance staat of valt bij objectieve en transparante meting van de geleverde prestatie. Een wijsheid die wellicht altijd opgaat is dat men krijgt wat men meet. De vraag is dus of

hetgeen je meet en dus stimuleert ook hetgeen is dat je wil bereiken en uiteindelijke bijdraagt aan het gestelde doel.

Tevens versterkt past performance de ex-post contract machtspositie van opdrachtgevende partijen. De vraag of zij deze macht daadwerkelijk aanwenden om samenwerking te stimuleren. Voor te stellen is dat de macht ook aangewend kan worden om opdrachtnemers nog sterker te laten concurreren en er daardoor juist een situatie ontstaat die partijen eerder verder dan dichter bij samenwerking brengt.

Ook kan gesteld worden dat past performance marktwerking mogelijk in de weg staat. Door partijen punten te geven ontstaat immers een 'speelveld' dan niet langer gelijk is voor alle marktpartijen. Vraag is of een markt daarmee niet wordt afgeschermd en dit juist leidt tot minder innovatie en een machtspel dat zich verplaatst.

Concluderend kan gesteld worden dat een systeem van past performance vooral de toekomst voor de opdrachtnemer belangrijker maakt. Past performance laten gelden voor de publieke opdrachtgever kan eenvoudigweg niet aangezien deze beschikt over een monopoliepositie. Een systeem van past performance geeft de publieke opdrachtgever niet alleen een machtsmiddel maar ook de zware taak om die macht op een juiste manier aan te wenden.

Referenties

- Axelrod, R. (1984). *The evolution of cooperation*, New York: Basic Books, Inc
- Axelrod, R. (1990). *De evolutie van samenwerking*, Amsterdam: Uitgeverij Contact
- Al-Najjar, N. I. (1995). Incomplete Contracts and the Governance of Complex Contractual Relationships. *American Economic Review* 85, 432–436.
- Arrow, K.J. (1985). 'The economics of agency', In: J.W. Pratt en R.J. Zeckhauser (eds.). *Principals and agents: the structure of business*, Boston: Harvard Business School Press, 37–51
- Azariadis, C. (1989). Implicit Contracts. In J. Eatwell, M. Milgate en P. Newman (Red.), *The New Palgrave. Allocation, Information and Markets*, 132–140. London: Macmillan.
- ter Bogt, H.J. (1997). *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties : overwegingen voor verzelfstandiging en effecten op efficiëntie en financieel-economische sturing*. Proefschrift Universiteit Groningen, Nederland
- Bovens, M.A.P., (1996) De integriteit van de bedrijfsmatige overheid, In: M. Bovens & A. Hemerijck (red.), *Het verhaal van de moraal - Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*, Amsterdam, Boom, 150-170.
- Brackmann, S. (2004). *Praktijkboek aanbesteden*. Den Haag: Sdu Uitgevers BV
- Commissie Private Financiering van Infrastructuur, (2008). Op de goede weg en het juiste spoor, geraadpleegd op 14 augustus
http://www.verkeerenwaterstaat.nl/kennisplein/page_kennisplein.aspx?DossierURI=tcm:195-15587-4&id=372265
- Domberger, S. (1998). *The contracting organization: A strategic guide to outsourcing*. Oxford, NY: Oxford University press.
- Dorée, A.G. (1996). *Gemeentelijk Aanbesteden: Een onderzoek naar de samenwerking tussen diensten gemeentewerken en aannemers in de grond-, weg- en waterbouw*. Proefschrift Universiteit Twente, Enschede
- Dorée, A.G. (2001). *Dobberen tussen concurrentie en co-development*. Geraadpleegd op 12 augustus 2009 http://doc.utwente.nl/59648/1/rede_Dorée.pdf
- Emans, B., Steensma, H., Wilke, H. & Boonstra, J. (1997) Macht in organisaties: overzicht van het onderzoeksdomein. *Gedrag en organisatie* (10):303–311.
- Europa Decentraal. (2009). *Drempelwaarden*. Geraadpleegd op 12 august 2009
<http://www.europadecentraal.nl/menu/503/Drempelwaarden.html>
- Europese Commissie, (2001). Amendment 15, Article 30, paragraph 5a. Geraadpleegd op 12 augustus 2009. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A5-2001-0378&language=EN>

Europese Commissie. (2005). Explanatory Note – Competitive Dialogue – Classic Directive. Directorate General Internal Market and Services. Public Procurement Policy.

de Groot, A.D. (1994). *Methodologie. Grondslagen van onderzoek en denken in de gedragswetenschappen*. Assen: Van Gorcum.

Greve, C. (2000) Governance by Contract Creating Public Private Partnerships in Denmark. In Y. Fortin and H. Van Hassel (eds.), *Contracting in the New Public Management: From Economics to Law and Citizenship*. Amsterdam: IOS Press, pp. 49-66.

Greve, C., and N. Ejersbo. (2002). Serial Organizational Monogamy: Building Trust into Contractual Relationships. *International Review of Public Administration* 7(1), 39-51.

Grix, J. (2004) *The Foundations of Research*. Hampshire (VK): Palgrave MacMillan

Halachmi, A. (2000). Franchising in Government: Can a Principal Agent Perspective be the First Step Toward the Development of a Theory? In V. R. Johnston (ed.), *Entrepreneurial Management and Public Policy*. Huntington, NY: Nova Science Publisher, Inc., pp. 145-163.

Hasselhoff, F. & Rijlaarsdam, E. (1988). *Het kan best anders in de bouw*. Rotterdam: Stichting Bouw Research

Hazeu, C.A. (2000), *Institutionele economie; een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum, Coutinho uitgeverij.

Heide, J.B. en A.S. Miner (1992). 'The shadow of the future: effects of anticipated interaction and frequency of contact on buyer-seller cooperation', *Academy of Management Journal* 35 (2), pp. 265–291

Hoezen M. & Dorée A. (2008) First Dutch Competitive Dialogue Projects: a Procurement Route caught between Competition and Collaboration.

Hoezen M. & Hillig J.-B. (2008) The Competitive Dialogue Procedure: Advantages, Disadvantages, and its Implementation into English and Dutch Law. In: *Proceedings COBRA RICS Construction and Building Research Conference*, Dublin, Ireland

Hood, C. (1991) New, A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69 (1):3-19

Hordijk, J. , & Van de Vliert, E. (1983) *Samenwerken op bouwplaatsen*. Technisch rapport A 44-1. Stichting Bouwresearch Rotterdam

Huls, N., & Mendel, M. (1998) *Recht voor ingenieurs*. Delft University Press, Delft.

Huque, A., (2005) Contracting Out and Trust in the Public Sector: Cases of Management from Hong Kong, *Public Organization Review*, Springer, vol. 5(1), pages 69-84, December.

Jacobs, D., Kuijter, J., Roes, B. (1992). *De economische kracht in de bouw; noodzaak van een culturele trendbreuk*. Den Haag: Stichting maatschappij en onderneming.

Jap, S.D. & Anderson, E. (2002) Safeguarding Interorganizational Performance and Continuity Under Ex Post Opportunism. *Management Science* 49(12), pp. 1684-1701

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, (2008), Algemene informatie. Geraadpleegd op 12 augustus 2009. www.kimnet.nl

Kumar, N. (1996) "The Power of Trust in Manufacturer-Retailer Relationships," *Harvard Business Review*, November-December, 92-106.

Laan, A. (2008) *Building Trust; The case of the construction industry*. Enschede: Gildeprint

Macneil, I.R. (1981) 'Economic analysis of contractual relations', In: P. Burrows en C.G. Veljanovski (eds.). *The economic approach to law*, London: Butterworths & Co, pp. 61-92

Mahoney, J.T. (1992). 'The choice of organizational form: vertical financial ownership versus other methods of vertical integration', *Strategic Management Journal* 13, 559-584

Milgrom, P. & J. Roberts (1992) *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall

Ministerie van Financiën. *PPS brochure*. Geraadpleegd op 12 august 2009
<http://www.minfin.nl/dsresource?objectid=28454&type=pdf>

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. *Met KOSMOS de markt op*. Geraadpleegd op 12 august 2009
<http://www.verkeerenwaterstaat.nl/kennisplein/uploaded/BD/2005-05/270640/fulltext.pdf>

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2005). *Handreiking functioneel specificeren*. Geraadpleegd op 12 august 2009
http://www.verkeerenwaterstaat.nl/kennisplein/page_kennisplein.aspx?DossierURI=&Id=341353

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. *Organisatie*. Geraadpleegd op 12 august 2009
<http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/organisatievenw>

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. *Over VenW*. Geraadpleegd op 12 august 2009
http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/organisatievenw/over_venw/

Nalebuff, B.J. & Brandenburger, A.M., (1996) *Spelen met de concurrent*. Amsterdam/Antwerpen, Uitgeverij Contact

NRC Handelblad (2000) NS weet zich geen raad met succes. Geraadpleegd op 12 august 2009
<http://www.nrc.nl/W2/Lab/Spoorwegen/000828a.html>

O'Looney, J. (1998) *Outsourcing State and Local Government Services: Decision-Making Strategies and Management Methods*. Westport, CT: Quorum Books.

OTAR, (2007), *Het maandblad voor managers voor beheer en onderhoud infrastructuur bij overheid en bedrijfsleven*, april 2007 jaargang 88, 20-24

Parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid (PEC), (2002) *De bouw uit de schaduw*, eindrapport. Technisch rapport Tweede kamer 's Gravenhage.

PSI bouw. (2009). *Durf 2,3,4*. Geraadpleegd op 12 august 2009
<http://www.debouwvernieuwt.nl/#zoeken&p=results:1>

Raad voor Verkeer en Waterstaat. (2004). *Hoezo marktwerking...?* Geraadpleegd op 12 august 2009
http://www.raadvenw.nl/extdomein/raadvenw/Images/Advies%20VTI_tcm107-61041.pdf

Raganelli B. and Fidone G. (2007) Public Private Partnerships and Public Works: Reducing Moral Hazard in a Competitive Market. In: Sobbrío G. (ed.) *Searching for New Models in the Economic Analysis of Law, International Workshop, 25-27 March 2007*, University of Messina, CUSEP

Regieraad Bouw Oost Nederland. (2006). *Congresbrochure: Samen werken werkt!* Geraadpleegd op 12 august 2009.
http://www.regieraadbouwoostnederland.nl/upload/documents/Regionale_regieraden/RRON/RRBO OST_CONGRESbrochure.pdf

Regie Raad Bouw: *Anders Denken Anders Bouwen*, Geraadpleegd op 12 august 2009
<http://www.debouwvernieuwt.nl/library/files/1059%20anders%20denken%20anders%20bouwen.pdf>

Regie Raad bouw & PSI Bouw. (2007). *Bouwen is teamwork!:Praktijkids voor succesvol samenwerken in de bouw*. Geraadpleegd op 12 august 2009.
http://www.debouwvernieuwt.nl/library/files/1013%20RRB_TEAMWORK%20nieuwe%20versie.pdf

Reniers, M. (2007) *Ontevredenheid in de Nederlandse bouw*, Proefschrift Technische Universiteit Delft, Nederland.

Rehffuss, J. (1989) *Contracting Out in Government*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Rijkswaterstaat. *Bouwen aan Vertrouwen*. Geraadpleegd op 12 august 2009
http://www.rijkswaterstaat.nl/over_ons/lef_future_center/actueel_in_lef/bouwen_aan_vertrouwen/introductietekst_bouwen_aan_vertrouwen.aspx

Rijkswaterstaat (2008) Rijkswaterstaat toonaangevend opdrachtgever. geraadpleegd op 14 augustus 2009
http://www.verkeerenwaterstaat.nl/kennisplein/page_kennisplein.aspx?DossierURI=tcm:195-17870-4&Id=379591

Rijkswaterstaat. (2005). Maximaal markt, minimaal RWS. Geraadpleegd op 12 august 2009
http://www.rws.nl/rws/bwd/home/pdf/bouwmag/sep05/20_23_BM3_2005.pdf

Rijkswaterstaat. Brief aan minister Peijs, 6 april 2006

Rijkswaterstaat I. *Rijkswaterstaat in verandering*. Geraadpleegd op 12 august 2009
http://www.rijkswaterstaat.nl/over_ons/missiekerntaken/rijkswaterstaatinverandering/

Rijkswaterstaat II. *Rijkswaterstaat in verandering*. Geraadpleegd op 12 august 2009
http://www.rijkswaterstaat.nl/over_ons/missiekerntaken/rijkswaterstaatinverandering/

Rijkswaterstaat III. *Publiek-private samenwerking*. Geraadpleegd op 12 august 2009
http://www.rijkswaterstaat.nl/over_ons/missiekerntaken/publiek_private_samenwerking/

Ring, P. S., & van de Ven A. H. (1994). Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships. *Academy of Management Review*, 19, 90–118.

Rooks, G. (2002). *Contract en conflict. Strategisch management van Inkooptransacties*. Proefschrift Universiteit Utrecht, Nederland.

- Scharpf, F., (1997). *Games Real Actors Play*. Boulder CO: Westview Press
- Schrijvers E. (2007) *Beter aanbesteden met de Concurrentiegerichtte Dialoog*. Twynstra Gudde, Amersfoort.
- Schrijvers et al. (2007) *KOSMOS, de verandering in gezet*
- Simon, H.A., *Models of Man (Social and Rational. Mathematical Essays on Rational Behavior in a Social Setting)*, New York, Wiley, 1957
- Taylor, M., and J. Lewis. (1997) *Contracting: What Does it Do to Voluntary and Non-profit Organizations?* In Perri 6 and J. Kendall (eds.), *The Contract Culture in Public Services: Studies from Britain, Europe and the USA*. Aldershot: Arena, 27-45.
- Tazelaar, F. en C.C.P. Snijders (red.) (2000). *Samenwerking tussen inkoper en leverancier: het management van inkooptransacties*, Zoetermeer: Universiteit Utrecht / NEVI Research Stichting
- Tjosvold, D. (1986), *Working Together to Get Things Done: Managing for Organizational Productivity*, Lexington, MA: Lexington Books
- van de Ven, A.T.L.M., (1993) *Privatisering en functionele decentralisatie, Overheidsmanagement*. 6 (3), 56-61
- Verslag discussie bijeenkomst kosmos. *Wikken en wegen Het afwegen van investeringen in transportinfrastructuur en van de veranderende rol van de overheid Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid Maart 2008. Geraadpleegd op 14 augustus 2009*
<http://www.schrijverij.nl/klanten/kosmos.html>
- Verschuieren, P., Doorewaard, H. (2007) *Het Ontwerpen van een Onderzoek*, Lemma: Den Haag
- Welling, D.T., (2006) *Bouwen op een gemeenschappelijk verleden, aan een succesvolle toekomst*. Proefschrift Universiteit Groningen, Nederland
- Williamson, O.E. (1975) *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*, New York: Free Press.
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Zaal, G.A.W. van der (1997) *De drie strategische kerndimensies van interorganisationele samenwerking*, Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, Amsterdam: Thesis Publishers

Bijlage I

| Verschillen in waarden tussen bedrijf en overheid | |
|---|-----------------|
| Bedrijf | Overheid |
| Leiderschap | Verantwoording |
| Winst | Algemeen belang |
| Efficiëntie | Behoorlijkheid |
| Effectiviteit | Rechtmatigheid |
| Innovatie | Zorgvuldigheid |
| Eigenbelang | Roeping |
| Resultaten | Regels |
| Exit | Voice |
| Aanpassing | Anticipatie |
| Geheimhouding | Openbaarheid |

(Bron: Bovens, 1996 p.159)

Figuur I.

Bijlage II

| | Ex ante | Ex post |
|------------------|--|--|
| Dialogoog | Jurist RWS Lid Dialogoogteam RWS Contractmanager RWS* Directeur RWS** | Inkoopmanagers (2) RWS Contractmanager RWS* Directeur RWS** Medewerker RWS verantwoordelijk voor Ramingen KOSMOS van kosten |
| Zonder dialogoog | Adviseur DHV betrokken bij aanbesteding KOSMOS | * / ** betreffen dezelfde twee personen |

Figuur II. Interviews over het verloop van geselecteerde werkpakketten KOSMOS

De jurist is vanuit Rijkswaterstaat betrokken geweest bij de aanbesteding van KOSMOS, beschikt over kennis van de juridische kant van de aanbesteding en de vorming van het contract

Het lid van het Dialogoogteam heeft vanuit Rijkswaterstaat dialogen gevoerd met verschillende gegadigde opdrachtnemers bij werkpakketten van KOSMOS, beschikt over inzicht in wat besproken is tijdens de dialogoog en hoe dit verlopen is

Contractmanager is vanuit Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor meerdere werkpakketten en is een van de trekkers van het project, als centrale contractmanager beschikt over kennis van de doelen en filosofie achter KOSMOS, weet hoe de aanbesteding is verlopen maar weet vooral ook hoe na sluiting van contracten de relatie met de opdrachtnemers is geweest in de verschillende werkpakketten.

Directeur vanuit Rijkswaterstaat is eindverantwoordelijke voor KOSMOS binnen Rijkswaterstaat, heeft overzicht over het project zowel voor als na sluiting van de contracten, kan tevens vertellen hoe het project past in de huidige strategie van Rijkswaterstaat

Adviseur die vanuit DHV voor Rijkswaterstaat betrokken is geweest bij de aanbesteding van KOSMOS, beschikt over kennis over de doelen van het project en het verloop van de aanbesteding

Inkoopmanagers zijn vanuit Rijkswaterstaat na sluiting van de contracten verantwoordelijk voor onder meer verwerken van wijzigingen binnen werkpakketten van KOSMOS en het bijhouden van gegevens over het project, beschikken over informatie over het verloop van het project

Medewerker die van Rijkswaterstaat verantwoordelijk is voor het maken van kostenramingen van de uit te voeren werkzaamheden, heeft onder meer inzicht in de financiële kant van KOSMOS en is betrokken bij de afhandeling van meerwerk/minder werk

Expert DHV concurrentiegerichte dialoog

Adviseurs (6) DHV

Projectdirecteur Opdrachtnemer

Figuur III. Interviews ter verklaring van verloop van KOSMOS

Expert vanuit DHV in de concurrentiegerichte dialoog, is onder meer betrokken bij de tweede Coentunnel, een groot project dat tevens is aanbesteed met de dialoog, beschikt over kennis over de dialoog en kan vanuit ervaring bevindingen helpen duiden

Verschillende adviseurs van DHV die vanuit verschillende projecten ervaring hebben opgebouwd met opdrachtgever/opdrachtnemer relaties en kunnen daardoor bevindingen helpen duiden. Twee adviseurs zijn eerder werkzaam geweest bij een aannemer en kunnen vanuit die ervaring specifiek kennis bijdragen over de zienswijze van opdrachtnemers

Projectdirecteur van een opdrachtnemer van KOSMOS, is betrokken geweest zowel tijdens de aanbesteding en het voeren van de dialoog als de uiteindelijke uitvoering van het project, beschikt zodoende over veel kennis en kan mogelijk inzichten vanuit opdrachtgeverzijde weerleggen of verklaren