

DE CONCURRENTIEGERICHTE DIALOOG IN GEBIEDSONTWIKKELING



J.W. van Vliet

De concurrentiegerichte dialoog in gebiedsontwikkeling

Het ontwikkelen van een afwegingskader voor
toepasbaarheid van de concurrentiegerichte dialoog
in de gebiedsontwikkelingssector bij gemeenten

Eindrapportage

22 maart 2013

J.W. van Vliet



UNIVERSITEIT TWENTE.

Colofon

Afstudeeronderzoek

Titel	De concurrentiegerichtte dialoog in gebiedsontwikkeling
Ondertitel	Het ontwikkelen van een afwegingskader voor toepasbaarheid van de concurrentiegerichtte dialoog in de gebiedsontwikkelingssector bij gemeenten
Status	Eindrapportage
Versie	Definitief

Student

Auteur	J.W. van Vliet
Studentnummer	s0149403
Adres	Jadelaan 5 3523 CS Utrecht
Telefoon	06 49897636
Email	jeroenvv87@hotmail.com

Contactgegevens

Instelling	Afstudeerbedrijf	Universiteit
Naam	Grontmij Nederland B.V.	Universiteit Twente
Afdeling	Divisie Transport & Mobility Afdeling Waterbouw Team Projects	Faculteit Construerende Technische Wetenschappen Civiele Techniek, afdeling Bouw/Infra
Adres	De Holle Bilt 22 Postbus 203 3730 AE De Bilt	Drienerlolaan 5 Postbus 217 7500 AE Enschede
Website	www.grontmij.nl	www.CME.utwente.nl

Afstudeercommissie

Instelling	Grontmij	Universiteit Twente
1 ^e begeleider	ir. S. Laaper	prof. dr. ir. A.G. Dorée
Functie	Projectleider / Senior adviseur	Professor
Telefoon	030 220 7453	053 489 4254
Email	Stephan.laaper@grontmij.nl	A.G.Doree@utwente.nl
2 ^e begeleider	ir. J.J.W. Mathyssen	drs. ing. J. Boes
Functie	Adviseur	Docent / Onderzoeker
Telefoon	0182 625593	053 489 4881
Email	Jeroen.mathyssen@grontmij.nl	H.Boes@utwente.nl

* Omslag: *maquette Alkmaar Overstad, de voor Nederland eerste grootschalige gebiedsontwikkeling waarbij de concurrentiegerichtte dialoog is toegepast. Bron: www.bnn.go.nl*

Voorwoord

Je start met de bachelor civiele techniek en verhuist naar Enschede, daar geniet je van je vrijheid en verantwoordelijkheid in een nieuwe stad waar je dankzij huisgenoten, vrienden, studiegenoten en volleyballen bij Harambee een geweldige tijd hebt. Je bent uitgeleerd in de collegebanken, gaat afstuderen in Utrecht en voordat je het weet ben je 6,5 jaar student...

... maar plots ben je bezig met het voorwoord van je thesis en begint het besef langzaam te komen: ik ben bijna student af!

Met mijn afstudeeronderzoek waarvan dit het eindrapport is sluit ik de master Construction Management & Engineering (CME) aan de Universiteit Twente af. Tijdens deze afstudeerperiode heb ik veel meer geleerd, zowel persoonlijk als inhoudelijk, dan ik hier heb kunnen opschrijven. Desalniettemin hoop ik dat het voor diegene die dit leest een interessant en goed verhaal is.

Ook is dit natuurlijk de plek om een aantal mensen te bedanken. Allereerst wil ik Stephan Laaper en Jeroen Mathysen bedanken voor de begeleiding, adviezen en motivatie die jullie mij hebben gegeven tijdens de afgelopen periode.

Daarnaast wil ik Grontmij bedanken voor de ruimte en mogelijkheden die zij mij hebben geboden om mijn onderzoek tot een goed einde te brengen. Dit is vooral te danken aan team Projects in de Bilt waar ik naast het uitvoeren van mijn onderzoek ook heb mogen meekijken in de keuken en gewoon een heel gezellige tijd heb gehad.

Ook wil ik André Dorée en Hans Boes bedanken voor de begeleiding vanuit de Universiteit, en Henk Kroon voor de hulp bij het structureren en stroomlijnen van het voorverslag en onderzoek.

Familie en vrienden bedankt voor jullie steun, studiegenoten bedankt voor het sparren over van alles en nog wat als ik weer eens vastzat en ook dank aan mijn oude huisgenoten waar ik altijd terecht kan voor een slaapplek in Enschede.

Bart Wolbers en Len van den Heuvel, studiegenoten en collega afstudeerders bij Grontmij, bedankt voor de productieve en gezellige tijd op kantoor. En een groot compliment dat jullie het ondanks mijn slechte grappen toch zo lang met mij op 1 kamer hebben volgehouden.

Ik kijk er naar uit om na het individualistische afstuderen weer in teamverband aan het werk te gaan en mijzelf verder te ontwikkelen. Ik ben er van overtuigd dat ik daar bij Grontmij de kans voor krijg en ik ben dan ook blij dat ik daar mijn professionele loopbaan ga beginnen.

Utrecht, 22 maart 2013,

Jeroen van Vliet

Samenvatting

Aanleiding en doelstelling

De concurrentiegerichtte dialoog (in het vervolg afgekort als CD) is een aanbestedingsprocedure waarbij het mogelijk is om binnen de kaders van het aanbestedingsrecht 1 op 1 in dialoog te gaan met marktpartijen over alle voorwaarden van een complex project. Deze afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer leidt tot een betere samenwerking, betere oplossingen en toegevoegde waarde op het gebied van geld, tijd en kwaliteit.

De meerwaarde van de procedure treedt op bij (bijzonder) complexe projecten, een van de kenmerken van veel gebiedsontwikkelingsprojecten. Toch wordt de CD relatief weinig toegepast bij gebiedsontwikkelingsprojecten. Dit roept allerlei vragen op: waarom wordt de CD relatief weinig toegepast? wat maakt een project geschikt voor de CD? welke aspecten zijn van invloed op de keuze voor de CD? En: bij welke gebiedsontwikkelingsprojecten moet de CD toegepast worden?

Deze vragen spelen ook bij Grontmij, het advies- en ingenieursbureau waarvoor dit onderzoek is uitgevoerd. Grontmij wil haar klanten een onderbouwd advies kunnen geven waarom wel of niet voor de CD te kiezen op basis van alle aspecten rondom een project die van invloed zijn op deze afweging. Dit heeft geleid tot de volgende doelstelling:

Het ontwikkelen van een afwegingskader voor de toepassing van de CD in de gebiedsontwikkelingssector door een overzicht te geven van de aspecten rondom een project die van invloed zijn op de keuze voor het al dan niet toepassen van de CD.

Scope en methode

Het afwegingskader is opgezet voor complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten bij gemeenten waar is gekozen voor een gebiedsconcessie (de DBFMO). Dit is een samenwerkingsvorm die uitgaat van een integrale ontwikkeling van grond, vastgoed en plan samen met de markt. Aan de hand van de doelstelling en scope zijn de volgende onderzoeksstappen gedefinieerd:

1. Het in kaart brengen van de aspecten rondom een project die van invloed zijn op de keuze voor de CD door het uitvoeren van een literatuurstudie.
2. Het bepalen van de invloed van deze aspecten op de keuze voor de CD door experts uit de gebiedsontwikkelingssector te interviewen.
3. Het opstellen van een afwegingskader waarin de aspecten en de invloed van deze aspecten zijn opgenomen. Het valideren van dit afwegingskader door een tweede interviewronde te houden met experts uit de gebiedsontwikkelingssector.

Resultaten

Overzicht van aspecten

Naar aanleiding van de literatuurstudie is een framework van 11 aspecten opgesteld. Dit zijn de aspecten: projectcontext, doelen / ambitie, bouworganisatievorm, vraagspecificatie, contractvorm, wet en regelgeving, risicodossier, organisatie, dialoog, markt en kosten.

Invloed van aspecten

Uit de analyse van de interviews met experts in de gebiedsontwikkelingssector blijkt dat de afweging ten aanzien van de CD bestaat uit drie fasen: start – afweging – voorwaarden. De 11 aspecten uit het framework zijn als volgt verdeeld over de drie fasen:

- Start: bouworganisatievorm, doelen / ambitie, projectcontext en vraagspecificatie.
- Afweging: contractvorm, risico's, markt en dialoog.
- Voorwaarden: kosten, wet en regelgeving en organisatie.

Afwegingskader

Het ontwikkelde afwegingskader bestaat uit een stroomschema met daarin de aspecten en fasen die doorlopen moeten worden om tot een onderbouwd advies ten aanzien van de CD te komen. Daarbij is voor elke fase een aandachtspunten / vragenlijst opgesteld ter ondersteuning bij het doorlopen van het afwegingskader. Het afwegingskader bestaat uit de volgende vijf fasen:

1. Analyse: in de eerste fase wordt een quickscan uitgevoerd om na te gaan of het zinvol is om het afwegingskader te doorlopen en of de toepassing van de CD juridisch toegestaan is.
2. Start: vanuit de projectcontext, waarin de gewenste samenwerking en gebiedsambitie een belangrijk rol spelen, wordt de startvraag aan de markt gedefinieerd.
3. Afweging: op basis van de startvraag aan de markt wordt de afweging gemaakt of de CD nuttig is. Onderdeel van deze afweging zijn de aspecten risico, markt en dialoog die van invloed zijn op de primaire aanleiding: is er op basis van de financiële, technische of juridische eigenschappen van het project afstemming met de markt gewenst?
4. Voorwaarden: de aanleiding voor de CD leidt tot een concept dialoogproces. Dit dialoogproces wordt getoetst aan de voorwaarden: kosten, wet en regelgeving en organisatie. Wat volgt is een iteratief proces: het 'passend maken' van het conceptproces en de voorwaarden.
5. Mits geverifieerd aan de startvraag leidt dit tot een advies voor het al dan niet toepassen van de CD.

Conclusies en aanbevelingen

Er bestaat geen generiek antwoord op de vraag: welke projecten zijn geschikt voor de CD? Een advies is voor ieder project maatwerk dat met behulp van het afwegingskader kan worden opgesteld.

Vaak wordt complexiteit als criterium voor toepassing van de CD gehanteerd. Complexiteit en projectkenmerken in het algemeen spelen zonder meer een rol, maar het is belangrijk om altijd te kijken of de CD een concrete meerwaarde biedt. Daarnaast spelen ook omgevingsfactoren als politiek, organisatie en subjectiviteit een rol in het afwegingsproces. Dus de vraag: is het project geschikt voor de CD? zou eigenlijk moeten zijn: is de gehele setting geschikt voor de CD?

Het afwegingskader is opgesteld aan de hand van een literatuurstudie en interviews met experts in de gebiedsontwikkelingssector. Het afwegingskader is niet gevalideerd door middel van een casestudy. De belangrijkste aanbeveling voor vervolgonderzoek is het valideren en verbeteren van het afwegingskader door het afwegingskader toe te passen op een pilot project.

Voor Grontmij is het aan te bevelen om een afwegingskader op te stellen dat als format dient om adviezen m.b.t. de aanbestedingsstrategie op te stellen. Een format / checklist draagt bij aan het opstellen van een verzorgd en onderbouwd advies en is een middel om kennis te delen.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond	2
1.2 Aanleiding	2
1.3 Probleemverkenning	3
1.4 Probleemhebber(s)	4
1.5 Probleem- en doelstelling	4
1.6 Scope	5
2 Onderzoeksopzet	6
2.1 Onderzoeksmodel	6
2.2 Onderzoeksvragen	7
2.3 Onderzoeksmethode	8
3 Theoretisch kader	11
3.1 Aanbestedingsproces	12
3.2 Concurrentiegericht dialog	16
3.3 Gebiedsontwikkelingssector	20
3.4 Framework: aspecten rondom een project	26
4 Afweging in de gebiedsontwikkelingssector	28
4.1 Eerste interviewronde	29
4.2 Analyse en resultaten interviews	30
4.3 Concept afwegingskader	32
5 Afwegingskader	33
5.1 Tweede interviewronde	34
5.2 Analyse en ontwerp	35
5.3 Definitief afwegingskader	36
6 Conclusies, discussie en aanbevelingen	46
6.1 Conclusies	46
6.2 Discussie	49
6.3 Aanbevelingen	50
Referentielijst	51
Bijlagen	53

1 Inleiding

De concurrentiegerichtte dialoog (in het vervolg afgekort als CD) is een aanbestedingsprocedure waarbij het mogelijk is om binnen de kaders van het aanbestedingsrecht 1 op 1 in dialoog te gaan met marktpartijen over alle voorwaarden van een complex project. Deze afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer leidt tot een betere samenwerking, betere oplossingen en toegevoegde waarde op het gebied van geld, tijd en kwaliteit.

De meerwaarde van de procedure treedt op bij (bijzonder) complexe projecten, een van de kenmerken van vele gebiedsontwikkelingsprojecten. Toch wordt de CD relatief weinig toegepast bij gebiedsontwikkelingsprojecten. Dit roept allerlei vragen op: waarom wordt de CD relatief weinig toegepast? wat maakt een project geschikt voor de CD? welke aspecten zijn van invloed op de keuze voor de CD? En: bij welke gebiedsontwikkelingsprojecten moet de CD toegepast worden?

Deze vragen spelen ook bij Grontmij, het advies- en ingenieursbureau waarvoor dit onderzoek is uitgevoerd. Grontmij wil haar klanten een onderbouwd advies kunnen geven waarom wel of niet voor de CD te kiezen op basis van alle aspecten rondom een project die van invloed zijn op deze afweging.

Dit onderzoek geeft antwoord op deze vragen door: de aspecten rondom een project die van invloed zijn op de keuze voor de CD in kaart te brengen, de invloed van deze aspecten op de keuze voor de CD te bepalen en dit te vertalen naar een afwegingskader. Het afwegingskader stelt Grontmij in staat om klanten op een onderbouwde wijze te adviseren over de toepassing van de CD in de gebiedsontwikkelingssector.

Beknpte leeswijzer

Dit rapport beschrijft het onderzoek en de resultaten die hebben geleid tot het afwegingskader. Het rapport is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 is de onderzoeksopzet toegelicht door in te gaan op het onderzoeksmodel, de onderzoeksvragen en de onderzoeksmethode (dataverzameling).
- Het theoretisch kader in hoofdstuk 3 beschrijft het aanbestedingsproces, de concurrentiegerichtte dialoog en de gebiedsontwikkelingssector. Dit resulteert in een framework van aspecten die van invloed zijn op de keuze voor de CD.
- Hoofdstuk 4 gaat in op de afweging ten aanzien van de CD in de gebiedsontwikkelingssector centraal staat. Dit leidt tot een concept afwegingskader.
- De validatie van het concept afwegingskader en de ontwikkeling van het definitieve afwegingskader is beschreven in hoofdstuk 5.
- Hoofdstuk 6 bevat de conclusies, discussie en aanbevelingen met betrekking tot het onderzoek.

In het vervolg van hoofdstuk 1 is het onderzoek verder ingeleid door in te gaan op:

§1.1 Achtergrond

§1.2 Aanleiding

§1.3 Probleemverkenning

§1.4 Probleemhebber(s)

§1.5 Probleem en doelstelling

§1.6 Scope

1.1 Achtergrond

Kijkend naar de bouwsector zijn in het kader van dit onderzoek twee trends te onderscheiden:

1. Projecten worden steeds complexer doordat zij plaatsvinden in schaarser wordende ruimte, waarbij steeds meer actoren en belangen een rol spelen in een dynamische omgeving. Deze projecten vinden steeds vaker plaats in binnenstedelijke omgevingen waar ruimtelijke ontwikkelingen integraler worden aangepakt (Ministeries BZK & IM, VNG, NEPROM, & IpO, 2011).
2. Een andere belangrijke trend is de opkomst van geïntegreerde bouworganisatievormen waarbij steeds meer taken (ontwerp, onderhoud, etc.) aan (één) marktpartij worden overgedragen (Groot, Voogt, & Vrolijk, 2011).

Deze trends maken het voor de aanbestedende dienst moeilijker om de juiste vraag bij de markt neer te leggen. De afstemming tussen vraag en aanbod is hierbij zeer belangrijk, maar dat is moeilijk te realiseren voor dergelijke complexe projecten. Daarom heeft de Europese Unie in 2004 besloten om de concurrentiegerichte dialoog aan de aanbestedingsprocedures toe te voegen (Europese Unie, 2004). De concurrentiegerichte dialoog is uniek ten opzichte van andere aanbestedingsprocedures doordat het de mogelijkheid biedt om de dialoog aan te gaan met gegadigden voor inschrijving om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. Hiermee is in theorie een betere afstemming te bereiken, wat leidt tot een betere oplossing op het gebied van innovatie, kwaliteit, tijd, geld, etc.

In de infrastructuursector wordt, onder aanvoering van Rijkswaterstaat, dikwijls gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de concurrentiegerichte dialoog toe te passen (Balance & Result Organisatie Adviseurs B.V., 2008). Hierbij zijn een groot aantal succesprojecten te noemen (bijvoorbeeld 2^e Coentunnel, A12 Lunetten-Veenendaal). Echter, in de gebiedsontwikkelingssector wordt de concurrentiegerichte dialoog relatief weinig toegepast. Hierin ligt de aanleiding voor dit onderzoek.

1.2 Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek komt enerzijds uit de kenmerken van de CD en anderzijds uit de situatie in de gebiedsontwikkelingssector, beide zijn hieronder toegelicht:

De concurrentiegerichte dialoog is speciaal in het leven geroepen om te voorzien in de aanbesteding van 'bijzonder complexe projecten' (Europese Unie, 2004). Bijzonder complexe projecten worden gekenmerkt door het feit dat het voor de opdrachtgever niet mogelijk is om de technische en/of juridische / financiële voorwaarden vooraf vast te leggen. Tijdens de dialoog hebben partijen, meer dan bij andere aanbestedingsvormen, de ruimte om gezamenlijk tot de beste oplossing te komen. Deze afstemming tussen vraag en aanbod maakt het mogelijk om projecten te realiseren die met andere aanbestedingsvormen niet, of niet succesvol, uitgevoerd kunnen worden.

Projecten in de gebiedsontwikkelingssector vormen qua omvang, complexiteit, stakeholders, ligging (binnenstedelijk), participatie, grondposities, etc. complexe vraagstukken. Dit maakt de mogelijke afstemming en betrokkenheid van marktpartijen in deze sector relevant. In de praktijk blijkt echter dat de gebiedsontwikkelingssector achterloopt op de infrastructuursector als het gaat om de toepassing en innovatie op het gebied van aanbesteden. Dit blijkt uit de toepassing van bouworganisatievormen, het aanbesteden van projecten, en in het bijzonder de toepassing van innovatieve aanbestedingsprocedures als de concurrentiegerichte dialoog (Grontmij, 2012).

Kortom, in de gebiedsontwikkelingssector vinden bij uitstek bijzonder complexe projecten plaats waarbij een concurrentiegerichte dialoog van waarde kan zijn. Daarmee is de aanleiding voor dit onderzoek te vertalen in onderstaande verbazing:

‘Het is toch gek dat... ... een aanbestedingsprocedure als de concurrentiegerichte dialoog relatief weinig wordt toegepast in de gebiedsontwikkelingssector.’

1.3 Probleemverkenning

Vanuit de vastgestelde achtergrond (§1.1) en aanleiding (§1.2) is een probleemverkenning uitgevoerd met betrekking tot de toepassing van de CD in de gebiedsontwikkelingssector. De literatuurstudie is te vinden in bijlage 2, hieronder zijn de conclusies opgesomd.

- De afstemming bij complexe projecten is dermate belangrijk dat de concurrentiegerichte dialoog zoveel mogelijk toegepast moet worden (Jansen, 2009), hierbij leidt de CD dan ook tot efficiëntere en innovatievere oplossingen (Schrijvers, 2007).
- Uit de praktijk (casestudies in de infrastructuursector) blijkt eveneens dat opdrachtgevers en opdrachtnemers behoefte hebben aan ruimte om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. Deze ruimte wordt alleen geboden bij de CD (Balance & Result Organisatie Adviseurs B.V., 2008).
- Naast centrale overheden als Rijkswaterstaat kunnen ook decentrale overheden als gemeenten met succes de CD toepassen (University of Twente, 2010). Complexe gebiedsontwikkelingsprojecten worden dikwijls door decentrale overheden uitgevoerd.
- Uit een (relatief klein) aantal uitgevoerde projecten blijkt dat de CD ook succesvol toegepast is bij gebiedsontwikkelingsprojecten (Fakton, g.d.; University of Twente, 2010). Hierbij is toegevoegde waarde gecreëerd en zijn oplossingen geboden aan complexe projecten.
- Naast de succesvolle casussen is de CD waardevol in de gebiedsontwikkelingssector vanwege:
 - De financiële positie: Sinds de kredietcrisis staat gebiedsontwikkeling onder druk (Ministeries BZK & IM et al., 2011). De markt kan hier op inspelen middels verschillende vormen van (co)financiering, exploitatie, etc.
 - Overheid geen initiator: de overheid is minder vaak de initiator van gebiedsontwikkeling projecten, vaak is er geen strak omlijnde visie of verplichting op ‘het te bouwen’. Hier kan de markt op inspelen met eigen visies, ideeën, innovatie etc. (Grontmij, 2012).
 - Kennis opdrachtgevers: projecten in de gebiedsontwikkelingssector worden veelal geïnitieerd door decentrale overheden (gemeenten) die niet over de benodigde kennis beschikken. Input en afstemming met de markt is daarom cruciaal, met name bij complexe projecten (Vos, 2010).
- Het ontbreekt aan ondersteuning, richtlijnen, publicaties, etc. die ingaan op de aspecten rondom een project en de bijbehorende afweging ten aanzien van de toepassing van de CD in de gebiedsontwikkelingssector.

De probleemverkenning naar de toepassing van de CD in de gebiedsontwikkelingssector leidt tot de volgende uitgangspunten met betrekking tot dit onderzoek:

1. Uitgangspunt: de CD heeft een toegevoegde waarde als aanbestedingsprocedure.
2. Veronderstelling: de CD heeft een toegevoegde waarde in de gebiedsontwikkelingssector.
3. Waarneming: ‘de aspecten rondom een project’ en de invloed van deze aspecten op het al dan niet toepassen van de CD zijn onduidelijk.

Dit onderzoek focust zich op het derde niveau. Dat wil zeggen dat het uitgangspunt en de veronderstelling op niveau 1 en 2 voor 'waarheid' zijn aangenomen. Waarom de focus in dit onderzoek specifiek ligt bij het identificeren van de 'aspecten rondom een project' is in §1.4 aan de hand van een beschrijving van de probleemhebber(s) toegelicht.

1.4 Probleemhebber(s)

Aan de hand van de probleemverkenning (§1.3) is een overzicht gemaakt van de probleemhebber(s). De probleemhebber kan op meerdere manieren gedefinieerd worden. Onderstaande indeling is gemaakt op basis van een abstracte naar meer concrete invalshoek:

- Op een hoog abstractieniveau is de probleemhebber geduid als de gebiedsontwikkelingssector omdat zij nu niet optimaal gebruik maakt van de aanbestedingsmogelijkheden (waaronder de concurrentiegerichtte dialoog) die er zijn.
- In deze sector zijn het de opdrachtgevers (overheden zoals gemeenten) die niet weten wanneer ze voor de concurrentiegerichtte dialoog moeten kiezen. Opdrachtnemers (aannemers) hebben weinig kennis in het voeren van de dialoog.
- Grontmij adviseert haar klanten (voornamelijk opdrachtnemers) over de toepassing van de CD. Hierover is de nodige kennis aanwezig. Echter, het ontbreekt aan een gefundeerd (wetenschappelijk) model m.b.t. het al dan niet toepassen van de CD in de gebiedsontwikkeling.

Het onderzoek naar de toepasbaarheid van de CD in de gebiedsontwikkelingssector is uitgevoerd voor Grontmij. Daarom is door middel van gesprekken met medewerkers (Grontmij, 2012) de probleemsituatie geconcretiseerd en als volgt beschreven:

Grontmij heeft de nodige ervaring met gebiedsontwikkelingsprojecten bij gemeenten. Achteraf bekeken zijn er een aantal projecten waarvan Grontmij denkt dat ze beter de CD had kunnen toepassen zodat het project wel doorgang, of op een betere manier doorgaan had kunnen vinden. Ook bij advisering van huidige en toekomstige gebiedsontwikkelingsprojecten in gemeenten denkt Grontmij dat de CD een goede optie is.

Grontmij heeft niet als doel zo vaak mogelijk de CD toepassen, zij wil haar klanten adviseren op basis van een gefundeerde afweging die zij nu onvoldoende kan maken. Het ontbreekt aan een overzicht en de invloed van aspecten rondom een project die van invloed zijn op de keuze voor de CD.

1.5 Probleem- en doelstelling

In paragrafen 1.3 & 1.4 is een probleemanalyse opgesteld. Daaruit blijkt dat niet duidelijk is welke aspecten rondom een project bepalend zijn bij het toepassen van de CD in de gebiedsontwikkeling (§1.3 probleemverkenning). Daarnaast mist Grontmij een overzicht van aspecten rondom een project die van invloed zijn op de toepassing van de concurrentiegerichtte dialoog om een 'goed' (onderbouwd) advies ten aanzien van de CD in de gebiedsontwikkelingssector te geven (§1.4 probleemhebber(s)). Dit probleem is in onderstaande probleemstelling samengevat:

Het is onduidelijk welke aspecten rondom een project van invloed zijn op de keuze voor het al dan niet toepassen van de concurrentiegerichtte dialoog in de gebiedsontwikkelingssector, waardoor het niet mogelijk is om een gedegen keuze ten aanzien van de toepassing van de concurrentiegerichtte dialoog te maken.

Een gevolg van dit probleem is dat de concurrentiegerichte dialoog relatief weinig wordt toegepast. Voor Grontmij betekent dit dat zij geen ‘goed’ advies kan geven op basis van een duidelijke set afwegingen. De doelstelling van dit onderzoek is erop gericht om Grontmij te ondersteunen in haar advies door te onderzoeken onder welke voorwaarden Grontmij voor dan wel tegen de toepassing van de CD moet adviseren. Het in kaart brengen van alle aspecten rondom een project ten aanzien van de toepassing van de CD in de gebiedsontwikkeling is de basis voor het kunnen geven van een goed advies. Dit is vertaald naar onderstaande doelstelling:

Het doel van het onderzoek is het ontwikkelen van een afwegingskader voor de toepassing van de concurrentiegerichte dialoog in de gebiedsontwikkelingssector door een overzicht te geven van de aspecten rondom een project die van invloed zijn op de keuze voor het al dan niet toepassen van de concurrentiegerichte dialoog.

1.6 Scope

Het onderzoek is gericht op het ontwikkelen van een afwegingskader voor de concurrentiegerichte dialoog in de gebiedsontwikkelingssector. Daarbij zijn een aantal keuzes ten aanzien van de scope van het onderzoek gemaakt. Voor de hierboven onderstreept hoofdonderdelen van het onderzoek is de scope nader toegelicht.

Afwegingskader

Het doel is een afwegingskader te ontwikkelen om een onderbouwd advies te geven ten aanzien van de toepassing van de concurrentiegerichte dialoog. Daarvoor moeten de aspecten rondom een project die van invloed zijn op deze afweging in kaart gebracht worden. De keuze voor een aanbestedingsprocedure wordt gemaakt in een projectproces waarbij veel andere keuzes (bijv. bouworganisatievorm) worden gemaakt. Het afwegingskader is specifiek gericht op de keuze voor de aanbestedingsprocedure (CD).

Concurrentiegerichte dialoog

Het afwegingskader is gericht op het geven van een advies over het al dan niet toepassen van de concurrentiegerichte dialoog. Het afwegingskader gaat niet in op de aanbestedingsprocedure die in plaats van de CD gekozen moet worden (al ligt de niet-openbare procedure vaak voor de hand). Het afwegingskader is specifiek gericht op het wel of niet kiezen voor de CD.

Gebiedsontwikkelingssector

De gebiedsontwikkelingssector is afgebakend naar (zie ook §3.3.3):

- Locatie: binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Deze projecten zijn doorgaans complex en vinden vaker plaats (dan buitenstedelijke ontwikkelingen) waardoor de potentie voor de CD groter is.
- Aanbestedende dienst: gemeenten. Gemeenten hebben het meeste te maken met (binnenstedelijke) gebiedsontwikkelingen en zijn een grote (potentiële) klant voor Grontmij.
- Omvang: relatief grote en complexe projecten (waar de CD een optie is). Niet de kleinere locatieontwikkelingen en ook niet de mega projecten als bijvoorbeeld de Noord/Zuidlijn.

2 Onderzoeksopzet

In hoofdstuk 1 is vanuit de achtergrond, aanleiding en probleemverkenning de probleem- en doelstelling geformuleerd. Dit hoofdstuk beschrijft hoe dit onderzoek is opgezet om deze doelstelling te bereiken. Daartoe zijn in dit hoofdstuk de volgende paragrafen opgenomen:

§2.1 Onderzoeksmodel

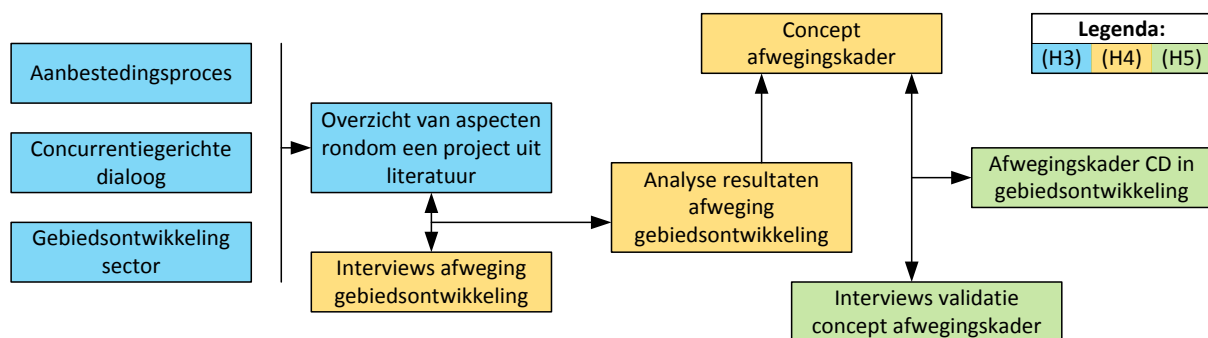
§2.2 Onderzoeksvragen

§2.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoeksmodel (§2.1) beschrijft de onderzoeksstappen, tussenproducten en relaties tussen deze stappen. De onderzoeksvragen in §2.2 beschrijven de kennis die nodig is om de doelstelling te bereiken. De onderzoeksmethode (§2.3) gaat in op de wijze van dataverzameling, analyse en ontwerpstappen van het onderzoek.

2.1 Onderzoeksmodel

Het onderzoeksmodel dat hieronder is weergegeven vormt het vertrekpunt van het onderzoek.



Figuur 1: Onderzoeksmodel

Het onderzoeksmodel is in hoofdlijnen onder te verdelen in drie onderzoeksstappen, verdeeld over drie hoofdstukken. Hieronder volgt een korte toelichting van het onderzoeksmodel.

Hoofdstuk 3 bestaat uit het theoretisch kader waarin de achtergrond, kaders en uitgangspunten met betrekking tot het onderzoek zijn toegelicht. Daarnaast is een overzicht van ‘aspecten rondom een project’ opgesteld dat als framework dient voor de interviews. Deze aspecten zijn van invloed op de keuze voor een aanbestedingsprocedure.

In hoofdstuk 4 staat het afwegingsmodel m.b.t. de keuze voor de concurrentiegericht dialogoog in de gebiedsontwikkelingssector centraal. Experts in de gebiedsontwikkelingssector zijn geïnterviewd om na te gaan welke aspecten rondom een project van invloed zijn op de keuze voor de CD en wat de invloed van deze aspecten is op de afweging voor het al dan niet kiezen voor de CD. De analyse van interviews over de afweging in de gebiedsontwikkelingssector leidt tot een concept afwegingskader.

Hoofdstuk 5 beschrijft de validatie van het concept afwegingskader aan de hand van de tweede ronde interviews. Dit resulteert in het definitieve afwegingskader dat is gepresenteerd en toegelicht in hoofdstuk 5.

2.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn gebaseerd op het onderzoeksmodel dat in §2.1 is gepresenteerd. De vraagstelling gaat in op de kennis die nodig is om de doelstelling te bereiken. Het onderzoeksmodel geeft richting aan de te doorlopen stappen (Verschuren & Doorwaard, 2000). Daarmee is onderstaande doelstelling (§1.5) het vertrekpunt voor het opstellen van de vraagstelling:

Het doel van het onderzoek is het ontwikkelen van een afwegingskader voor de toepassing van de concurrentiegerichtte dialoog in de gebiedsontwikkelingssector door een overzicht te geven van de aspecten rondom een project die van invloed zijn op de keuze voor het al dan niet toepassen van de concurrentiegerichtte dialoog.

Op basis van de doelstelling zijn drie centrale vragen geformuleerd. De elementen die de kern vormen voor de vraagstelling zijn in bovenstaande doelstelling onderstreept. Hieruit zijn de globale onderzoeksstappen te definiëren: aspecten rondom een project + invloed -> afwegingskader. Dit resulteert in de volgende centrale- en bijbehorende deelvragen:

- 1. Welke aspecten rondom een project zijn van invloed op de keuze voor de concurrentiegerichtte dialoog?**
 - 1.1. Wat zegt de literatuur over aspecten rondom een project die van invloed zijn op de keuze voor de concurrentiegerichtte dialoog?
 - 1.2. Wat leert de praktijk in de infrastructuursector over aspecten rondom een project die van invloed zijn op de keuze voor de concurrentiegerichtte dialoog?
 - 1.3. Wat leert de praktijk in de gebiedsontwikkelingssector over aspecten rondom een project die van invloed zijn op de keuze voor de concurrentiegerichtte dialoog?
 - 1.4. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen deze (1.1-1.3) aspecten?
- 2. Wat is de invloed van de aspecten rondom een project op de keuze voor de concurrentiegerichtte dialoog in de gebiedsontwikkelingssector?**
 - 2.1. Wat zegt de literatuur over de invloed van de aspecten rondom een project op de keuze voor de concurrentiegerichtte dialoog in de gebiedsontwikkelingssector?
 - 2.2. Wat leert de praktijk over de invloed van de aspecten rondom een project op de keuze voor de concurrentiegerichtte dialoog in de gebiedsontwikkelingssector?
 - 2.3. Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de invloed van deze (2.1-2.2) aspecten?
- 3. Hoe ziet het afwegingskader voor de toepassing van de concurrentiegerichtte dialoog in de gebiedsontwikkelingssector eruit?**
 - 3.1. Wat zijn de belangrijkste aspecten rondom een project die van invloed zijn op de keuze voor de concurrentiegerichtte dialoog in de gebiedsontwikkelingssector?
 - 3.2. Wat zijn de belangrijkste invloeden van deze aspecten rondom een project op de keuze voor de concurrentiegerichtte dialoog in de gebiedsontwikkelingssector?
 - 3.3. Wat zijn de aandachtspunten met betrekking tot vormgeving, invulling en configuratie ten aanzien van het afwegingskader?

De laatste vraag gaat in op de ontwikkeling van het afwegingskader, hier komt alle informatie bij elkaar in een afwegingskader voor de toepassing van de CD in de gebiedsontwikkelingssector.

2.3 Onderzoeksmethode

In deze paragraaf zijn de verschillende onderzoeksstappen toegelicht, waarbij specifiek is ingegaan op de wijze van dataverzameling, analyse en ontwerpactiviteiten. In de paragrafen 2.3.1-2.3.3 zijn respectievelijk de onderzoeksmethode voor H3 theoretisch kader, H4 afweging in de gebiedsontwikkelingssector en H5 afwegingskader toegelicht.

2.3.1 Methode H3 theoretisch kader

Dataverzameling

Een literatuurstudie vormt de basis van het theoretisch kader. Hierin staan de onderwerpen aanbestedingsproces, concurrentiegericht dialogoog en gebiedsontwikkelingssector centraal. De literatuur loopt uiteen van wetenschappelijke artikelen, project evaluaties en allerlei vormen van publicaties (richtlijnen, handreikingen, voorschriften, etc.) van betrokken instanties en partijen.

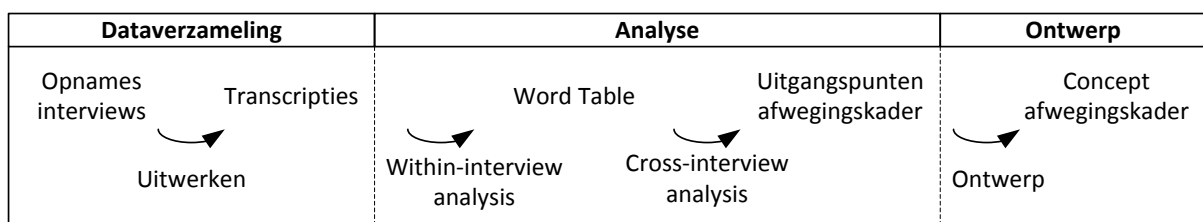
Analyse

De literatuurstudie vormt de basis voor het 'overzicht van aspecten rondom een project' dat als framework dient voor het in kaart brengen van de afweging ten aanzien van de CD. Dit framework bevat de aspecten die naar voren komen op basis van de drie hoofdonderwerpen (aanbestedingsproces, CD en gebiedsontwikkelingssector). Er vindt tevens een validatie plaats om na te gaan of het framework een compleet overzicht van aspecten bevat. Deze validatie vindt plaats door in een teamoverleg (10-15 experts) bij Grontmij te vragen welke aspecten rondom een project van invloed zijn op de keuze voor de CD. Op deze manier zijn de belangrijkste aspecten rondom een project in kaart gebracht.

In deze fase vinden geen ontwerp activiteiten plaats.

2.3.2 Methode H4 afweging in de gebiedsontwikkelingssector

Na het theoretisch kader en het opstellen van het framework van aspecten vindt de eerste ronde interviews plaats. Hierin staan de aspecten en de invloed van deze aspecten op de keuze voor de CD in de gebiedsontwikkelingssector centraal. De interviews resulteren in de ontwikkeling van een concept afwegingskader, daartoe worden de volgende stappen doorlopen:



Figuur 2: Tussenstappen onderzoeksmethode hoofdstuk 4

De opnamen & transcripties zijn het resultaat van de dataverzameling. De word table en uitgangspunten voor het afwegingskader samen met de within-interview en cross-interview analysis zijn analysestappen die leiden tot de ontwerpstep: het opstellen van het concept afwegingskader. Deze stappen zijn hieronder nader toegelicht.

Dataverzameling

De interviews met experts in de gebiedsontwikkelingssector vormen de dataverzameling in hoofdstuk 4. Zoals te zien in figuur 2 hierboven zijn de opnames en transcripties het resultaat van deze interviews. Voor het afnemen van de interviews zijn twee stappen van belang:

- Het opstellen van een interviewprotocol (vragenlijst)
- De selectie van te interviewen personen

Aan de vragenlijst liggen een drietal uitgangspunten ten grondslag: de doelstellingen van de interviews, de vooraf verzamelde informatie en de analysemethode. Het doel van de interviews is het in kaart brengen van de afweging ten aanzien van de CD in de gebiedsontwikkelingssector. De vooraf verzamelde informatie is het theoretisch kader, en het daaruit voortkomende framework van aspecten rondom een project. Door ook rekening te houden met de wijze waarop de interviews geanalyseerd worden kan beter bepaald worden welke informatie nodig is en hoe dit het beste verzameld kan worden.

Bij de selectie van experts is het belangrijk dat de juiste informatie verzameld wordt, maar ook dat het onderzoek voldoende generaliseerbaar en betrouwbaar is. Aandachtspunten voor de selectie van experts zijn: verschillende achtergronden op het gebied van functie, ervaring, werkzaamheden en soort projecten.

Analyse

De analyse van de interview resultaten leidt tot de ontwikkeling van een concept afwegingskader. Om de analyse op een overzichtelijke en onderbouwde manier te laten verlopen is deze gebaseerd op de 'Cross-Case Synthesis' zoals beschreven in (Yin, 2009). In Yin is deze methode toegelicht aan de hand van casestudies, in dit onderzoek is deze methode toegepast op de analyse van de interviews.

De methode uit Yin is geschikt om de interviews open en individueel uit te voeren doordat het mogelijk is om vervolgens toch gezamenlijke bevindingen uit alle interviews te destilleren. Bij een kleiner aantal (vijf) interviews zijn kwantitatieve onderzoekstechnieken niet toereikend, daarvoor is een kwalitatieve analysemethode nodig. De methode die Yin hiervoor introduceert is de 'word table', dit is een tabel waarin de data van de individuele interviews wordt gepresenteerd op basis van een uniform framework (het framework uit H3 + eventuele andere aspecten of gemene delers die uit de interviews naar voren komen).

De eerste stap van de analyse is het vertalen van de informatie uit de interviews naar de 'word table'. Deze vertaalslag vindt voor ieder interview afzonderlijk plaats, dit is de zogenaamde 'within-interview' analyse. Met behulp van de word table kunnen de resultaten uit de afzonderlijke interviews met elkaar vergeleken worden. Dit is de zogenaamde 'cross-interview' analyse. Hierbij is het mogelijk om op basis van overeenkomstige en overheersende informatie uitspraken te doen over aandachtspunten voor het ontwikkelen van het afwegingskader.

Ontwerp

Het ontwerp van het afwegingskader hangt voornamelijk af van de informatie van de experts uit de gebiedsontwikkelingssector. Ontwerpprocessen hebben dikwijls een iteratief karakter waarbij het een kwestie is van 'trial and error' voordat er een logisch concept afwegingskader is opgesteld. Het ontwerp bevat in ieder geval de aspecten, de invloed van deze aspecten en de relaties tussen deze

aspecten om op een onderbouwde wijze tot de keuze voor het al dan niet toepassen van de CD te komen.

2.3.3 Methode H5 afwegingskader

Na het opstellen van het concept afwegingskader vindt een tweede interviewronde plaats om het afwegingskader te valideren. Daarbij vindt validatie door experts plaats om de juistheid van het model te valideren, en een validatie met medewerkers van Grontmij om het model bruikbaar en praktisch toepasbaar te maken.

Dataverzameling

Waar de eerste ronde interviews bedoeld zijn om informatie over de afweging te verzamelen, zijn de tweede ronde interviews bedoeld om het concept afwegingskader te valideren. Dit vraagt om een andere aanpak en opzet van deze interviews. Er moet dan ook een nieuw interviewprotocol en criteria voor de selectie experts gemaakt worden.

Aan het opstellen van de vragenlijst liggen wederom drie uitgangspunten ten grondslag: het doel van de interviews, de vooraf verzamelde informatie en de beoogde analyse van informatie. Het doel van deze ronde is het valideren van het concept afwegingskader, dit concept is leidend voor de opzet van de vragenlijst. Het concept afwegingskader is tevens de belangrijkste vooraf verzamelde informatie. De analyse methode is hieronder toegelicht.

Wat betreft de selectie van experts voor de tweede interviewronde is het belangrijk dat zij zich kunnen verplaatsen in de rol van Grontmij: het adviseren van klanten m.b.t. de toepassing van de CD en de klanten voor wie het advies is bedoeld. Kortom, experts met ervaring in het geven van aanbestedingsadvies.

Analyse en ontwerp

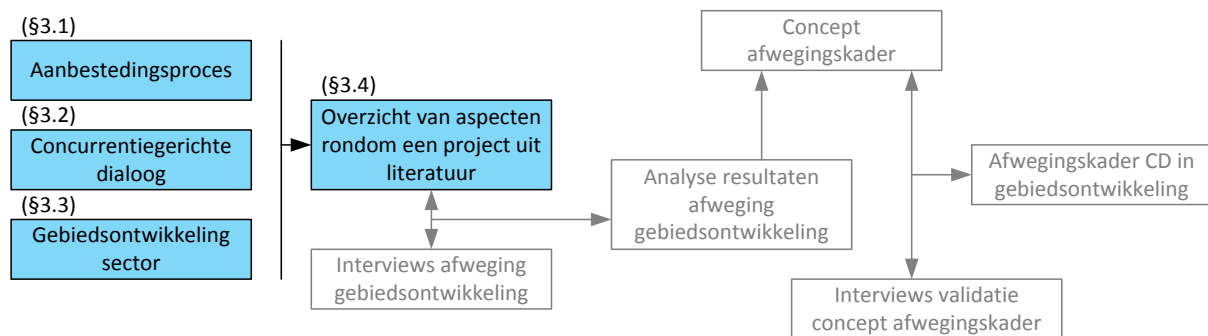
De analyse- en ontwerpstep zijn samen besproken omdat deze min of meer gelijktijdig worden uitgevoerd. Er is geen uitgebreide tussenstep met een analysefase zoals bij interviewronde 1.

De interviews zijn zo gestructureerd dat het concept afwegingskader leidend is. Het concept afwegingskader wordt gecontroleerd op juistheid en toepasbaarheid. De verbeterpunten en nieuwe informatie die hierbij naar voren komen worden vertaald naar het afwegingskader. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Praktische verbeterpunten: hierop kan het afwegingskader aangepast worden zolang het de inhoudelijke punten niet in de weg staat. Hier is nog geen benchmark voor, het afwegingskader is hier namelijk niet eerder op getoetst.
- Inhoudelijke verbeterpunten: fundamentele aanpassingen aan de inhoud worden eerst vergeleken met de analyse en informatie uit interviewronde 1. Wanneer hier geen tegenstrijdigheden in optreden kunnen aanpassingen aan het afwegingskader doorgevoerd worden.
- Wanneer fundamentele tegenstrijdigheden niet opgelost kunnen worden is aanvullend onderzoek (interview), een nieuwe ontwerp en een nieuwe validatie ronde noodzakelijk.

De interviews bij Grontmij, waarbij praktische aandachtspunten centraal staan, worden op dezelfde wijze afgenomen als hierboven is toegelicht.

3 Theoretisch kader



In de inleiding (H1) komt naar voren dat de concurrentiegericht dialogue is toegevoegd aan de bestaande aanbestedingsprocedures. In de gebiedsontwikkelingssector wordt deze (nieuwe) manier van aanbesteden relatief weinig toegepast, terwijl de toepassing in de infrastructuursector aantoont dat deze procedure een waardevolle toevoeging is voor het aanbestedingsproces.

Om deze ontwikkelingen beter te begrijpen is dit theoretisch kader opgezet. Hierin zijn de achtergrond, kaders en uitgangspunten met betrekking tot het aanbesteden toegelicht. Dit geeft aan binnen welke context dit onderzoek plaatsvindt en waarop gelet moet worden bij de analyse van de afweging in de gebiedsontwikkelingssector (H4). In dit theoretisch kader komen achtereenvolgens aan bod:

- §3.1 Aanbestedingsproces
- §3.2 Concurrentiegericht dialogue
- §3.3 Gebiedsontwikkelingssector
- §3.4 Aspecten rondom een project

Vanuit de drie hoofdonderwerpen (§3.1 tot §3.3) is een overzicht opgezet met aspecten rondom een project (§3.4). Deze aspecten zijn van invloed op de keuze voor een aanbestedingsprocedure. Dit overzicht van aspecten dient als framework voor de analyse van de afweging in de gebiedsontwikkelingssector (H4) en het opzetten van het uiteindelijke afwegingskader (H5).

3.1 Aanbestedingsproces

De aanbestedingsprocedure kan niet los gezien worden van de rest van het aanbestedingsproces. De concurrentiegerichtte dialoog is slechts één onderdeel dat in samenhang met de andere stappen in het aanbestedingsproces van invloed is op de uiteindelijke keuze voor een marktpartij.

Om de afweging voor een aanbestedingsprocedure te maken is het essentieel dat de inhoud en relaties van de verschillende stappen binnen het aanbestedingsproces duidelijk zijn. Daartoe zijn in dit hoofdstuk de volgende paragrafen opgenomen:

§3.1.1 Overzicht aanbestedingsproces

§3.1.2 Het aanbestedingsproces in de praktijk

§3.1.3 Aandachtspunten aanbestedingsproces

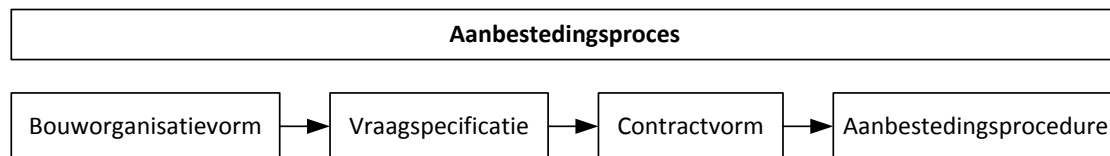
3.1.1 Overzicht aanbestedingsproces

Het aanbestedingsproces omvat het geheel aan taken en stappen die doorlopen moeten worden om te kunnen komen tot het selecteren van de partij(en) om een bepaald werk te realiseren. Het aanbesteden is in feite een bijzondere wijze van het komen tot een contract. Het aanbesteden van werken is voor overheden verplicht om gelijke behandeling, transparantie en proportionaliteit te waarborgen (Kennisportal Europese Aanbestedingen, 2012).

Binnen dit aanbestedingsproces zijn vier hoofdtaken te onderscheiden, deze zijn hieronder kort toegelicht.

- **Bouworganisatievorm (BOV):** De bouworganisatievorm is de wijze waarop de in een bouwproces uit te voeren taken over de verschillende deelnemers aan het bouwproces zijn verdeeld (Jansen, 2009). Bouworganisatievormen zijn grofweg in te delen in twee vormen: traditionele en geïntegreerde.
- **Vraagspecificatie:** De door de markt op te lossen vraag, die door of namens de aanbesteder is omschreven aan de hand van eisen (Jansen, 2009). Deze eisen vormen de basis voor de inschrijving, en kunnen uiteenlopen van bestek tot functionele eisen. Daarnaast bestaat de uitvraag uit: selectie- en gunningcriteria, de contractvorm, etc.
- **Contractvorm:** In een contract zijn alle voorwaarden, afspraken, verplichtingen en verwachtingen vastgelegd. Het gaat hierbij om afspraken op het juridische en administratieve vlak (risico's & verantwoordelijkheden) en op het technische vlak (eisen). Bekende gestandaardiseerde contractvormen zijn de UAV 1989 en de UAV-GC 2005 (CROW, 2005).
- **Aanbestedingsprocedure:** Het benaderen van marktpartijen om te komen tot gunning aan de meest geschikte partij voor realisatie van het werk. Doel van een aanbesteding is het bevorderen en benutten van de concurrentie in de markt om de beste oplossing te realiseren. Er bestaan zes aanbestedingsprocedures: onderhands, openbaar, niet-openbaar, concurrentiegerichtte dialoog, onderhandeling met voorafgaande bekendmaking en onderhandeling zonder voorafgaande bekendmaking (Jansen, 2009).

De hoofdactiviteiten die plaatsvinden in het aanbestedingsproces zijn hieronder schematisch weergegeven.



Figuur 3: schematische weergave aanbestedingsproces

Bovenstaand aanbestedingsproces is als volgt omschreven: vanuit de verdeling van taken (bouworganisatievorm) wordt de door de markt op te lossen vraag (vraagspecificatie) geformuleerd. Vervolgens wordt een geschikte contractvorm gekozen en worden marktpartijen benaderd (aanbestedingsprocedure) om het werk te kunnen realiseren.

Deze beschrijving van het aanbestedingsproces impliceert dat dit een lineair proces is waarbij de stappen elkaar in chronologische volgorde opvolgen. Dit is een, op het eerste gezicht, logische volgorde van taken in het aanbestedingsproces. In de praktijk blijkt echter dat het aanbestedingsproces vaak niet rechtlijnig verloopt. Het is een iteratief proces waarbij taken parallel uitgevoerd worden en een grote mate van terugkoppeling tussen de stappen plaatsvindt (Dorée, 1995; Hertogh, 1997).

Bijvoorbeeld: bij relatief eenvoudige werken wordt vaak met een bestek gewerkt. In dat geval is het bestek (vraagspecificatie) het uitgangspunt waardoor de contractvorm ook vastligt. Vervolgens wordt de verdeling van taken (bouworganisatievorm) bepaald en wordt het werk aanbesteed (aanbestedingsprocedure). Dit is een andere volgorde als figuur 3.

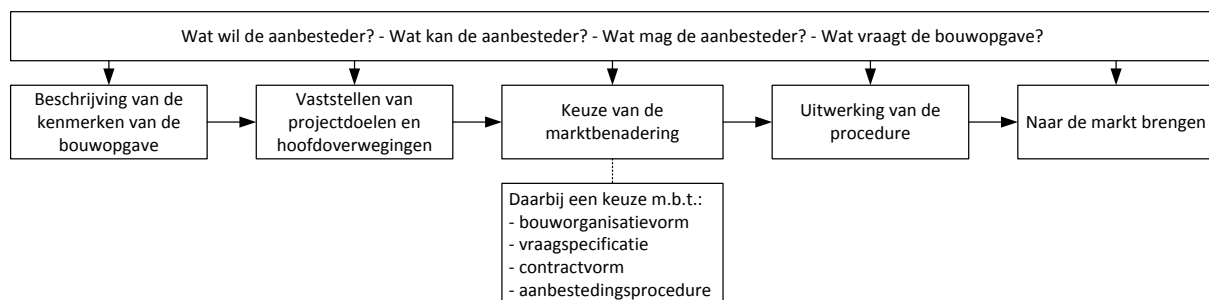
Kortom, het aanbestedingsproces wordt op veel verschillende manieren ingericht. Maar de bouworganisatievorm, vraagspecificatie, contractvorm en aanbestedingsprocedure zijn terugkerende elementen. De wijze waarop dit proces in de praktijk wordt ingericht en wat daar allemaal bij komt kijken is toegelicht in de volgende paragraaf.

3.1.2 Het aanbestedingsproces in de praktijk

De verschillende stappen in het aanbestedingsproces zijn in de vorige paragraaf toegelicht. Hoe deze stappen in de praktijk zijn ingevuld is toegelicht aan de hand van twee praktijkvoorbeelden: het model uit de leidraad aanbesteden (Jansen, 2009) en de contracteringsstrategie van Grontmij.

Model leidraad aanbesteden

De leidraad aanbesteden (Jansen, 2009) is een handleiding ontwikkeld door Regieraad Bouw voor het doorlopen van het aanbestedingsproces. Onderdeel van deze leidraad is het decision support system (DSS) dat ondersteuning biedt bij het doorlopen van het aanbestedingsproces. Hierbij worden de volgende stappen doorlopen:



Figuur 4: schematische weergave DSS Regieraad bouw

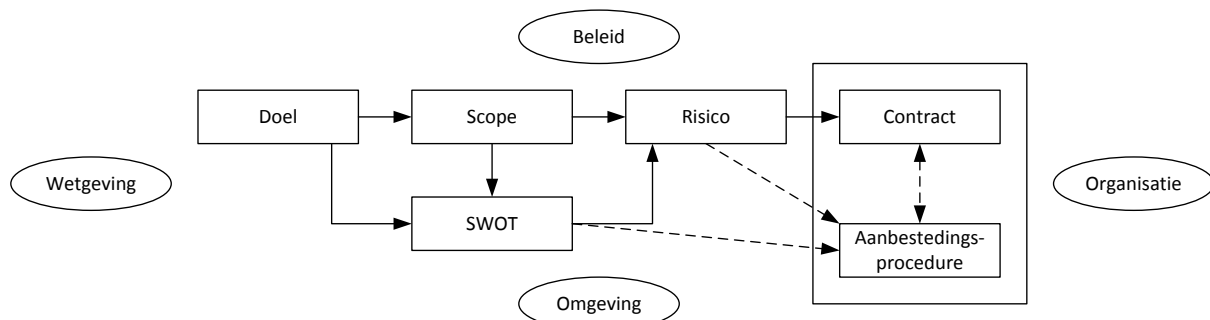
Het aanbestedingsproces is horizontaal weergegeven als vijf stappen. De derde stap, keuze van de marktbenadering, gaat in op de feitelijke keuzes ten aanzien van de bouworganisatievorm, vraagspecificatie, contractvorm en de aanbestedingsprocedure. De eerste twee stappen gaan in op informatie die nodig is voordat de keuze van de marktbenadering gemaakt kan worden. Tijdens het volledige proces zijn er vier kernvragen die de aanbesteder ondersteunt bij het maken van de juiste keuzes ten aanzien van onder meer de aanbestedingsprocedure. Bij het maken van deze keuzes noemt de leidraad aanbesteden een aantal aandachtspunten (Jansen, 2009):

- Voor de goede afloop van het bouwproces als geheel is het essentieel dat een aanbesteder alle beslissingen die hij tijdens een aanbestedingsproces neemt onderling goed op elkaar afstemt. Beslissingen worden niet volgordeelijk in de tijd, maar in onderling verband genomen.
- Bij het maken van een keuze voor een aanbestedingsprocedure moet deze keuze consistent zijn met de reeds genomen beslissingen. De aanbesteder zal zich in belangrijke mate kunnen laten leiden door dezelfde overwegingen als die waardoor hij zich laat leiden bij het maken van zijn keuze voor de toe te passen bouworganisatievorm en in het verlengde daarvan de mate van oplossingsvrijheid die hij middels de vraagspecificatie aan de markt heeft geboden en de daarbij behorende contractvorm.

Contracteringsstrategie Grontmij

De contracteringsstrategie van Grontmij beschrijft eveneens het proces en de elementen die van belang zijn bij het aanbestedingsproces en de keuze voor een aanbestedingsprocedure (Grontmij, 2008).

Onderstaand figuur is een schematische weergave van het proces dat Grontmij doorloopt om tot de invulling van het aanbestedingsproces te komen. (N.B. Dit is in hoofdlijnen het proces dat, niet alleen bij Grontmij, bij een aanbesteding wordt doorlopen.)



Figuur 5: Contracteringsstrategie Grontmij

Het bovenstaande model onderscheidt de volgende onderdelen:

- Krachtenveld: de aspecten wetgeving, beleid, omgeving en organisatie zijn van invloed op het gehele proces en vormen een 'krachtenveld' waarbinnen het project zich bevindt.
- Doel en scope: vanuit de initiatieffase wordt het doel en de scope van het project vastgesteld. Binnen deze kaders worden de overige stappen uitgevoerd.
- SWOT: de SWOT-analyse is een tool om de kracht (S), zwakte (W), kansen (O) en bedreigingen (T) te analyseren. Deze analyse van zowel interne als externe factoren is een hulpmiddel om het kansen- en risicodossier op te stellen.

- Risico: de verdeling van risico's tussen opdrachtnemer en opdrachtgever vormt de basis van een aanbesteding. Het opstellen van een risicodossier is daarom een belangrijke stap in het contracteringsproces.
- Contract en aanbestedingsprocedure: wanneer bovenstaande stappen doorlopen zijn ligt er een 'concept contract' dat middels een aanbestedingsprocedure in de markt wordt gezet. Hierbij vindt een wisselwerking plaats tussen het contract en de aanbesteding dat definitief is wanneer er via de aanbesteding een partij is geselecteerd en alle voorwaarden zijn vastgelegd. In deze stap ligt ook de vraagspecificatie en bouworganisatievorm besloten.

Het kader in figuur 5 geeft aan in welke fase van het contracteringsproces het afwegingskader 'op tafel komt'. De keuze voor de aanbestedingsprocedure wordt in belangrijke mate bepaald door de SWOT- en risicoanalyse (pijlen met stippellijn). De aanbesteding biedt de mogelijkheid om kansen te benutten (SWOT), risico's af te dekken (risico's) en de taken uit te besteden die zelf niet of onvoldoende uitgevoerd kunnen worden.

3.1.3 Aandachtspunten aanbestedingsproces

Het aanbestedingsproces bestaat uit vier hoofdonderdelen: de bouworganisatievorm, vraagspecificatie, contractvorm en aanbestedingsprocedure. Deze stappen vormen geen lineair, maar een iteratief en samenhangend proces waarbij de keuzes t.a.v. de bouworganisatievorm, vraagspecificatie en contractvorm in hoofdpijnen vastliggen voordat de keuze voor de aanbestedingsprocedure wordt gemaakt.

In beide in §3.1.2 besproken modellen zijn de taken bouworganisatievorm, vraagspecificatie, contractvorm en aanbestedingsprocedure geïntegreerd in één stap. Dit onderstreept de integraliteit van de te nemen stappen in het aanbestedingsproces. Daarnaast gaan beide modellen in op aspecten die van invloed zijn op de keuze voor een aanbestedingsprocedure.

- Model regieraad bouw: kenmerken bouwopgave, projectdoelen en hoofdoverwegingen, wat wil – kan – mag de aanbesteder en de marktbenadering (Jansen, 2009).
- Model Grontmij: wetgeving, beleid, omgeving en organisatie, doel en scope, SWOT, risico, contract (vraagspecificatie en bouworganisatievorm) (Grontmij, 2008).

Bovenstaand overzicht is aangevuld met aspecten uit §3.2 concurrentiegericht dialogoog en §3.3 gebiedsontwikkelingssector. Het volledige overzicht van aspecten rondom een project is opgenomen in §3.4.

3.2 Concurrentiegerichtte dialoog

In §3.1 is de aanbestedingsprocedure in algemene zin beschreven waarbij is ingegaan op de samenhang met het totale aanbestedingsproces. Dit hoofdstuk is specifiek gericht op de aanbestedingsprocedure CD. De belangrijkste kenmerken van de procedure zijn beschreven. Deze kenmerken van de dialoog zijn onderdeel van de afweging voor het al dan niet kiezen voor de CD.

De concurrentiegerichtte dialoog is beschreven aan de hand van de volgende onderwerpen:

§3.2.1 Beschrijving procedure

§3.2.2 Doel van de procedure

§3.2.3 Beschrijving proces

§3.2.4 Eigenschappen dialoofase

§3.2.5 Voor- en nadelen

3.2.1 Beschrijving procedure

De concurrentiegerichtte dialoog is een relatief nieuwe aanbestedingsprocedure die in 2004 door de Europese Unie is toegevoegd aan de bestaande aanbestedingsprocedures (Europese Unie, 2004). De CD is als aanbestedingsprocedure uniek ten opzichte van andere procedures doordat het voor de opdrachtgever mogelijk is om voor de inschrijving, met de gegadigden in dialoog te gaan. Tijdens deze dialoog mogen alle onderdelen van de opdracht besproken worden om daarmee afstemming tussen vraag en aanbod te realiseren (Europese Unie, 2004).

De concurrentiegerichtte dialoog is speciaal in het leven geroepen om te voorzien in de aanbesteding van 'bijzonder complexe projecten' (Europese Unie, 2004). Bijzonder complexe projecten worden gekenmerkt door het feit dat het voor de opdrachtgever niet mogelijk is om de technische en/of juridische / financiële voorwaarden vooraf vast te leggen. Wanneer een publieke opdrachtgever de concurrentiegerichtte dialoog wil toepassen zal zij moeten aantonen dat het project aan bovenstaande voorwaarden voldoet. Het gaat hierbij dus om bijzonder complexe projecten waarbij de openbare of niet-openbare procedure niet toereikend was of zou zijn (Europese Unie, 2004) (bijlage 3 gaat uitgebreid in op de voorwaarden voor toepassing van de CD).

3.2.2 Doel van de procedure

Het doel van de CD is vastgelegd door de Europese Unie. Deze doelen geven een indicatie van de specifieke eigenschappen en sterke punten van de dialoog. De doelen van de Europese Unie m.b.t. de concurrentiegerichtte dialoog zijn (Europese Unie, 2004; Hoezen, 2012):

Directe doelen (tijdens de fase van aanbesteding): **Indirecte doelen (tijdens de uitvoeringsfase):**

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Dialoog• Concurrentie• Innovatie• Vertrouwen | <ul style="list-style-type: none">• Verminderde complexiteit• Adequate allocatie van taken & risico's• Projectkwaliteit• Verminderde uitloop in tijd• Verminderde uitloop in kosten |
|---|---|

De doelen van de Europese commissie zijn onderverdeeld in directe en indirecte doelen. De directe doelen hebben betrekking op de fase van aanbesteding, de indirecte doelen hebben betrekking op de uitvoeringsfase. De doelen tijdens de uitvoeringsfase zijn verwachte voordelen van de toepassing van de CD. Deze voordelen zijn toe te kennen aan eigenschappen tijdens de aanbestedingsfase.

Bijvoorbeeld het directe doel 'Dialogo' (de afstemming van vraag en aanbod tussen partijen) zorgt ervoor dat tijdens de uitvoering minder tijd, geld en een betere kwaliteit wordt gerealiseerd.

Samengevat is het hoofddoel van de concurrentiegerichte dialoog:

Het voeren van een dialoog (t.b.v. afstemming tussen vraag en aanbod) waarbij de concurrentie tussen gegadigden gewaarborgd blijft. Dit moet de ruimte bieden aan innovatie en vertrouwen tussen gegadigde en opdrachtgever. Dit moet leiden tot een project met een verminderde complexiteit en een betere uitvoering.

3.2.3 Beschrijving proces

De procedure van de concurrentiegerichte dialoog is in figuur 6 weergegeven. De verschillende stappen in deze procedure zijn hieronder kort toegelicht (Jansen, 2009).

De concurrentiegerichte dialoog begint met een algemene aankondiging van het werk. Daarna volgt de aanmelding door de gegadigde waarbij hij verzoekt tot uitnodiging voor de dialoog. Vervolgens worden de aangemelde partijen getoetst aan de uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en (kwalitatieve) selectiecriteria. Hierbij wordt het aantal partijen teruggebracht zodat de dialoog niet met teveel partijen hoeft te worden gevoerd. Vervolgens worden de overgebleven partijen uitgenodigd tot deelname aan de dialoog waarbij het inschrijvingsdocument wordt verstrekt. Deze bilaterale dialoog is uniek voor de aanbestedingsprocedure concurrentiegerichte dialoog. Vervolgens vindt de dialoog plaats. De dialoog kan uit meerdere dialoogrondes bestaan waarbij tevens selectiemomenten kunnen plaatsvinden waarbij partijen afvallen. Na de dialoog worden de overgebleven partijen verzocht om een definitieve inschrijving te doen. Deze worden vervolgens beoordeeld op basis van de vooraf vastgestelde gunningscriteria, waarna wordt overgegaan tot gunning van de opdracht. Vervolgens kan worden overgegaan tot het afsluiten van het contract.



Figuur 6: Overzicht CD (Jansen, 2009)

Om de specifieke eigenschappen van de CD beter toe te lichten is een vergelijking met de openbare en niet-openbare procedure opgesteld. De vergelijking is gemaakt aan de hand van drie hoofdkenmerken (Jansen, 2009) van een aanbestedingsprocedure:

- **Algemene bekendmaking:** Bij de drie procedures vindt een algemene bekendmaking plaats. Daardoor kan iedereen zich aanmelden voor het werk, dit bevordert de mate van concurrentie.
- **Selectie** (voorafgegaan door kwalificatie): Vindt plaats bij de niet-openbare procedure en de CD. Na de algemene bekendmaking vindt een selectie plaats waarbij het aantal aanmeldingen terug wordt gebracht tot een minimum aantal van 3 partijen. Het doel is het in de hand houden van de transactiekosten voor zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers. Met name tijdens de dialoogfase is een beperkt aantal deelnemers vanuit het transactiekosten oogpunt gewenst.
- **Informatie-uitwisseling:** Uniek voor de CD is de dialoogfase die het mogelijk maakt om uitgebreid informatie uit te wisselen voor de inschrijving. Dit maakt het mogelijk om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen en geeft de opdrachtgever de kans om de beste oplossing te selecteren.

De verschillen in procedure ten opzichte van de openbare en niet-openbare procedure zijn hierboven toegelicht. Hieruit blijkt dat de wijze van informatie-uitwisseling (dialoog) uniek is voor de concurrentiegerichtte dialoog. Deze dialoogfase is in de volgende paragraaf nader toegelicht.

3.2.4 Eigenschappen dialoogfase

De dialoogfase van de concurrentiegerichtte dialoog is een unieke manier van informatie-uitwisseling tussen de aanbestedder en gegadigde. Om dit toe te lichten is onderstaand overzicht van informatie-uitwisseling rondom een aanbesteding opgesteld (Grunig & Hunt, 1984; Veenman & Doorn, 1997).

		Eenzijdig	Tweezijdig
Voor aanbestedings-procedure	Asymmetrisch		Eigen initiatief Marktconsultatie
	Symmetrisch	Aankondiging Uitnodiging Toelichting	
Tijdens aanbestedings-procedure	Asymmetrisch	Aanmelding Inschrijving	Nota van inlichtingen Plenaire sessie Aanwijs
	Symmetrisch	Vraagspecificatie	Dialoog Onderhandeling

Tabel 1: Indeling van communicatie rondom de aanbestedingsprocedure

Toelichting van parameters in bovenstaand model:

- Voor – tijdens aanbestedingsprocedure: dit heeft betrekking op het moment van informatie-uitwisseling, respectievelijk voor aanvang of tijdens de aanbestedingsprocedure.
- Eenzijdig – tweezijdige communicatie: bij tweezijdige informatie-uitwisseling is sprake van communicatie over en weer terwijl bij eenzijdige informatie-uitwisseling alleen informatie van een zender naar een ontvanger gaat.
- Asymmetrische – Symmetrische communicatie: heeft betrekking op de relatie tussen de zender en ontvanger. Bij een symmetrische relatie is sprake van een bepaalde mate van gelijkheid en bereidheid tot aanpassing / verandering in tegenstelling tot asymmetrische communicatie.

In tabel 1 zijn de verschillende vormen van informatie-uitwisseling gecategoriseerd. Aan de hand van deze indeling zijn de verschillen tussen de CD, andere aanbestedingsprocedures en andere vormen van informatie-uitwisseling toegelicht. De verschillen tonen de specifieke kenmerken van de CD.

- **Marktconsultatie & nota van inlichtingen:** de marktconsultatie vindt plaats voor de aanbestedingsprocedure (in tegenstelling tot de dialoog). Bij de dialoog is er sprake van een symmetrische relatie waarbij afstemming mogelijk is. Dit in tegenstelling tot de nota van inlichtingen en de marktconsultatie waarbij de mogelijkheid voor marktpartijen om in discussie te gaan en samen te werken aan de beste oplossing niet mogelijk is.
- **Openbare en niet-openbare procedure:** de aankondiging, inschrijving en vraagspecificatie zijn momenten van informatie-uitwisseling die zowel voorkomen bij de standaard procedures (openbare, niet-openbare) als de concurrentiegerichtte dialoog. De CD is onderscheidend door middel van een dialoog fase, een vorm van tweezijdige symmetrische informatie-uitwisseling tijdens de aanbestedingsprocedure. Deze vorm van communicatie is bij de andere procedures in

zijn geheel niet mogelijk, waardoor ook geen verregaande samenwerking en afstemming tussen vraag en aanbod voorafgaand aan inschrijving kan worden gerealiseerd.

- **Onderhandeling (onderhandelingsprocedure):** staat in het model in dezelfde categorie van informatie-uitwisseling, maar heeft een volstrekt andere functie dan de dialoog. Na inschrijving vindt een onderhandeling plaats over contractvoorwaarden (prijs), terwijl een dialoog plaatsvindt voor inschrijving om afstemming tussen vraag en aanbod (inhoud) te realiseren. Daarom komt de onderhandelingsprocedure in dit onderzoek verder niet aan bod.

Kortom, de dialoofase maakt de concurrentiegerichte dialoog een unieke aanbestedingsprocedure. Alleen bij deze procedure is het mogelijk om binnen de kaders van een aanbesteding een inhoudelijke dialoog met de gegadigde te voeren.

3.2.5 Voor- en nadelen

De CD heeft, net als alle andere aanbestedingsprocedures, voor- en nadelen. Hieronder is een overzicht gegeven van de voor- en nadelen gericht op toepassing van de dialoog.

Voordelen van de concurrentiegerichte dialoog:

- Bevordert innovatie. De procedure biedt veel ruimte voor interactie tussen opdrachtgever en gegadigde om de juiste oplossing te vinden (Pianoo, 2012).
- Veel concurrentiedruk op inschrijvers. De hele markt wordt benaderd (Pianoo, 2012).
- Objectief, transparant en niet-discriminerend (Pianoo, 2012).
- De CD biedt als enige aanbestedingsprocedure de ruimte om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen (Balance & Result Organisatie Adviseurs B.V., 2008).
- Decentrale overheden beschikken niet over de benodigde kennis. Input en afstemming met de markt is cruciaal en wordt geboden door de concurrentiegerichte dialoog (Vos, 2010).
- Door de concurrentiegerichte dialoog kan de markt beter inspelen op het tekort aan financiële middelen via (co)financiering, exploitatie, etc. (Ministeries BZK & IM et al., 2011).
- De CD biedt de mogelijkheid om elkaar te leren kennen en vertrouwen met het oog op de eventuele samenwerking (Rijksoverheid, 2009).

Nadelen van de concurrentiegerichte dialoog:

- Lange procedure met voorgeschreven minimum termijnen (Pianoo, 2012).
- Hoge procedurekosten onder meer door het houden van dialogen (Pianoo, 2012).
- Onduidelijkheid over de toepasbaarheid van de dialoog (Vliet, 2012).

Kortom de CD maakt afstemming mogelijk waardoor opdrachten die anders niet, of niet met deze kwaliteit, gerealiseerd kunnen worden. Dit leidt tot betere kwaliteit, prijs, innovatie, afstemming en vertrouwen. De afstemming die wordt gerealiseerd in de dialoofase kost wel meer tijd en geld. Er treedt hierbij een wisselwerking op tussen de voor- en nadelen, bijvoorbeeld:

De behoefte aan meer concurrentie, gevolgd door het uitnodigen van meer deelnemers aan de dialoog leidt tot een toename aan transactiekosten. Minder transactiekosten door het uitnodigen van minder deelnemers aan de dialoog heeft weer minder concurrentie tot gevolg. Hierin moet een evenwicht gevonden worden.

3.3 Gebiedsontwikkelingssector

Complexiteit is een voorwaarde voor toepassing van de concurrentiegerichtte dialoog (§3.2). De gebiedsontwikkelingssector wordt gekenmerkt door complexe projecten. Dit is dan ook de aanleiding voor het onderzoek naar de toepassing van de CD in de gebiedsontwikkelingssector (§1.2 aanleiding).

In dit hoofdstuk staat de gebiedsontwikkelingssector centraal. Vanuit de definitie en soorten gebiedsontwikkelingen vindt een afbakening plaats naar relevante projecten. Vervolgens is het gebiedsontwikkelingsproces toegelicht alvorens is ingegaan op verschillende samenwerkingsvormen. Deze onderwerpen komen naar voren in de volgende paragrafen:

§3.3.1 Definitie gebiedsontwikkelingssector

§3.3.2 Soorten projecten

§3.3.3 Afbakening gebiedsontwikkelingssector

§3.3.4 Gebiedsontwikkelingsproces

§3.3.5 Samenwerkingsvormen

3.3.1 Definitie gebiedsontwikkelingssector

Gebiedsontwikkeling is een ruimtelijke ordeningsterm die hedendaags veel wordt gebruikt. Onderstaande definitie omschrijft de activiteit die plaatsvindt bij een gebiedsontwikkelingsproject (Ministeries BZK & IM et al., 2011):

Bij gebiedsontwikkeling wordt een gebied opnieuw ingevuld waarbij verschillende functies zoals (boven- en ondergrondse) infrastructuur, wonen, werken en recreatie in hun onderlinge samenhang worden gerealiseerd.

Daarmee verschilt de gebiedsontwikkelingssector van de infrastructuursector doordat er meerdere functies worden gerealiseerd in tegenstelling tot enkel infrastructuur. In een gebiedsontwikkeling wordt een gebied opnieuw ingevuld, daarbij zijn de volgende onderdelen te onderscheiden:

- Grondexploitatie: het bouw- en woonrijp maken van een gebied en de verwerving en verkoop van grond. Binnen de grondexploitatie vallen ook de infrastructurele werken zoals wegenbouw, beton- en waterbouw, milieubouw (ook wel GWW: grond, weg en waterbouw).
- Opstalexploitatie: de ontwikkeling van het vastgoed, al dan niet maatschappelijk (woningbouw, commercieel vastgoed) of door de overheid (scholing) gefinancierd. Vastgoed ontwikkeling is onderdeel van de burgerlijke & utiliteitsbouw (B&U).
- Planontwikkeling: vindt plaats ten behoeve van het bouw- en woonrijp maken en de ontwikkeling van het vastgoed.

In een businesscase voor een gebiedsontwikkelingsproject zijn over het algemeen de opbrengsten uit de opstalexploitatie toereikend om de kosten voor de grondexploitatie te vergoeden. Wanneer in een gebiedsontwikkeling de combinatie van grond- en opstalexploitatie en planontwikkeling elkaar versterken ontstaat een kwalitatieve en/of financiële meerwaarde. De complexiteit en hoge eisen aan een gebied maken een integrale aanpak bij gebiedsontwikkelingen noodzakelijk. Zeker in complexe binnenstedelijke projecten kan dit het verschil maken tussen een haalbaar of een niet-haalbaar plan (Ministeries BZK & IM et al., 2011).

De grond- en opstalexploitatie zijn doorgaans gescheiden, maar moeten voor een succesvol proces op elkaar worden afgestemd. Het besef is in de afgelopen jaren sterker geworden dat overleg en samenwerking noodzakelijk is, daarom is het van belang om goed na te denken over het betrekken

van marktpartijen bij de gebiedsontwikkeling (Ministeries BZK & IM et al., 2011). Het toepassen van de CD kan ondersteuning bieden bij deze processen.

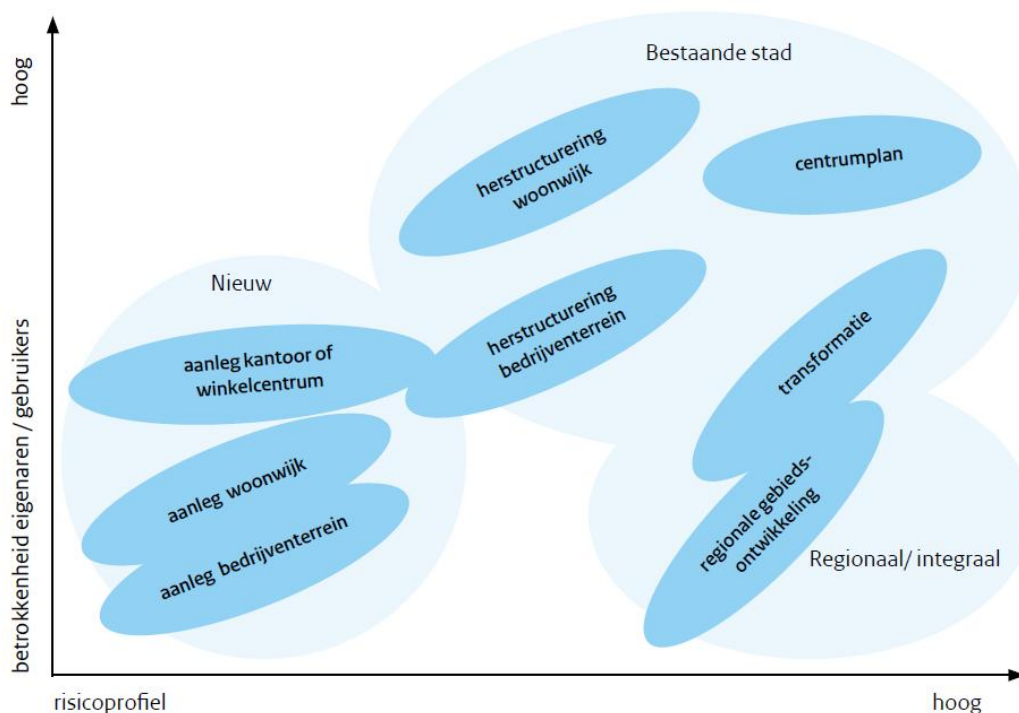
3.3.2 Soorten projecten

In voorgaande paragraaf is vastgesteld dat bij een gebiedsontwikkeling een gebied opnieuw wordt ingevuld op basis van een grondexploitatie, vastgoedexploitatie en de planontwikkeling. De raad voor het landelijk gebied concretiseert deze definitie, zij definieert een gebiedsontwikkeling als (Raad voor het landelijk gebied, 2007):

Een verzameling van uiteenlopende grootschalige opgaven op verschillende beleidsterreinen die betrekking hebben op een afgebakend gebied waarbij de overheid maatschappelijke partners verbindt en daarbij zelf een ondernemende risicodragende rol kiest.

Gebiedsontwikkelingen worden gekenmerkt door grootschalige diverse functies met verschillende belangen (publiek, privaat en particulier) in een afgebakend gebied. Een integrale benadering van dergelijke opgaven leidt tot complexe projecten.

Binnen de hierboven geschetste gebiedsontwikkelingssector vindt een grote diversiteit aan projecten plaats. Onderstaand figuur geeft een indeling van soorten gebiedsontwikkelingen (Ministeries BZK & IM et al., 2011)



Figuur 7: indeling van soorten gebiedsontwikkelingen

Figuur 7 toont een indeling van soorten gebiedsontwikkelingen op basis van stakeholder betrokkenheid en het risicoprofiel (omvang, complexiteit, haalbaarheid). Bij de projecten rechtsboven (bestaande stad - binnenstedelijk) wordt de CD het meest toegepast, deze projecten zijn doorgaans dan ook het meest geschikt voor de CD. In dit spectrum van projecten is een afbakening aangebracht naar relevante gebiedsontwikkelingsprojecten die onderzoekbaar en interessant zijn voor Grontmij. De uitgangspunten voor deze afbakening zijn: locatie, omvang en aanbestedende

dienst (Grontmij, 2012). Deze afbakening heeft geleid tot een focus op binnenstedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten bij gemeenten en is toegelicht in de volgende paragraaf.

3.3.3 Afbakening gebiedsontwikkelingssector

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat gebiedsontwikkelingen in dit onderzoek zijn afgebakend tot binnenstedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten bij gemeenten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in locatie, omvang en aanbestedende dienst, deze kaders zijn hieronder toegelicht.

Locatie

De focus in dit onderzoek ligt op binnenstedelijke gebieden en niet op 'greenfield' locaties. Binnenstedelijke projecten vinden vaker plaats want greenfields (vinex-wijken) zijn in het huidige financiële klimaat vaak niet haalbaar. Voor binnenstedelijke projecten is een grotere markt en de huidige tendens is ook om binnenstedelijke gebieden te vernieuwen en uit te breiden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Binnenstedelijke locaties zijn tevens gevarieerder en complexer als het gaat om belangen, stakeholders, omgeving, bestaande infrastructuur, bebouwing, etc. Daardoor zijn gemeenten bij binnenstedelijke locaties meer genoodzaakt tot samenwerking en vragen projecten om innovatie, oplossingen en ondersteuning uit de markt (Ministeries BZK & IM et al., 2011). Omdat binnenstedelijke projecten vaker voorkomen en complexer zijn is er dus ook een groter potentieel voor de concurrentiegerichtte dialoog. Voorbeelden van typische binnenstedelijke projecten (zie ook figuur 7) zijn stationsomgevingen, herontwikkelingen van oude bedrijventerreinen en gebouwen.

Aanbestedende dienst

Het onderzoek richt zich op projecten die worden aanbesteed door gemeenten. Gemeenten hebben het meest te maken met gebiedsontwikkelingsprojecten, zeker in binnenstedelijk gebied. Grontmij is geïnteresseerd in het aanbesteden in de binnenstedelijke problematiek, en daarbij zijn er natuurlijk veel gemeenten en is dit een grote (potentiële) klant voor Grontmij. Dit geldt ook voor projecten die strikt genomen niet door de gemeente worden aanbesteed, maar waarbij sprake is van een verlegde aanbestedingsplicht.

Toelichting verlegde aanbestedingsplicht: Bij samenwerkingsverbanden tussen overheden en private partijen (bijvoorbeeld een PPS) kan de aanbesteding door de private partij of namens een gezamenlijke werkmaatschappij worden uitgevoerd. In deze gevallen is de private partij verplicht om bij de aanbesteding aan dezelfde eisen en regels te voldoen als de gemeente. Deze verlegde aanbestedingsplicht treedt op wanneer er bij het werk publieke belangen zijn gemoeid, zoals: openbare ruimte, publieke functies als scholing of zorg, etc.

Omvang

Zoals gezegd ligt de focus in dit rapport op binnenstedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten bij gemeenten. Qua omvang zijn dit relatief grote en complexe projecten, maar het zijn niet de megaprojecten zoals een Noord/Zuidlijn of een A2-Maastricht, die zich op provinciaal / landelijk besluitvormingsniveau afspelen. Vanzelfsprekend komen kleine / dagelijkse projecten in de stad, of een ontwikkeling van een kleine locatie niet in aanmerking voor de concurrentiegerichtte dialoog. Een gebiedsontwikkeling bevindt zich qua omvang en complexiteit tussen een locatieontwikkeling en een megaproject, dit is hieronder schematisch weergegeven.

Figuur 8: indeling gebiedsontwikkeling

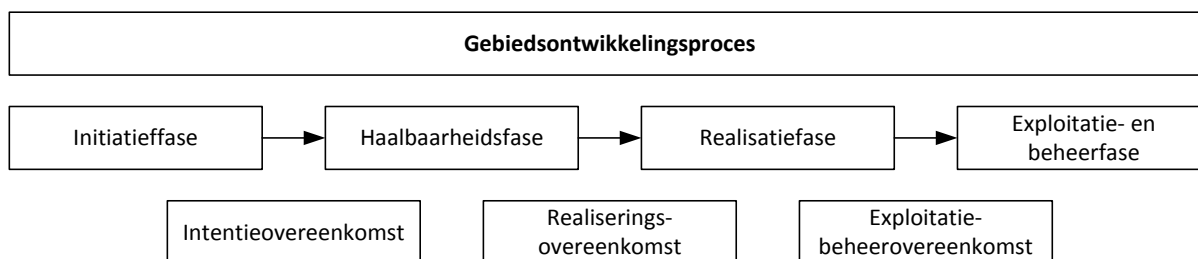
Er bestaat geen eenduidige indeling van projecten in bovenstaande categorieën, dit hangt af van de gehanteerde definities en specifieke voorkeuren. In dit rapport is de indeling toegespitst op de mate van complexiteit omdat dat de voorwaarde is voor het toepassen van de concurrentiegerichtte dialoog (zie §3.2). Echter, complexiteit is ook een lastig kwantificeerbare grootheid, dit is geïllustreerd aan de hand van onderstaand voorbeeld:

Het ontwikkelen van een aantal huizen met parkeergarage in een kleine gemeente is niet complex en wordt als locatieontwikkeling gezien. Het ontwikkelen van een aantal huizen met parkeergarage bij Amsterdam Centraal wordt wel snel aangemerkt als een gebiedsontwikkeling door een combinatie van elementen zoals: stakeholders, omgeving, ondergrond, infrastructuur, modaliteiten, hinder, etc.

Er zijn veel variabelen die bepalen of een project complex is, en daarmee ook of het een locatieontwikkeling of gebiedsontwikkeling betreft. Ieder project vraagt om een specifieke inschatting van de complexiteit alvorens besloten wordt om de mogelijke toepassing van de CD te onderzoeken.

3.3.4 Gebiedsontwikkelingsproces

Een gebiedsontwikkeling doorloopt normaal gesproken vier fasen: initiatief, haalbaarheid, realisatie en exploitatie en beheer (zie figuur 9). De fasen worden idealiter afgesloten met een overeenkomst en/of projectdocument, hierin leggen partijen de afspraken en uitgangspunten vast voor de volgende fase (Ministeries BZK & IM et al., 2011).

**Figuur 9: gebiedsontwikkelingsproces**

De verschillende fasen zijn hieronder toegelicht:

- De initiatieffase is bedoeld om te onderzoeken of de gebiedsontwikkeling gewenst is en of er betere alternatieven zijn.
- De haalbaarheidsfase is een complexe fase die bestaat uit drie subfasen: definitiefase waarin de overheid planologische en andere publiekrechtelijke randvoorwaarden van generieke aard vastlegt, de ontwerpfase door de markt met als uitkomst een ontwerp dat past binnen de definitiefase en de voorbereidingsfase met een realisatieplan op basis van de ontwerpfase.
- De realisatiefase bestaat uit het daadwerkelijk realiseren van de gebiedsontwikkeling. Belangrijk in deze fase is het toedelen van verantwoordelijkheden, organiseren van risicomanagement, etc.

- In de exploitatie en beheerfase is de gebiedsontwikkeling afgerond, nu is sprake van beheer en onderhoud. Het gebied is overgedragen aan eindgebruikers (bewoners, bedrijven, overheid).

De definitie-, ontwerp- en voorbereidingsfasen vinden (zeker bij complexe projecten) parallel plaats, het is een iteratief en herhalend proces totdat het plan en alle voorwaarden zijn vastgelegd. Daarmee verschilt ook het moment van betrekken van marktpartijen en het aanbesteden of selecteren van een geschikte partij.

Doordat de planvorming in Nederland steeds complexer wordt en de risico's toenemen wordt ook de rol van marktpartijen bij de planvorming steeds belangrijker vanwege hun specifieke marktkennis en eerdere ervaringen met gebiedsontwikkeling (Ministeries BZK & IM et al., 2011). In het kader van de planvorming wordt van marktpartijen een visie of een plan voor de ontwikkeling van het gebied verwacht, daarnaast worden marktpartijen (vanuit financieel oogpunt) ook betrokken bij de grondexploitatie.

Vanuit bovenstaand oogpunt vindt de selectie vaak vooraan het proces plaats. De aanbesteding in de gebiedsontwikkelingssector gaat, in tegenstelling tot de infrastructuursector, vaak om de selectie van een ontwikkelaar en geen aannemer. In deze fase van het proces vindt de selectie voornamelijk plaats op basis van visie (kwaliteit), dit maakt het mogelijk om kennis van de markt te benutten, nieuwe concepten en ideeën te ontwikkelen en tot een kwalitatief beter plan te komen.

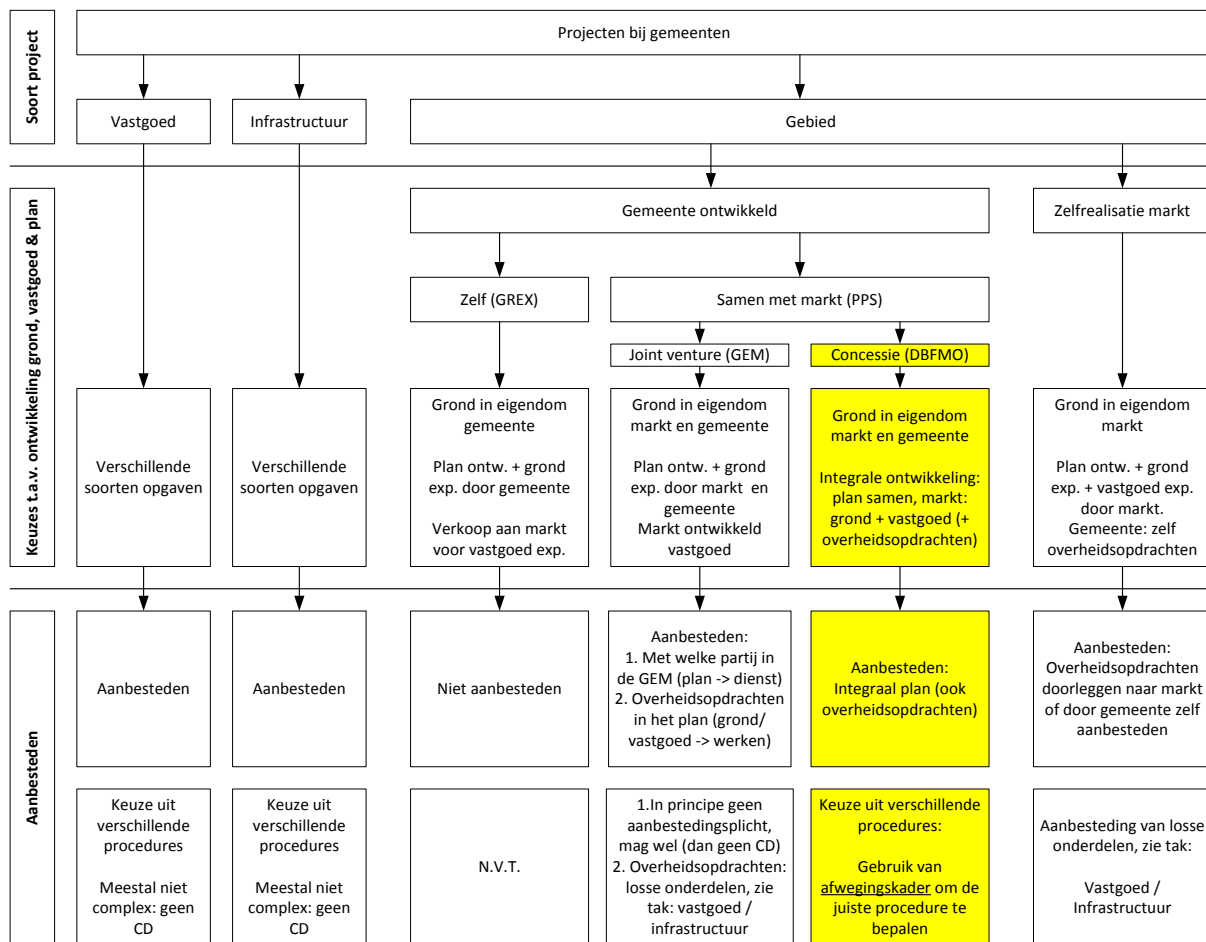
Voorafgaand aan de selectie van een marktpartij ligt de samenwerkingsvorm / ontwikkelstrategie voor het gebied reeds vast. Keuzes ten aanzien van de samenwerkingsvorm zijn bepalend voor de aanbestedingsverplichting van het project en voor de mogelijke toepassing van de CD. De verschillende samenwerkingsvormen in de gebiedsontwikkeling zijn in de volgende paragraaf toegelicht.

3.3.5 Samenwerkingsvormen

Bij de ontwikkeling van een gebied staat de gemeente voor verschillende keuzes ten aanzien van de samenwerking met marktpartijen. Deze keuze voor een samenwerkingsvorm is afhankelijk van een groot aantal aspecten. Hierbij wordt een analyse gemaakt van grondeigendom, gebruikers, risicoprofiel, initiatief overheid, marktinteresse, risicoverdeling en bestuurscultuur. Over de juiste manier om hier een keuze in te maken kan een apart afwegingskader doorlopen worden, dit is niet de focus van dit onderzoek.

Echter, deze keuzes hebben ook invloed op verplichtingen en keuzes ten aanzien van de eventuele aanbesteding van het project. Keuzes ten aanzien van de samenwerkingsvorm bepalen namelijk of een project aanbesteed moet worden of dat een opdrachtgever (overheid) vrij is om te selecteren met welke partner hij een gebied wil ontwikkelen. Deze regels zijn vastgelegd in aanbestedingswetgeving.

Omdat de keuzes ten aanzien van de samenwerking een grote invloed op de aanbesteding hebben is onderstaand figuur opgesteld (Ministeries BZK & IM et al., 2011; VINU, 2012):



Figuur 10: samenwerkingsvormen in de gebiedsontwikkelingssector

Het bovenstaande overzicht bestaat uit drie onderdelen, deze zijn hieronder toegelicht.

- Soort project: in §3.3.3 is de afbakening van dit onderzoek toegelicht: gebiedsontwikkelingen bij gemeenten. Het overzicht gaat dan ook in op projecten bij gemeenten. Daarnaast zijn ook de vastgoed en infrastructuur genoemd, deze takken worden doorlopen wanneer niet voor de integrale ontwikkeling van een gebied wordt gekozen.
- Keuzes t.a.v. grond, vastgoed & plan: het gebied kan door verschillende partijen worden ontwikkeld: de markt, de gemeenten of een samenwerking tussen beide. Voornamelijk de grondposities liggen ten grondslag aan deze keuze. Dit leidt tot een taakverdeling voor het ontwikkelen van grond, vastgoed en plan. De integrale ontwikkeling van deze onderdelen is een PPS concessie.
- Aanbesteden: de keuzes voor het al dan niet samenwerken met de markt en de taakverdeling van grond, vastgoed en plan bepalen of de opgave aanbestedingsplichtig is. Wanneer er sprake is van een integrale ontwikkeling van een gebied dan treedt een hoge mate van complexiteit op waarbij de concurrentiegerichte dialoog een optie is (zie gemarkeerde kolom).

Het afwegingskader is van toepassing op de gebiedsconcessies waar een integraal plan wordt aanbesteed. Hier is het afwegingskader van toepassing om te beoordelen of de CD een geschikte aanbestedingsprocedure is.

3.4 Framework: aspecten rondom een project

In paragraaf §3.4.1 zijn de aspecten rondom een project opgesomd die van invloed zijn op de keuze voor een aanbestedingsprocedure (de concurrentiegerichte dialoog). Dit overzicht van aspecten dient als framework voor de analyse van de afweging in de gebiedsontwikkelingssector (H4). Er is tevens gekeken hoe de aspecten uit het framework zich verhouden in de infrastructuursector, de belangrijkste uitgangspunten uit deze analyse zijn in §3.4.2 opgesomd.

3.4.1 Framework

Onderstaand overzicht van aspecten is samengesteld op basis van literatuur over aanbesteden, de concurrentiegerichte dialoog en de gebiedsontwikkelingssector (§3.1-3.3). Daarnaast is een validatie uitgevoerd of dit de juiste aspecten zijn door deze aspecten voor te leggen in een teamoverleg bij Grontmij (10-15 experts). De 11 aspecten en een korte omschrijving zijn in onderstaande tabel weergegeven. Hierbij is tevens aangegeven in welke paragraaf dit aspect is beschreven (bron).

Aspecten		Omschrijving	Bron
1	Projectcontext	Kenmerken van het project zoals: aantal stakeholders, omvang, functies, ontwerp, techniek, omgeving. Is van invloed op de complexiteit.	§3.1 §3.2 §3.3
2	Doelen	Doel van de aanbestedende dienst met het project. Onderscheid in doelen op verschillende niveaus, soorten doelen en inhoudelijke doelen ten aanzien van het project (innovatie, integraliteit, etc.)	§3.1
3	Bouworganisatievorm	Verdeling van taken in het bouwproces, overzicht van verschillende vormen (van traditioneel tot geïntegreerd tot PPS).	§3.1
4	Vraagspecificatie	De uitvraag aan de markt: mate van oplossingsvrijheid, ontwerpverantwoordelijkheid, functioneel specificeren.	§3.1
5	Contractvorm	Juridische vastlegging van overeengekomen samenwerking.	§3.1
6	Wet en regelgeving	Europese / Nederlandse aanbestedingswetgeving. Voorwaarden voor toepassing, beleidsregels en projectspecifieke wetgeving.	§3.1 §3.2
7	Risicodossier	Vaststelling van risico's op alle gebieden waarbij verdeling en omvang van risico's van belang zijn.	§3.1
8	Organisatie	Organisatie van de aanbestedende dienst: is er voldoende capaciteit, kennis, draagvlak (politiek), etc.	§3.1 §3.3
9	Dialoog	Is er de behoefte aan een dialoog? Welke afstemming is mogelijk? Wat zijn de mogelijkheden tot informatie-uitwisseling in een aanbestedingsproces.	§3.2
10	Markt	Is de markt klaar voor een dialoog, zien zij er mogelijkheden in, marktconsultatie, etc.	§3.1
11	Kosten	Transactiekosten (tijd, geld) voor zowel de gemeente als de markt. Wegen de voordelen op tegen de kosten?	§3.2

Tabel 2: overzicht aspecten rondom een project

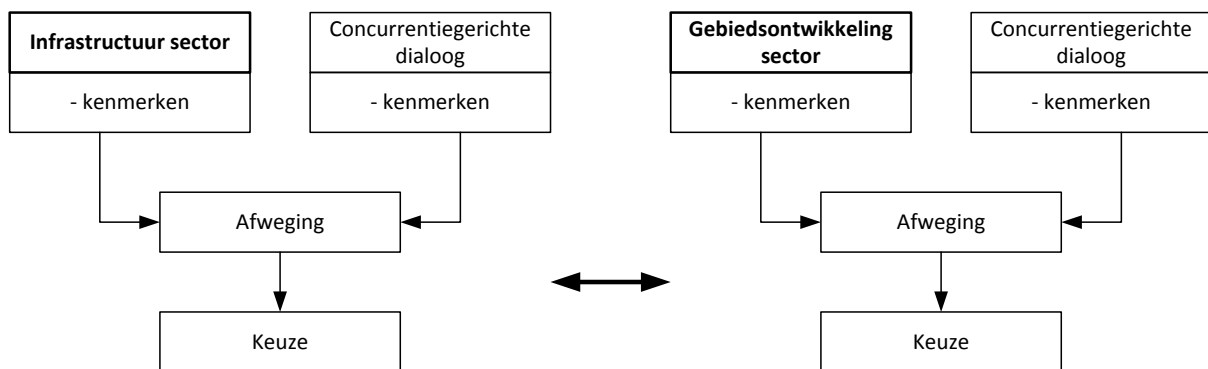
Een toelichting op bovenstaande tabel is te vinden in bijlage 4. Hier is aangegeven hoe de 11 aspecten tot stand zijn gekomen en is een uitgebreidere toelichting op de afzonderlijke aspecten gegeven.

3.4.2 Aandachtspunten uit de infrastructuursector

Er is weinig bekend over de afweging en toepassing van de concurrentiegerichte dialoog in de gebiedsontwikkelingssector. In §3.4.1 is een framework van aspecten opgezet die van invloed zijn op de keuze voor een aanbestedingsprocedure. Om deze aspecten, de invloed van deze aspecten en daarmee de afweging in de gebiedsontwikkelingssector in kaart te brengen zijn een aantal experts uit de gebiedsontwikkelingssector geïnterviewd (zie H4).

De concurrentiegerichte dialoog is relatief vaak toegepast in de infrastructuursector (onder andere bij Rijkswaterstaat). Daarom vormt een analyse van de toepassing van de CD in de infrastructuursector waardevolle input over de afweging en een goede voorbereiding op de interviews in de gebiedsontwikkelingssector. In deze paragraaf zijn de uitgangspunten uit de analyse van de infrastructuur samengevat. Een uitgebreide beschouwing is te vinden in bijlage 5.

Om de bevindingen uit de infrastructuur te kunnen vertalen naar uitgangspunten voor de gebiedsontwikkelingssector is een vergelijking tussen beide sectoren noodzakelijk. Deze vergelijking is gemaakt op basis van onderstaand model.



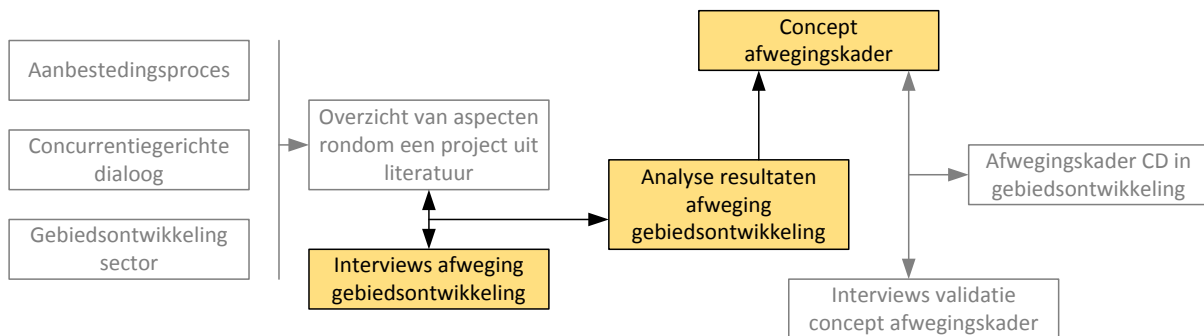
Figuur 11: Model afweging aanbestedingsprocedure

De afweging voor een aanbestedingsprocedure wordt in hoofdlijnen gemaakt op basis van de kenmerken van een project en de kenmerken van de aanbestedingsprocedure. Deze leiden tot een afweging waaruit een keuze volgt voor een aanbestedingsprocedure. De concurrentiegerichte dialoog is in beide sectoren gelijk, de afwegingen verschillen. Deze verschillen kunnen verklaard worden door de verschillen tussen beide sectoren (actoren, processen, projecten, etc.).

De literatuurstudie over de infrastructuursector (zie bijlage 5) bestaat uit de analyse van afwegingsmodellen in de infrastructuursector, projectevaluaties van infrastructuurprojecten en informatie uit interviews bij Rijkswaterstaat (een belangrijke stakeholder en toepasser van de CD in de infrastructuursector). Belangrijkste aandachtspunten zijn:

- De grote rol die de bouworganisatievorm speelt in de afweging in de infrastructuursector. Bij Rijkswaterstaat is de bouworganisatievorm het enige criterium voor toepassing van de CD: bij een DBFMO / DBFM project wordt altijd voor de CD gekozen.
- Afwegingsmodellen in de infrastructuursector zijn weinig concreet en volledig. De nadruk ligt op maatwerk, mede door het grote aantal variabelen (aspecten) die op de keuze van invloed zijn.
- Alle aspecten uit het framework (§3.4.1) zijn van invloed op de afweging, er is echter geen model waarin al deze aspecten en onderlinge relaties zijn vertegenwoordigd.

4 Afweging in de gebiedsontwikkelingssector



Er is weinig bekend over de afweging en toepassing van de concurrentiegerichtedialog in de gebiedsontwikkelingssector. Daarom zijn interviews met experts in de gebiedsontwikkelingssector gehouden over de afweging ten aanzien van de CD. Hierbij is het framework van aspecten rondom een project uit hoofdstuk 3 gebruikt om de interviews op een eenduidige manier af te nemen en analyseren. Dit resulteert in het concept afwegingskader voor de afweging van de CD in de gebiedsontwikkelingssector.

De interviews, analyse van de interviews en het ontwerp van het concept afwegingskader is in dit hoofdstuk toegelicht. Dit leidt tot onderstaande paragraaf indeling van dit hoofdstuk:

§4.1 Eerste interviewronde

§4.2 Analyse en resultaten interviews

§4.3 Concept afwegingskader

Paragraaf 4.1 beschrijft de eerste interviewronde, hierbij komt de opzet van de vragenlijst, de geïnterviewde experts en de resultaten van deze interviews naar voren. §4.2 beschrijft de analyse van deze resultaten met behulp van de word table en de within- en cross-interview analyse. De ontwerpstap en het resultaat: het concept afwegingskader zijn in §4.3 toegelicht.

De validatie van het concept afwegingskader met behulp van de tweede interviewronde en het ontwerp van het definitieve afwegingskader zijn in hoofdstuk 5 gepresenteerd.

4.1 Eerste interviewronde

§4.1 beschrijft de eerste interviewronde. Hierbij komt de opzet van de vragenlijst, de geïnterviewde experts en de resultaten van deze interviews naar voren. De onderzoeksmethode, met ook aandacht voor de uitvoering van deze interviews is toegelicht in §2.3.

4.1.1 Vragenlijst

Bij het opzetten van de vragenlijst zijn drie uitgangspunten gehanteerd: de doelstelling van het interview, de vooraf verzamelde informatie en de analysemethode.

- Het doel van de eerste interviewronde is het in kaart brengen van de afweging ten aanzien van de concurrentiegerichtte dialoog in de gebiedsontwikkelingssector. Dit met het achterliggende hoofddoel van het onderzoek in het achterhoofd: het ontwikkelen van een afwegingskader.
- De belangrijkste vooraf verzamelde informatie is het framework van aspecten rondom een project. Door de interviews wordt voor deze vooraf gedefinieerde aspecten bepaald welke een rol spelen in de gebiedsontwikkelingssector, hoe deze zich tot elkaar verhouden, of er nog aspecten missen, of aspecten anders geïnterpreteerd moeten worden, etc.
- Uit de analysemethode (zie §2.3) blijkt dat de interviews individueel afgenomen kunnen worden. Het is belangrijk om alle aspecten uit het framework te bespreken zodat de interviews op een uniforme wijze worden geanalyseerd en vertaald naar een concept afwegingskader.

De vragenlijst, en een uitwerking van de uitgangspunten voor het opstellen van de vragenlijst zijn te vinden in bijlage 6.1.

4.1.2 Experts

De volgende criteria zijn gehanteerd voor de selectie van experts om te interviewen:

- Afbakening van het onderzoek: CD bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen bij gemeenten.
- Doelstelling van de interviews: inzicht in de afweging ten aanzien van de concurrentiegerichtte dialoog in de gebiedsontwikkelingssector.
- Dataverzameling van verschillende bronnen: gemeenten en adviseurs (t.b.v. betrouwbaarheid).

Er zijn vijf experts geselecteerd die werken als adviseur of ambtenaar bij zowel grotere als kleinere gemeenten aan grotere en kleinere projecten. Alle experts kunnen een uitspraak doen over de afweging omdat ze ervaring hebben met tenminste één concurrentiegerichtte dialoog project, ervaring in de gebiedsontwikkelingssector en kennis van aanbesteding.

In bijlage 6.2 zijn de uitgangspunten voor de selectie van experts, de lijst met geïnterviewden en relevante ervaringen van deze experts opgenomen.

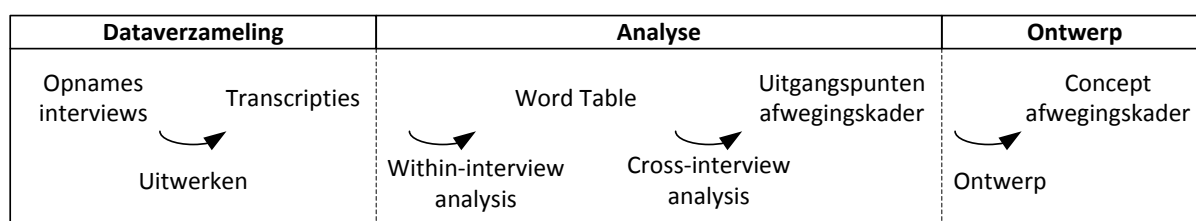
4.1.3 Resultaten interviews

Er zijn vijf individuele interviews uitgevoerd. De opzet van deze interviews is semigestructureerd. Aan de ene kant wordt de geïnterviewde via openvragen gevraagd naar zijn ervaringen, zijn manier van afwegen, zijn aandachtspunten in het aanbestedingsproces, etc. Kortom, er is ruimte voor nieuwe inzichten en aspecten. Aan de andere kant is het interview wel gestructureerd omdat er van tevoren een uniform framework is opgesteld. In alle interviews zijn ten minste de 11 aspecten uit het framework besproken.

Resultaten van deze interviews zijn de opname bestanden en de transcripties van de interviews, hierin is alle informatie vastgelegd. De analyse van deze informatie en de vertaling naar het concept afwegingskader is in §4.2 toegelicht.

4.2 Analyse en resultaten interviews

Deze paragraaf beschrijft de analyse van de eerste interviewronde. Deze analyse bestaat uit een aantal stappen die in onderstaand overzicht zijn weergegeven.



Figuur 12: Overzicht analyse interviewronde 1

De resultaten van de eerste interviewronde zijn de opnames en de transcripties, deze vormen de input voor de analyse. De analyse bestaat uit de within-interview analyse, word table, cross-interview analyse en uitgangspunten voor het afwegingskader. §4.3 gaat in op de ontwerpstap die na de analyse volgt, met als eindresultaat het concept afwegingskader.

4.2.1 Within-interview analyse en word table

De analysemethode voor de eerste ronde interviews is in §2.3.2 toegelicht. De ‘word table’ die hiervoor wordt gebruikt is gebaseerd op de cross-case synthesis uit (Yin, 2009). Het uitgangspunt voor de word table is het framework van aspecten dat in §3.4 is gepresenteerd. Tijdens de interviews zijn tenminste deze 11 aspecten aan bod gekomen. Daarnaast zijn in de interviews een viertal onderwerpen veelvuldig aan bod gekomen (te weten: aanleiding voor de CD, financiële context, marktconsultatie en randvoorwaarden). Deze onderwerpen zijn ook aan de word table (analyse) toegevoegd.

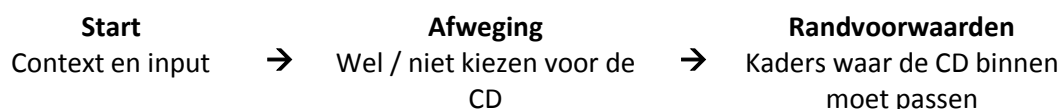
De tabel is als volgt opgebouwd: verticaal staan de 11 aspecten en 4 extra onderwerpen, horizontaal staan de 5 experts. Het invullen van deze tabel is de feitelijke within-interview analyse. Per expert (interview) is gekeken hoe hij over de verschillende aspecten denkt. De mening, informatie en input van de expert is uitgesplitst over de verschillende aspecten. Hierbij is het belangrijk om de samenhang en relaties tussen de aspecten niet uit het oog te verliezen. Dit resulteert in een tabel met een overzicht van alle informatie van de experts uit de gebiedsontwikkelingssector, ingedeeld naar aspecten.

4.2.2 Cross-interview analyse en uitgangspunten afwegingskader

Het doel van de cross-interview analyse is om een uitspraak te kunnen doen over de rol van een aspect ten aanzien van de afweging voor de CD in de gebiedsontwikkelingssector. Dit wil zeggen: de positie van het aspect in het afwegingskader, de invloed van het aspect, de relaties tussen het aspect en andere aspecten, etc. Aan de hand van de word table is voor elk van de aspecten in een oogopslag te zien hoe geïnterviewden tegen dit aspect aankijken. Bijvoorbeeld vanuit welke invalshoek zij dit benaderen, waar verder nog op gelet moet worden, etc.

Uit de hierboven toegelichte analysestappen zijn aandachtspunten m.b.t. het afwegingskader naar voren gekomen. Onderstaand overzicht gaat in op de algemene uitgangspunten.

- De 11 aspecten in het initiële framework zijn allemaal van toepassing op de afweging in de gebiedsontwikkelingssector. Er zijn tevens geen nieuwe aspecten aan toegevoegd.
- Echter, aan enkele van de aspecten is een andere en/of aanvullende invulling gegeven. Dit komt veelal voort uit de verschillen tussen de infrastructuur- en gebiedsontwikkelingssector.
- Daarnaast is er een indeling van aspecten naar voren gekomen. De invloed van een aspect op de keuze voor de CD is onder te verdelen in 3 fasen: start, afweging en randvoorwaarden.



- Alle aspecten zijn onderverdeeld in een van bovenstaande fasen. Binnen de onderverdeling in fasen is voor elk aspect bepaald welke invloed deze heeft op andere aspecten en de afweging in zijn geheel.

Naast de hierboven toegelichte algemene aandachtspunten zijn in tabel 3 per aspect de belangrijkste uitgangspunten voor het afwegingskader opgesomd. Hierbij is aangegeven in welke fase van het afwegingskader het aspect speelt (invloed) ook is daarbij een korte toelichting gegeven.

Aspect		Fase	Toelichting
1	Projectcontext	Start	• Sterk verschillend per project • Gebiedsontwikkelingsproces is anders dan infrastructuur • Is van invloed op / sterke relatie met: <u>complexiteit</u> • Financieel klimaat
2	Doelen	Start	• Ambitie, businesscase • Meervoudige doelen: verschillende soorten, niveaus, etc.
3	Bouworganisatie-vorm	Start	• Ontwikkelvorm – projectorganisatievorm • Keuze samenwerkingsverband wordt deels voor het afwegingskader gemaakt • Keuze voor ontwikkelaar, niet voor aannemer
4	Vraagspecificatie	Start	• (voorlopige) uitvraag (oplossingsvrijheid) • Vertaling van ambitie • Afbakening van context (oplossing)
5	Contractvorm	Afweging	• Verschillende fasen contractvorming & andere onderwerpen in contract (bijv. grondbod) • Onderdeel dialoog, is het contract vooraf duidelijk?
6	Wet en regelgeving	Randvoorwaarden	• Juridisch toets voor toepassing van de CD • Geeft spelregels voor CD aan
7	Risicodossier	Afweging	• Risico & kansen dossier – belangrijk onderdeel CD • Grote overeenkomsten met infrastructuur sector
8	Organisatie	Randvoorwaarden	• Kennis, capaciteit, politiek • Meerdere fasen in afwegingskader • Belangrijke randvoorwaarde
9	Dialoog	Afweging	• Duidelijk op 2 plekken ◦ Onderdeel van afweging: wel of niet CD ◦ Tijdens de CD: inrichting van proces

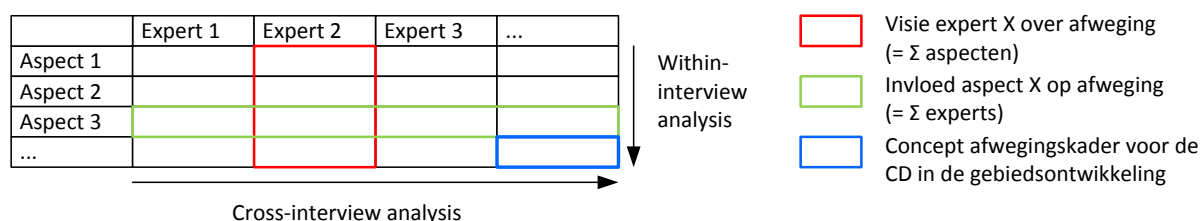
10	Markt	Afweging	3 aandachtspunten: <u>ruimte</u> voor markt, procedure <u>samen</u> met markt opstellen, <u>denken aan</u> markt bij afweging transactiekosten
11	Kosten	Randvoorwaarden	- Transactiekosten: complexe afweging / analyse - Veel invalshoeken: kosten procedure, kosten verschillende partijen, acquisitiekosten, ontwerpvergoeding, t.o.v. totale kosten project

Tabel 3: Resultaten interviews ronde 1

4.3 Concept afwegingskader

De volgende stap is het vertalen van de informatie en uitgangspunten uit de analyse naar het concept afwegingskader. Dit is een ontwerpstep, wat een iteratief proces is van 'trial and error' om tot een goed (logisch en begrijpbaar) ontwerp te komen. Deze ontwerpstep is toegelicht door in te gaan op de uitgangspunten en ontwerpmethodiek die is gehanteerd.

In onderstaand figuur is een schematische weergave van de word table en analysestappen gemaakt.



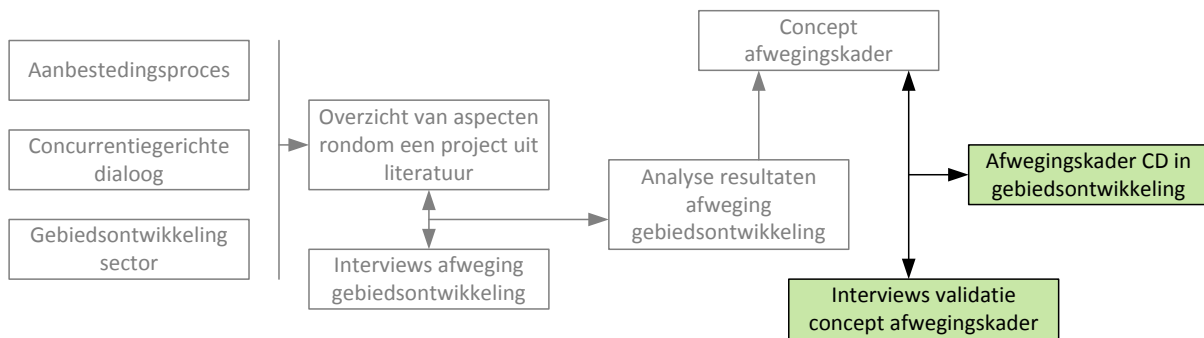
Figuur 13: totstandkoming concept afwegingskader

Voor het ontwerpen van het concept afwegingskader is zowel een within- als cross-interview analyse uitgevoerd. De within-interview analyse geeft informatie over het afwegingsmodel in de ogen van 1 expert. De cross-interview analyse geeft informatie over een aspect van de afweging op basis van alle experts. Deze informatie uit de interviews vormt het vertrekpunt voor het ontwerpen van het afwegingskader. Naast de interviews zijn het theoretisch kader en de aandachtspunten uit de infrastructuur sector (§3.4.2) input voor het ontwerpen van het concept afwegingskader.

Het concept afwegingskader en de ontwerpstappen die leiden tot het concept ontwerp zijn in bijlage 6.3 weergegeven. Het belangrijkste uitgangspunt voor het opstellen / ontwerpen van het concept afwegingskader is de onderverdeling van de 11 aspecten in 3 fasen.

Het afwegingskader is een model dat de afwegingspraktijk beschrijft. Een model is 'slechts' een weergave van de werkelijkheid. Hoewel het model is gebaseerd op informatie uit literatuur, projecten en interviews met experts is het toch de vraag of het model klopt. Daarnaast zijn er ontwerpkeuzes gemaakt, en is het de vraag of er goed met tegenstrijdigheden in de data is omgegaan. Om de betrouwbaarheid van het model te vergroten, en de praktische toepasbaarheid te waarborgen is een tweede interviewronde gehouden om het concept model te valideren. Dit is beschreven in hoofdstuk 5.

5 Afwegingskader



Op basis van een literatuurstudie en de eerste ronde interviews is een concept afwegingskader opgesteld dat ingaat op de keuze ten aanzien van de concurrentiegerichtedialog in de gebiedsontwikkelingssector. Dit afwegingskader is ontworpen op basis van vooraf vastgestelde uitgangspunten en theoretische en praktische onderbouwing. Er zitten altijd beperkingen aan een ontwerp, en inherent aan een ontwerpproces zijn mogelijke fouten in ontwerp, input, analyse, etc.

Daarom is nog een onderzoeksstap uitgevoerd om de juistheid, betrouwbaarheid en praktische toepasbaarheid van het model te verbeteren en valideren. Er is een tweede ronde interviews met experts gehouden om informatie over verbetermogelijkheden te verzamelen. Vervolgens is een nieuwe ontwerpslag uitgevoerd en is het definitieve afwegingskader opgesteld. Dit proces is in dit hoofdstuk als volgt beschreven:

§5.1 Tweede interviewronde

§5.2 Analyse en ontwerp

§5.3 Definitief afwegingskader

In §5.1 is de tweede interviewronde toegelicht. Daarbij is ingegaan op de opzet van de interviews, de geïnterviewde personen en de resultaten van de interviews. §5.2 gaat in op de analyse van de tweede ronde interviews en de ontwerpstap naar het definitieve afwegingskader. In §5.3 is het definitieve afwegingskader gepresenteerd, daarbij is voor elke fase een aandachtspunten / vragenlijst opgesteld ter ondersteuning bij het doorlopen van het afwegingskader.

5.1 Tweede interviewronde

§5.1 beschrijft de tweede interviewronde, hierbij komt de opzet van de vragenlijst, de geïnterviewde experts en de resultaten van deze interviews naar voren. De methode voor uitvoering van deze interviews is toegelicht in §2.3.

5.1.1 Vragenlijst

Bij het opzetten van de vragenlijst zijn drie uitgangspunten gehanteerd: de doelstelling van het interview, de vooraf verzamelde informatie en de analysemethode.

- Het doel van de tweede interviewronde is het verbeteren van het afwegingkader. Door enerzijds het concept afwegingskader inhoudelijk te valideren met experts, en anderzijds door praktische verbeterpunten met Grontmij te identificeren is het definitieve afwegingskader ontworpen.
- Het concept afwegingskader is leidend voor de tweede interview ronde. Het is hardcopy meegenomen waarna het interview is doorlopen aan de hand van het concept afwegingskader.
- Doordat het concept afwegingskader tijdens de interviews is langsgelopen, zijn eventuele opmerkingen van experts meteen aan de juiste aspecten van het afwegingskader gekoppeld. De analysemethode heeft verder geen specifieke invloed op het opstellen van de vragenlijst.

De vragenlijst, en de uitgangspunten die daarvoor zijn gehanteerd zijn te vinden in bijlage 7.1.

5.1.2 Experts

De selectie van experts is gemaakt op basis van de volgende criteria:

- Afbakening van het onderzoek: CD bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen bij gemeenten.
- Doelstelling van de interviews: validatie van het concept afwegingskader. Experts met ervaring in het adviseren van gemeenten op het gebied van de CD. Daardoor kunnen experts zowel inhoudelijk als praktisch ingaan op de juistheid en betrouwbaarheid van het afwegingskader.

Er zijn twee experts geselecteerd met ervaring op het gebied van advisering van gemeenten ten aanzien van de CD en de gebiedsontwikkelingssector. Daarnaast is het concept afwegingkader ook bij Grontmij door twee experts gereviewd om het af te stemmen op de praktijk bij Grontmij.

In bijlage 7.2 zijn de uitgangspunten voor de selectie van experts, de lijst met geïnterviewden en relevante ervaringen van deze experts opgenomen.

5.1.3 Resultaten interviews

Er zijn twee individuele interviews met externe experts, en één interview met twee experts van Grontmij uitgevoerd. De opzet van deze interviews is semigestructureerd. Aan de ene kant is het concept afwegingskader doorlopen wat zorgt voor een bepaalde mate van structuur. Ook komen alle 11 aspecten uit het framework naar voren. Aan de andere kant zijn er weinig vooraf geformuleerde vragen en is er de mogelijkheid om per aspect, relatie, proces, etc. stil te staan, voorbeelden te bespreken, dingen toe te lichten, etc.

Resultaten van deze interviews zijn de opname bestanden en de transcripties van de interviews, hierin is alle informatie vastgelegd. De analyse van deze informatie en de vertaling naar het definitieve afwegingskader is in de volgende parafen toegelicht.

5.2 Analyse en ontwerp

De analyse van de tweede ronde interviews en het ontwerp van het definitieve afwegingskader zijn in één paragraaf toegelicht omdat dit ook één onderzoeksstap is. De verbeterpunten zijn rechtstreeks gericht op bijvoorbeeld een aspect uit het afwegingskader. Het ontwerp ligt in grote lijnen vast (het concept afwegingskader), het aanpassen van het afwegingskader is een kleine ontwerpstap.

5.2.1 Verbeterpunten

De interviews gaan in op het valideren en verbeteren van het afwegingskader. Verbeterpunten kunnen zowel praktisch als inhoudelijk zijn. Beide soorten verbeterpunten vergen een andere analyse en aanpak.

Praktische verbeterpunten

Praktische verbeterpunten hebben betrekken op de vormgeving, toelichting of definiëring van onderdelen van het afwegingskader. Zolang deze verbeterpunten geen inhoudelijke wijzigingen teweeg brengen kunnen deze punten aangepast worden in het afwegingskader. Praktische verbeterpunten komen zowel van externe alsook van experts bij Grontmij. In het geval van tegenstrijdigheden is de werkwijze van Grontmij maatgevend voor het opstellen van het afwegingskader.

Inhoudelijke verbeterpunten

Inhoudelijke verbeterpunten hebben betrekken op aspecten, relaties tussen aspecten, invloed van een aspect op het afwegingsproces, etc. Inhoudelijke verbeterpunten worden vergeleken met de bestaande situatie en informatie. Bijvoorbeeld inhoudelijke aanpassingen aan een aspect worden vergeleken met de informatie over dat aspect in de word table (zie figuur 13 §4.3). Wanneer deze informatie niet tegenstrijdig blijkt en gezien kan worden als een verbetering dan kan deze aanpassing in het afwegingskader doorgevoerd worden.

Bij fundamentele verschillen in inzichten of aanpassingen waarbij niet bepaald kan worden hoe een situatie opgelost moet worden is aanvullend onderzoek (interviews) nodig. Dit is in dit onderzoek niet voorgekomen.

5.2.2 Resultaten

Naast de inhoudelijke validatie heeft ook de afstemming met Grontmij geleid tot aanpassingen in definities, praktische zaken en afstemming op procedures zoals die in de praktijk (bij Grontmij) doorlopen worden.

De belangrijkste uitkomsten van de tweede interviewronde zijn:

- Niet alles kan (en hoeft) in het afwegingskader opgenomen te worden. Aspecten zonder directe invloed vallen onder aangrenzende processen. Niet alle invalshoeken van een aspect zijn relevant voor het afwegingskader.
Bijvoorbeeld organisatie – politiek: dat is voor een deel iets oncontroleerbaars waar een adviseur geen grip op heeft. Deze processen en aspecten zijn genoemd als context, maar zijn verder als processen buiten het afwegingskader gelaten.

- Aandacht voor de plaats van het afwegingskader in het gehele projectproces. Na de tweede ronde interviews is duidelijker welke keuzes vooraf zijn gemaakt, en welke informatie wel (keuzes t.a.v. samenwerking) en geen (categorisatie van het project binnen de sector) input zijn voordat het afwegingskader 'op tafel komt'.

Tijdens de tweede interviewrondes zijn geen fundamentele veranderingen of nieuwe inzichten ten opzichte van de eerste interviewronde naar voren gekomen. Na de validatie ronde zijn ook geen tegenstrijdige informatie of problemen opgetreden. Een nieuwe ontwerp en validatie ronde is dus niet nodig. Natuurlijk kan een model altijd verbeterd en betrouwbaarder worden gemaakt, maar op basis van de huidige data is daar binnen dit onderzoek geen directe aanleiding toe.

5.3 Definitief afwegingskader

In deze paragraaf is het definitieve afwegingskader toegelicht. In de inleiding (§5.3.1) zijn de scope, plaatsing in het project- / aanbestedingsproces en de randvoorwaardelijke processen toegelicht. In §5.3.2 is het definitieve afwegingskader gepresenteerd. Dit is een stroomschema waarin de aspecten en tussenstappen leiden naar een advies. In §5.3.3 is het afwegingskader toegelicht. Daarbij is voor elke fase een aandachtspunten / vragenlijst opgesteld ter ondersteuning bij het doorlopen van het afwegingskader.

5.3.1 Inleiding afwegingskader

Deze paragraaf beschrijft hoe en wanneer het afwegingskader toegepast kan worden en waar nog meer op gelet moet worden bij het maken van een afweging ten aanzien van concurrentiegericht dialogoog in de gebiedsontwikkelingssector.

Scope

Het doel van het onderzoek is een afwegingskader te ontwikkelen om een onderbouwd advies te geven ten aanzien van de toepassing van de concurrentiegericht dialogoog (zie ook §1.5 doelstelling). Daarvoor moeten de aspecten rondom een project die van invloed zijn op de keuze voor de CD in kaart gebracht worden, deze zijn in het afwegingskader opgenomen.

Het afwegingskader beperkt zich tot de keuze voor de aanbestedingsprocedure en gaat niet in op overige keuzes in het aanbestedingsproces (bijv. bouworganisatievorm). Het afwegingskader gaat in op het al dan niet kiezen voor de concurrentiegericht dialogoog en doet geen uitspraak over eventuele andere procedures (bijv. openbaar, onderhands) (zie ook §1.6 scope).

Het afwegingskader is gericht op de gebiedsontwikkelingssector. Hierin is een afbakening aangebracht naar locatie (binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen), aanbestedende dienst (gemeenten) en omvang (relatief grote en complexe projecten) (zie ook §3.3.3). De samenwerkingsvorm in de gebiedsontwikkelingssector die aansluit op deze afbakening is de gebiedsconcessie (PPS – DBFMO). Bij deze samenwerkingsvorm is er sprake van een integrale ontwikkeling van alle facetten (grond, vastgoed, plan) in een gebied (zie ook §3.3.5).

Het afwegingskader is opgesteld en gevalideerd voor projecten binnen bovenstaande scope.

Plaatsing in het project- / aanbestedingsproces

Het moment van aanbesteden verschilt per project. In de gebiedsontwikkelingssector vindt de aanbesteding in de beginfase plaats (definitie-, ontwerp- en voorbereidingsfasen) (zie ook §3.3.4). Inzet van de aanbesteding is een intentie, realisatie of beheer- / exploitatieovereenkomst. Daarbij liggen de keuzes ten aanzien van de bouworganisatievorm, vraagspecificatie en contractvorm in hoofdpijnen vast voordat de keuze voor de aanbestedingsprocedure wordt gemaakt (zie ook §3.3.1).

Het moment waarop het afwegingskader 'op tafel komt' verschilt dus per project. Wel is duidelijk dat het aanbesteden in de gebiedsontwikkeling in de beginfase plaatsvindt en dat overige processtappen op hoofdpijnen vastliggen. Geïnterviewde experts raden aan het advies (en keuzemoment) vroeg in het project- / aanbestedingsproces te maken.

Randvoorwaardelijke processen

De keuze voor een aanbestedingsprocedure gaat doorgaans niet over één nacht ijs. Het is een proces dat in het beginstadium van het project moeten worden opgestart met een korte analyse waarna op een later tijdstip een definitieve keuze wordt gemaakt als alle benodigde informatie beschikbaar is.

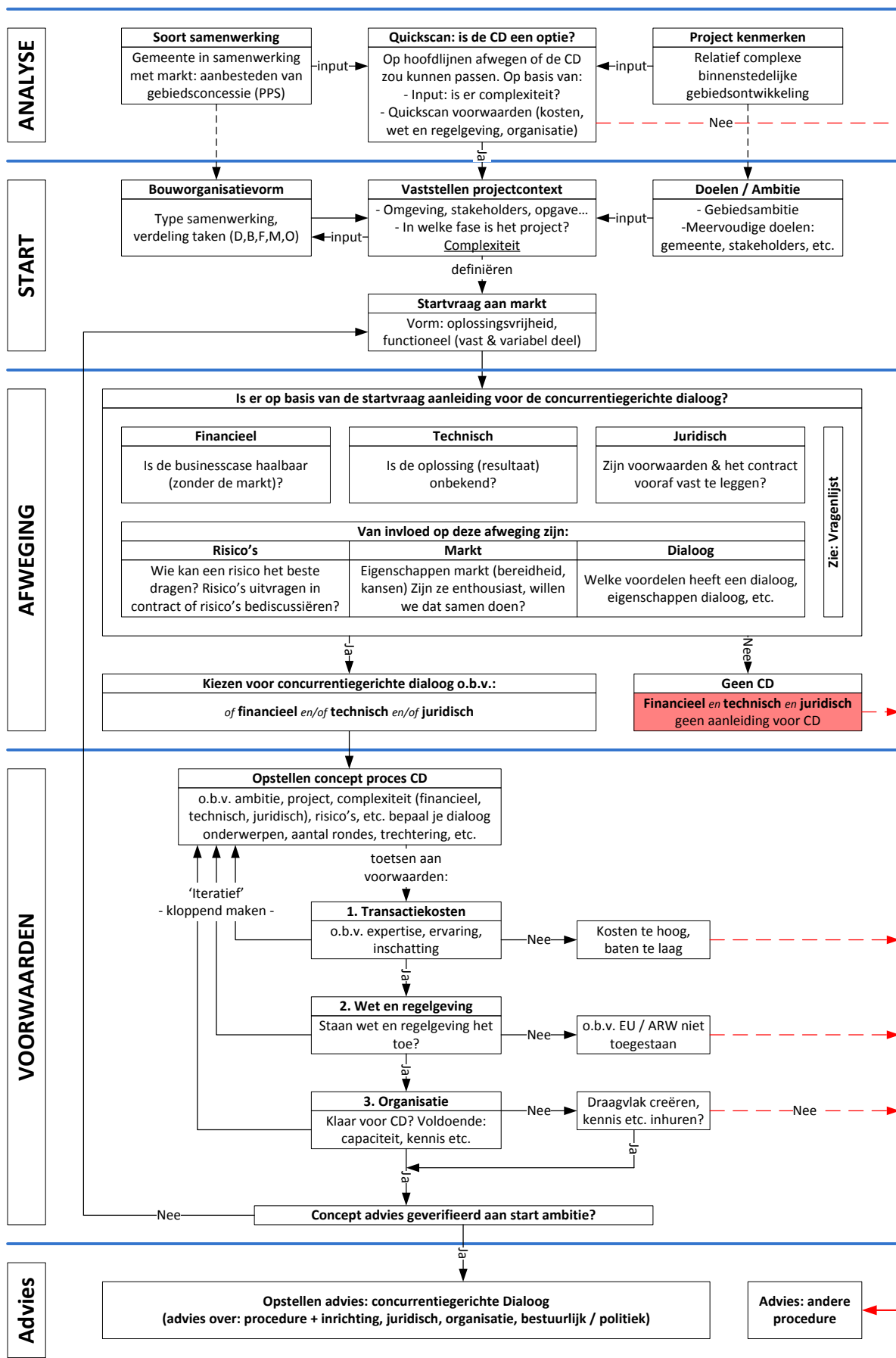
Dit keuzeproces is onderdeel van het gehele project- / aanbestedingsproces en daardoor zijn er verschillende randvoorwaardelijke processen die parallel aan het afwegingskader lopen. In het afwegingskader zijn alleen de aspecten rondom een project genoemd die direct van invloed zijn op de keuze voor een aanbestedingsprocedure. Randvoorwaardelijke processen zijn:

- Ontwerpproces en vraagspecificatie. Het ontwerpproces loopt vaak parallel aan het aanbestedingsproces, de koppeling (vraagspecificatie) tussen het afwegingskader en het ontwerpproces is toegelicht in het afwegingskader.
- Politieke en bestuurlijke processen. Naast de inhoudelijke uitwerking van het plan en het doorlopen van het aanbestedingsproces spelen er ook politiek en bestuurlijke processen. Deze worden gemanaged door de gemeente zelf maar kunnen invloed hebben op de keuze voor de CD. Dit ligt buiten de scope van het afwegingskader.
- Wetgeving zoals vergunningen, bestemmingsplannen, etc. Vergunningen en bestemmingsplan processen zijn van invloed op de tijd, risico's en verantwoordelijkheden binnen een project. Per project moeten deze processen gemanaged worden.
- Omgeving. Communicatie, inspraak, stakeholdermanagement en omgevingsmanagement zijn processen die parallel plaatsvinden, maar weinig invloed op het afwegingskader hebben.

Bovenstaande processen kunnen invloed op het afwegingskader hebben, maar zijn niet direct van invloed op de keuze voor de CD. Daarom zijn ze niet in het afwegingskader opgenomen, maar wel genoemd om na te gaan of en welke processen invloed hebben op het project en de keuze voor een aanbestedingsprocedure.

5.3.2 Afwegingskader

Het afwegingskader geeft een overzicht van het afwegingsproces voor de concurrentiegerichtede dialoog in de gebiedsontwikkelingssector. Dit procesmodel is opgedeeld in vijf fasen waarbinnen de aspecten rondom een project zijn verdeeld. Het model is opgesteld als een stroomschema waarbij in §5.3.3 een toelichting is gegeven voor het beantwoorden van de vragen en het doorlopen van het schema. Het afwegingskader is op de volgende pagina weergegeven (zie figuur 14).



Figuur 14: definitief afwegingskader

5.3.3 Toelichting afwegingskader

In deze paragraaf is het afwegingskader toegelicht. Daarbij is voor elke fase een aandachtspunten / vragenlijst opgesteld ter ondersteuning bij het doorlopen van het afwegingskader. Deze toelichting vormt een inhoudelijke handleiding voor het overzichtsproces dat in figuur 14 is weergegeven.

Fase 1: analyse

Deze fase bestaat uit een analyse van het project op hoofdlijnen om na te gaan of de CD zou kunnen passen, en daaruit volgend of het afwegingskader doorlopen moet worden. Het uitvoeren van deze korte analyse (quickscan) voorkomt dat er middelen (tijd en geld) worden besteed aan een analyse naar de toepassing van de CD terwijl deze aanbestedingsprocedure bij voorbaat al onhaalbaar of onwenselijk is. De volgende punten zijn van belang voor de analyse:

- Juridisch: mag de concurrentiegerichte dialoog worden toegepast?
 - Uitgangspunt: is het een bijzonder complex project? (zie bijlage 3 voor toelichting)
- Samenwerking: is de gekozen samenwerkingsvorm aanbestedingsplichtig en geschikt voor de CD?
 - Dit is het geval bij een gebiedsconcessie (PPS – DBFMO) (zie §3.3.5 voor toelichting). Bij deze samenwerkingsvorm (DBFMO) is meteen voldaan aan bovenstaande voorwaarde: mag het?
- Soort project: is het soort project geschikt voor de CD en het afwegingskader?
 - Scope: relatief complex binnenstedelijk project bij gemeenten (meer informatie §1.6).
 - Inschatting van complexiteit op basis van projectkenmerken: stakeholders, grondposities, gebiedsambitie, financiële situatie, omvang, etc.
- Quickscan op basis van voorwaarden (kosten, wet en regelgeving, organisatie) die later in het proces (fase 4) uitgebreid aan bod komen. Aandachtspunten bij deze voorwaarden:
 - Wet en regelgeving: mag de CD? Zie bullet 1 en 2, meestal geen probleem.
 - Kosten: is er budget voor de CD? Zijn baten (bijv. betere oplossing) ook gekwantificeerd?
 - Organisatie: is er bereidheid om de optie CD te onderzoeken? Is er politieke goedkeuring?
- Overige vragen die bij deze quickscan nog relevant zijn:
 - Projectfase: past de CD nog, qua tijd? Zijn niet alle voorwaarden reeds vastgelegd?
 - Zijn projectkenmerken dusdanig complex dat afstemming en dialoog met de markt gewenst is?

Wanneer bovenstaande vragen de CD bij voorbaat uitsluiten dan hoeft het afwegingskader niet doorlopen te worden. Wanneer de CD zou kunnen passen bij het project dan kan het afwegingskader doorlopen worden om na te gaan of de CD daadwerkelijk een goede keuze is.

Fase 2: Start

Het in kaart brengen / formuleren van de startvraag staat in deze fase centraal. De startvraag aan de markt is een eerste voorloper van de definitieve uitvraag (vraagspecificatie). Aan de hand van de startvraag vindt in fase 3 de afweging plaats of deze vraag via de CD bij de markt moet worden gelegd.

De startvraag is een afbakening van de projectcontext waar de bouworganisatievorm (samenwerking en verdeling van taken) en de doelen / ambitie een belangrijke rol in spelen. Bij het in kaart brengen van de projectcontext zijn de volgende punten van belang:

- Hoe ziet de projectcontext eruit? Hoe complex is het project?
 - Denk bij analyse van het project aan: stakeholders, grondposities, gebiedsambitie, omvang, omgeving, infrastructuur, fase van het project, etc.
 - Projectcontext bestaat uit technische (harde) en omgeving (zachte) kant van het project.
 - Ook het financiële klimaat en het opstellen van de businesscase is onderdeel van de context.
- Bouworganisatievorm: hoe is de samenwerking en hoe is de verdeling van taken?
 - In de gebiedsontwikkeling wordt een ontwikkelaar geselecteerd (vaak geen aannemer).
 - De verdeling van taken komt voort uit de samenwerkingsvorm (PPS – DBFMO) en de integrale ontwikkeling van grond, vastgoed en plan (zie fase 1).
 - Denk erom: hoe meer (ingewikkelde) taken aan de markt gevraagd worden, hoe meer aanleiding er is om met de markt over de taken en oplossingen in dialoog te gaan.
- Doelen / ambitie: wat is de visie voor het gebied?
 - Doelen zijn divers: op verschillende niveaus, onderwerpen en stakeholders.
 - Denk aan: bestemmingsplannen, visies, omgevingskenmerken, eisen en wensen van stakeholders.
 - Een ambitie is het vastleggen van randvoorwaarden (technische, financieel, functioneel), de gemeente hoeft niet zelf met een oplossing te komen.

De startvraag maakt de vertaalslag vanuit alle kenmerken, informatie, ambities en beoogde samenwerking naar een concrete vraag aan de markt. Bij het in beeld brengen / opstellen van de startvraag zijn de volgende aandachtspunten van belang:

- Wat is de startvraag aan de markt? (inhoudelijk gezien, wat wordt gevraagd?)
 - Set van eisen, wensen, voorwaarden, ambitie, samenwerkingsvorm, verdeling van taken, verantwoordelijkheden, doelstellingen en context ten aanzien van het project.
- Hoe is de startvraag aan de markt geformuleerd? (qua vorm, hoe wordt het gevraagd?)
 - Zijn eisen functioneel gespecificeerd? Functionele eisen zijn abstracter en meer oplossingsvrij. Een functioneel omschreven vraagspecificatie biedt meer vrijheid aan de markt, maar voor de opdrachtgever is er minder controle en invloed op het eindresultaat.
 - Is er onderscheid tussen eisen en wensen? Wensen zijn flexibel en eisen staan vast. Wensen bieden marktpartijen meer gelegenheden om met eigen oplossingen en ideeën te komen en om het project op de voor hen meeste efficiënte manier in te richten.
 - Totale oplossingsvrijheid? Hangt af van functionele specificatie en de verhouding tussen eisen en wensen.

De belangrijkste parameters voor het opstellen van de startvraag zijn de bouworganisatievorm, doelen / ambitie en projectcontext (zie voor een uitgebreide toelichting van deze aspecten bijlage 7.3). Op basis van de startvraag (concept vraagspecificatie) kan bepaald worden of er behoefte is aan het toepassen van de CD.

Fase 3: Afweging

Deze fase geeft antwoord op de hoofdvraag die in het afwegingskader is opgenomen: is er aanleiding om de CD toe te passen? Het niet kunnen opstellen van de financiële, technische en/of juridische voorwaarden is de belangrijkste aanleiding voor toepassing van de CD. De aspecten risico, markt en dialoog zijn ook onderdeel van de afweging.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn in onderstaand overzicht zijn aan de hand van korte vragen de belangrijkste overwegingen om voor een CD te kiezen in kaart gebracht. Daarbij is onderscheid gemaakt in overwegingen die voor alle drie de categorieën (technisch, juridisch, financieel) gelden (tabel 4) en in overwegingen die specifiek voor een van deze voorwaarden gelden (tabel 5-7). Ook de invloed van de aspecten markt, risico en dialoog komen in deze vragen terug.

De tabel is opgebouwd uit: een onderwerp, de overweging en een keuze die correspondeert met wel of geen aanleiding voor de CD. De overwegingen in tabelvorm zijn hieronder weergegeven.

Onderwerp	Overweging	Dialoog?	
		Ja	Nee
Oplossing onbekend	Bestaat er onduidelijkheid over de te kiezen oplossing, is het probleem onduidelijk?	Ja, de uitvraag kan niet smart gemaakt worden	Nee, de uitvraag kan opgesteld en in de markt gezet worden
Ruimte	Biedt de uitvraag voldoende ruimte voor de CD? (of zijn er strikte randvoorwaarden)	Ja, 1) onderscheid tussen eisen en wensen 2) eisen zijn functioneel 3) eisen zijn bediscussieerbaar	Nee, de vastgestelde kaders zijn niet bediscussieerbaar, er is weinig ruimte voor aanpassing
Risico's	Zijn er onduidelijkheden in de allocatie en/of kwantificering van projectrisico's?	Ja, via de dialoog risico's ter discussie stellen	Nee, risico's vastleggen in de uitvraag
Kansen	Heeft het plan voldoende kwaliteit, zijn kansen in het plan voldoende benut?	Verwacht meer kansen met markt samen te realiseren (kennis van markt, creativiteit, innovatie)	Voldoende inzicht in mogelijkheden, voorwaarden voor beste plan vastgelegd
Haalbaarheid	Is er twijfel (markt, financieel) over de haalbaarheid van de ambitie / doelstelling voor het gebied?	Ja, de markt om oplossingen / creativiteit vragen	Nee, vooraf onderzocht (bijv. marktconsultatie)
Informatie uitwisselen (invloed)	Is er behoefte om tijdens proces controle op markt te houden? bijv. input op functionele eisen, risico, raakvlak, kansen voordat de markt zijn oplossing bedenkt	Ja, sturing is gewenst, dialoog mogelijkheid tot uitoefenen invloed op resultaat (bijv. vanuit stakeholder)	Nee, vrijheid voor markt. Vertrouwen in voorwaarden uitvraag
Informatie uitwisselen (markt informeren)	Heeft de gemeente veel kennis en nuttige informatie voor de markt? Bijv. kennis over gebied, etc.	Ja, er is veel kennis die de markt kan helpen (voorontwerp, eerdere tenders, etc.)	Nee, de gemeente heeft niet meer kennis over het gebied, markt moet het zelf doen
Vertrouwen	Is er behoefte om vertrouwen en inzicht in marktpartijen te verkrijgen?	Ja, de dialoog is een middel om te kijken wie er tegenover je zit, vertrouwen te winnen	Nee, samenwerking op basis van uitvraag en selectie via EMVI is voldoende
Markt	Is er noodzaak om samen met de markt onduidelijkheden af te bakenen? Expertise van markt inschakelen, elkaar bevragen?	Ja, waarschijnlijk heeft de markt waardevolle kennis in huis.	Nee, zelf genoeg kennis, of zelf onderzoeken, markt weinig meerwaarde (evt. obv. marktscan)
Markt	Wordt het nodig geacht om de markt de ruimte te geven om de	Ja, verwachting dat markt met betere	Nee, voorwaarden vooraf duidelijk

	vraag achter de vraag te kunnen stellen, meer informatie over uitvraag?	oplossing kan komen, dialoog ruimte bieden	genoeg, dialoog is kosten niet waard
Markt beschermen	Is gemeente bereid om markt te beschermen om ideeën en innovatie mogelijk te maken?	Ja, individuele uitvraag per partij	Nee, de gemeente wil een gezamenlijke uitvraag
Input voorfase	Is er meerwaarde om aan de voorkant onduidelijkheden weg te nemen? (later in proces vertraging, kosten, fouten voorkomen)	Ja, vroege afstemming gewenst (bijv. over onderhoud, eindgebruiker)	Nee, vervolg proces niet complex (onderhoud etc. is goed georganiseerd)
Fase	In welke fase is het project / contract bij aanbesteding? Definitie, ontwerp of voorbereidingfase? Intentie-, realisatie-, exploitatie-overeenkomst	In definitiefase, dus er zijn mogelijkheden voor input markt en afstemming over voorwaarden (dialoog is meerwaarde)	In latere fase, oplossing is meer afgebakend, minder potentie (CD niet meteen uitgesloten)

Tabel 4: Overwegingen CD

Financieel	Overweging	Dialoog?	
		Ja	Nee
Businesscase	Is input van de markt gewenst om de haalbaarheid van de businesscase te vergroten / realiseren?	Ja, voorwaarden en opties zijn bespreekbaar (zie volgende vraag)	Nee, vooraf opgestelde businesscase in de markt zetten (risico op geen inschrijvingen)
Voorwaarden	Is er de mogelijkheid voor de markt om maatwerk op financieel gebied te leveren?	Ja, scope en eisen wijzigen is mogelijk om de haalbaarheid te vergroten	Nee, financiële voorwaarden zijn bindend
Risico	Is het wenselijk om de markt inzicht in financiële risico's te geven?	Ja, wellicht input over onfinancierbare risico's	Nee, zelf risico-verdeling opstellen (risico op geen inschrijvingen)

Tabel 5: Financiële overwegingen CD

Technisch	Overweging	Dialoog?	
		Ja	Nee
Oplossing onbekend	Is de beoogde (technische) oplossing voor het project niet duidelijk?	Ja, (zie volgende vraag)	Nee, eenvoudig probleem, in uitvraag de oplossing voorschrijven
Onzekerheid	Indien de oplossing onbekend is, hoe onzekerheid wegnemen, met behulp van de markt?	Ja, de markt en haar innovatie, kennis en creativiteit benutten	Nee, aanvullend onderzoek doen alvorens de oplossing zelf voor te schrijven
Planning	Is overleg over de planning gewenst?	Ja, optimalisatie noodzakelijk en afstemming gewenst	Nee, beoordeling van planning bij inschrijving, geen afstemming nodig
Raakvlak	Zijn er complexe raakvlakken in het gebied die afstemming nodig hebben? (tussen partijen, overheden etc.)	Ja, raakvlak discussie en afstemming gewenst	Nee, raakvlak management zelf voorschrijven

Tabel 6: Technische overwegingen CD

Juridisch	Overweging	Dialoog?	
		Ja	Nee
Voorwaarden	Zijn contractvoorwaarden onduidelijk? (bijv. grondbod, huurprijs, exploitatie)	Ja, afstemming is gewenst (zie volgende vraag)	Nee, voorwaarden zijn duidelijk vast te leggen
Ruimte	Is er ruimte in het contract om afstemming te realiseren? (onderhandelruimte)	Ja, er is onderhandelruimte -> eisen ter discussie stellen (wijzigen), aanpassing in scope	Nee, kaders liggen vast, onderhandelruimte niet gewenst, voorwaarden moeten vast liggen
Markt	Zijn voorwaarden voor de markt goed in te schatten en vooraf op te stellen? Afstemming nodig bij nader specificeren, strikter maken, van uitvraag?	Afstemming over voorwaarden gewenst, haalbaarheid vooraf opgezette voorwaarden onduidelijk	Voorwaarden (alle gebieden) duidelijk en verwachting dat markt zich in deze voorwaarden kan vinden
Vergunningen	Is de verantwoordelijkheid voor vergunningen duidelijk en vooraf vastgelegd bij de juiste partij?	Afstemming over vergunningen (en andere verantwoordelijkheden gewenst)	Risico's op de juiste plek neergelegd, risico voor vergunning door goede partij gedragen

Tabel 7: Juridische overwegingen CD

Bij het langslopen van de overwegingen speelt constant de vraag: speelt dit onderwerp een rol in het project, en zo ja wil ik dit oplossen m.b.v. de CD? Hierbij geldt over het algemeen wanneer de voorwaarden vooraf duidelijk zijn is een dialoog niet nodig. Wanneer de voorwaarden niet vooraf vastgelegd kunnen worden zijn hier oplossingen voor: scope veranderen, ambitie bijstellen, project opknippen. Bij complexe vraagstukken kan ook de dialoog met de markt gezocht worden om gezamenlijk deze voorwaarden zo vast te leggen dat er wel een samenwerking en volwaardige realisatie van de ambitie tot stand komt. Dit is de overweging die altijd gemaakt moet worden: kiezen voor de dialoog of het anders oplossen.

Het langslopen van bovenstaande overwegingen geeft aan of er aanleiding is voor toepassing van de concurrentiegerichtte dialoog, en op welk gebied (technisch, juridisch, financieel) die aanleiding speelt (een uitgebreidere toelichting is te vinden in bijlage 7.3).

Als er geen aanleiding is om de CD toe te passen dan kan een advies opgesteld worden waarin afgeraden wordt om voor de CD te kiezen, in dit geval hoeven de voorwaarden (fase 4) niet bekeken te worden. Als blijkt dat er op basis van de startvraag aanleiding is om de CD toe te passen dan wordt de volgende fase van het afwegingskader doorlopen waarin wordt gekeken of de procedure ook past binnen de voorwaarden.

Fase 4: voorwaarden

In fase 3 (afweging) is vastgesteld dat er aanleiding is om de concurrentiegerichtte dialoog toe te passen. Of het ook binnen de voorwaarden (kosten, wet en regelgeving en organisatie) past wordt in deze fase bekeken. Op basis van de aanleiding wordt een concept dialoogproces opgesteld. De kosten, wet en regelgeving en organisatie worden getoetst aan het concept proces. Waar nodig wordt dit proces 'kloppend' gemaakt met de voorwaarden. Dit is een iteratief en herhalend proces dat resulteert in een concept dialoogproces of in een negatief advies ten aanzien van de CD als het beoogde dialoogproces niet binnen de voorwaarden past.

Aandachtspunten voor het opstellen van het conceptproces:

- Input voor het opstellen van het concept dialoogproces bestaat uit:
 - Aanleiding: onduidelijkheid in financiële en/of technische en/of juridische voorwaarden en een onderbouwing waarom er afstemming met de markt nodig is (zie fase 3).
 - Waar de dialoog over zou moeten gaan en welk resultaat beoogd is (zie fase 3).
 - Startvraag aan de markt en projectcontext (ambitie en complexiteit) (zie fase 2).
- Onderdelen waar het conceptproces uit bestaat:
 - Aantal dialoogrondes, dialoogproducten, dialoogonderwerpen, de experts die aan tafel zitten, het aantal partijen per dialoogronde en de wijze van trechtering / selectie.
 - Wat is de bereidheid om ruimte aan markt te geven? (eisen bediscussieerbaar? zie fase 2).
 - Wordt de markt beschermt? (individuele uitvragen of na dialoog terug naar 1 gezamenlijke?)

Het conceptproces dat is opgesteld wordt getoetst aan de voorwaarden transactiekosten, wet en regelgeving en organisatie. Aandachtspunten ten aanzien van de voorwaarden zijn:

- Transactiekosten: de kosten van de CD zijn hoger dan die van andere procedures, maar:
 - Naast de extra kosten moeten ook de baten (financieel uitgedrukt) meegewogen worden.
 - De CD haalt kosten 'naar voren', door vooraf in dialoog te gaan over allerlei aspecten (bijv. onderhoud) worden kosten in de toekomst vermeden.
 - De kosten moeten enigszins proportioneel zijn ten opzichte van de totale opdrachtsom.
 - Bij beoordeling van de kosten kijken naar beide partijen (gemeente en markt).
 - Let op proportionaliteit van de proceskosten voor de markt ten opzichte van de kans op het binnenhalen van het werk en de eventuele ontwerpvergoeding.
 - Aanbesteden kost altijd geld, dialoogkosten zijn ook acquisitiekosten en de markt heeft altijd de mogelijkheid om niet te participeren in de dialoog.
 - Tevens gaat het om de aanbesteding van een complex project (wel of geen CD), dus de aanbesteding zal in alle gevallen relatief duur uitvallen.
- Wet en regelgeving: binnen de juridische kaders is voldoende ruimte voor een optimale inrichting van het CD proces, mits:
 - Voorwaarde voor toepassing: 'bijzonder complex project' al in fase 1 getoetst. De aanleiding voor CD vastgesteld in fase 3 is voldoende onderbouwing.
 - Conceptprocedure moet voldoen aan de juridische kaders (ARW) m.b.t. inrichting proces.
 - Algemene aanbestedingsregels zijn ook van kracht op de CD: minimum aantal deelnemers, etc.
 - Rekening houden met projectspecifieke wetten en regels, bijv: vergunningen, inspraak, etc.
- Organisatie: moet ingericht worden op het doorlopen van een concurrentiegericht dialoog:
 - Capabel team: juiste mensen aan tafel, voldoende kennis en capaciteit.
 - Organisatie (bestuurlijk / politiek) moet instemmen met de concurrentiegericht dialoog.
 - Capaciteit en kennis is in te huren, mits het dialoogteam voldoende is in te bedden in de gemeentelijke organisatie. Let ook op de financiële gevolgen van het inhuren van kennis en capaciteit.
 - Voor zowel een intern als extern dialoogteam geldt: het mandaat voor het dialoogteam en de randvoorwaarden moeten vooraf goed vastgelegd zijn.

Met behulp van bovenstaande aandachtspunten kan het conceptproces worden in- en aangepast aan de voorwaarden. Op basis van deze voorwaarden kan er ook een probleem optreden (bijv. kosten te hoog, juridisch niet toegestaan, organisatie niet akkoord) waardoor de CD geen optie is.

Wanneer er geen onoverkomelijke problemen zijn dan resulteert dit in een conceptproces voor de CD. Nu is het de vraag of het conceptproces nog wel voldoet aan de initiële doelstellingen van het project. Daarom vindt een verificatiestap plaats waarbij het conceptproces wordt geverifieerd aan de initiële doelstelling. Aandachtspunten hierbij zijn:

- Wordt met het voorgenomen proces de beste partner geselecteerd voor het realiseren van de gebiedsambitie?
- Voldoet het aangepaste proces en de aangepaste uitvraag aan de markt nog aan de doelstelling / ambitie die met het project verwezenlijkt moeten worden?
- Bij aanpassingen van de uitgangspunten / startvraag moet het afwegingskader opnieuw doorlopen worden totdat het dialoogproces wel voldoet. Het kan ook zijn dat toepassing van de CD en voorwaarden niet samengaan, dan is het advies om voor een andere procedure te kiezen.

Zie voor een uitgebreide toelichting op deze fase bijlage 7.3.

Fase 5: advies

De uitkomst van het afwegingskader is een advies om wel of niet voor de concurrentiegerichtte dialoog te kiezen. Dit advies kan onderbouwd worden aan de hand van de aspecten en keuzes die in het afwegingskader zijn gemaakt. Het advies bestaat uit een aantal onderdelen.

Belangrijkste deel van het advies is de keuze voor de concurrentiegerichtte dialoog of voor een andere aanbestedingsprocedure. Aandachtspunten bij het advies zijn:

- Wanneer het advies uitgaat naar een andere procedure is het belangrijk om ook aan te geven waarom de CD geen goede optie is. Deze keuze kan namelijk op meerdere plekken in het afwegingskader naar voren zijn gekomen.
Bijvoorbeeld helemaal aan de voorkant, omdat het project niet aanbestedingsplichtig is. Tijdens de afweging omdat blijkt dat de dialoog geen voordelen biedt ten opzichte van andere procedures of vanwege de voorwaarden waaruit kan blijken dat de procedure te duur is.
- Wanneer het advies wel uitgaat naar een toepassing van de CD is de onderbouwing ook belangrijk. Op basis van welke uitgangspunten is gekozen voor de CD en wat is de aanleiding om met de markt in dialoog te gaan?
- Naast het advies om voor de CD te kiezen bestaat het advies ook uit een advies m.b.t. de inrichting van het proces (het conceptproces zoals opgezet in fase 4), een juridisch / procesmatig advies, een financieel overzicht met de te verwachten kosten, een advies richting het dialoogteam en de organisatorische inrichting van het proces.

6 Conclusies, discussie en aanbevelingen

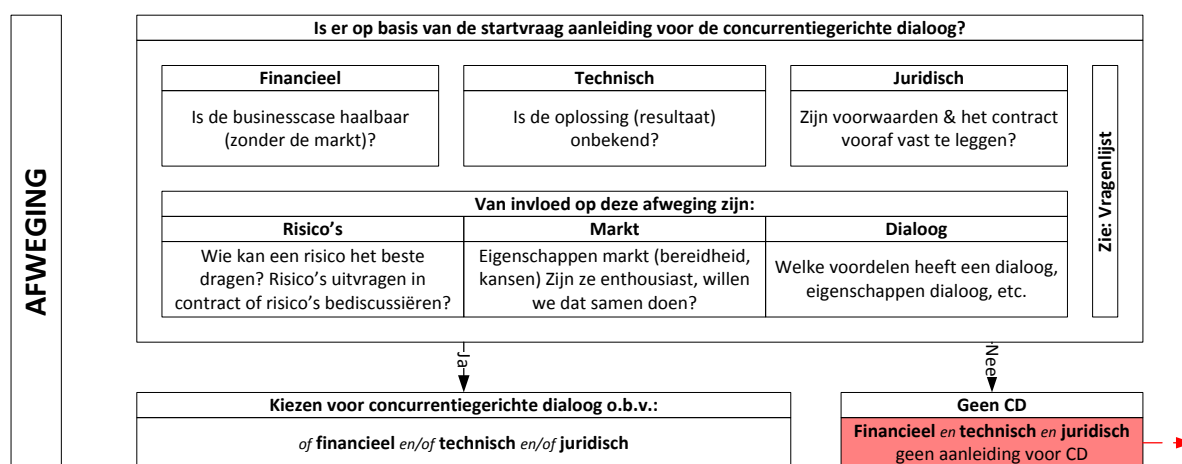
In dit hoofdstuk zijn de conclusies, discussie en aanbevelingen opgenomen. De conclusies (§6.1) gaan in op het eindresultaat en beantwoording van de doelstelling. De discussie (§6.2) gaat in op de sterktes en zwaktes van het onderzoek. De aanbevelingen (§6.3) zijn gericht op vervolgonderzoek en aanbevelingen voor Grontmij.

6.1 Conclusies

6.1.1 Eindresultaat

Het eindresultaat van het onderzoek is een afwegingskader dat ondersteuning biedt bij het opstellen van een onderbouwd advies ten aanzien van de toepassing van de concurrentiegerichte dialoog in de gebiedsontwikkelingssector. Het afwegingskader is opgezet voor complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten bij gemeenten waar is gekozen voor een gebiedsconcessie (integrale ontwikkeling van grond, vastgoed en plan samen met de markt).

Wanneer afstemming over financiële, technische of juridische voorwaarden is gewenst dan is er aanleiding voor toepassing van de CD. De aspecten risico's, markt en dialoog zijn van invloed op de financiële, technische en juridische onderdelen van een project en zijn daarmee ook onderdeel van de afweging. De afweging of de CD een nuttige procedure is, het centrale deel uit het afwegingskader, is hieronder weergegeven.



Figuur 15: Afweging uit afwegingskader

6.1.2 Doelstelling

Hierboven is het eindresultaat van het onderzoek samengevat. In deze paragraaf zijn de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek toegelicht aan de hand van de globale onderzoeksstappen die tijdens het onderzoek zijn uitgevoerd. Deze hoofdonderdelen van het onderzoek zijn onderstreept in de doelstelling die bij aanvang van het onderzoek is geformuleerd:

Het doel van het onderzoek is het ontwikkelen van een afwegingskader voor de toepassing van de concurrentiegerichte dialoog in de gebiedsontwikkelingssector door een overzicht te geven van de aspecten rondom een project die van invloed zijn op de keuze voor het al dan niet toepassen van de concurrentiegerichte dialoog.

Overzicht van aspecten

De aspecten rondom een project die van invloed zijn op de keuze voor de concurrentiegerichte dialoog zijn in kaart gebracht door het uitvoeren van een literatuurstudie. Daarbij is aan de hand van de hoofdonderwerpen aanbestedingsproces, CD en gebiedsontwikkelingssector een framework van 11 aspecten opgesteld. Dit zijn de aspecten: projectcontext, doelen / ambitie, bouworganisatievorm, vraagspecificatie, contractvorm, wet en regelgeving, risicodossier, organisatie, dialoog, markt en kosten. Dit framework van aspecten is de basis voor het onderzoeken van de afweging ten aanzien van de CD in de gebiedsontwikkelingssector.

Invloed van aspecten

Door middel van interviews met experts in de gebiedsontwikkelingssector is informatie verzameld over de invloed van bovenstaande aspecten op de afweging voor de concurrentiegerichte dialoog. Uit de within- en cross-interview analyse blijkt dat de afweging ten aanzien van de CD bestaat uit drie fasen: start – afweging - voorwaarden. De 11 aspecten uit het framework zijn als volgt verdeeld over deze drie fasen:

- Start: bouworganisatievorm, doelen / ambitie, projectcontext en vraagspecificatie.
- Afweging: contractvorm, risico's, markt en dialoog.
- Voorwaarden: kosten, wet en regelgeving en organisatie.

Afwegingskader

Op basis van het framework van 11 aspecten en de invloed van deze aspecten op de keuze voor de concurrentiegerichte dialoog in de gebiedsontwikkelingssector is een afwegingskader opgesteld. Om het ontwerp zo betrouwbaar mogelijk te maken is eerst een concept afwegingskader opgesteld dat vervolgens is gevalideerd in een tweede interviewronde. Dit heeft geleid tot het definitieve afwegingskader (figuur 14, §5.3.2). Dit afwegingskader geeft het overzicht zicht weer van de aspecten en fasen die doorlopen moeten worden om tot een onderbouwd advies ten aanzien van de CD te komen. In §5.3.3 is voor elke fase een aandachtspunten / vragenlijst opgesteld ter ondersteuning bij het doorlopen van het afwegingskader. Hieronder is het afwegingsproces samengevat.

Het afwegingskader begint met een korte analyse waarin wordt nagegaan of het zinvol is om het afwegingskader te doorlopen en of toepassing van de CD juridisch toegestaan is. In de startfase staat de uitvraag aan de markt centraal, deze uitvraag komt tot stand door een afbakening van de projectcontext waarbij de gewenste samenwerking en gebiedsambitie belangrijk zijn. Op basis van de startvraag aan de markt kan de afweging gemaakt worden of de CD nuttig is. De aspecten risico, markt en dialoog spelen een belangrijke rol bij het vaststellen of er over de financiële, technische of juridische voorwaarden van het project afstemming met de markt is gewenst. De eventuele aanleiding voor de CD leidt tot een concept dialoog proces. Vervolgens is het de taak om te bepalen of dit concept proces past binnen de voorwaarden: kosten, wet en regelgeving en organisatie. Wat volgt is het 'aanpassen' van het conceptproces aan de voorwaarden, dit is een iteratief proces. Mits geverifieerd aan de startvraag leidt tot een advies voor het al dan niet toepassen van de concurrentiegerichte dialoog.

6.1.3 Toepasbaarheid van de concurrentiegerichtte dialoog

Het eindresultaat van het onderzoek is het afwegingskader waarmee op een onderbouwde wijze een advies tot stand komt voor het wel of niet toepassen van de CD in de gebiedsontwikkelingssector. Dit afwegingskader vormt een stroomschema met 11 aspecten die allemaal van invloed zijn op deze afweging. Dit is een complexe afweging die per project om maatwerk vraagt.

Er is dus geen generiek antwoord op de vraag: welke projecten zijn wel of niet geschikt voor de concurrentiegerichtte dialoog? Uit het onderzoek zijn wel een aantal conclusies ten aanzien van de toepasbaarheid van de concurrentiegerichtte dialoog naar voren gekomen:

- **Complexiteit:** vanuit de regelgeving ligt de nadruk op ‘bijzonder complexe projecten’. Complexiteit wordt dan ook dikwijls als criterium voor toepassing van de CD gehanteerd. Niet geheel onterecht, want complexiteit heeft invloed op de noodzaak tot afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Maar er moet niet blind gestaard worden op complexiteit. Ook complexiteit (en bijvoorbeeld innovatie) kunnen op een traditionele wijze aanbesteed worden. Het is belangrijk om de complexiteit te ontleden en goed te kijken naar de concrete meerwaarde die de CD zou kunnen bieden.
- **Bouworganisatievorm:** bij iedere bouworganisatievorm kan voor een CD gekozen worden. In de praktijk wordt de CD bij gebiedsontwikkelingsprojecten alleen toegepast wanneer sprake is van een samenwerking met de markt (PPS) waarbij gekozen wordt voor een integrale ontwikkeling van plan, grond en vastgoed: een gebiedsconcessie (DBFMO). Maar niet bij elke gebiedsconcessie wordt voor de concurrentiegerichtte dialoog gekozen.
- **Rationaliteit:** in essentie zou het kiezen van een aanbestedingsprocedure een rationele keuze moeten zijn. Een uitgangspunt van het onderzoek is dan ook dat men voor de best mogelijke oplossing kiest. In de praktijk is een keuze nooit rationeel. Subjectiviteit speelt een aanzienlijke rol, top op het punt waarbij de primaire overweging bestaat uit: “laten wij de CD ook eens proberen”. De toepasbaarheid van de CD in de gebiedsontwikkelingssector is dus niet alleen afhankelijk van de kenmerken van het project, maar (juist) ook van de aspecten daaromheen.
- **Omgevingskenmerken:** zoals hierboven is aangegeven: de afweging is afhankelijk van veel meer dan alleen de projectkenmerken. De omgeving van het project (organisatie, stakeholders, politiek, rationaliteit / subjectiviteit, ‘gunfactor’, etc.) zijn allemaal van belang. Dus de vraag: is het project geschikt voor de CD? zou eigenlijk moeten zijn: is de gehele setting geschikt voor de CD?

Eindconclusie

Het onderzoek is begonnen met de verontwaardiging dat de CD relatief weinig wordt toegepast in de gebiedsontwikkelingssector, terwijl hier voldoende complexe projecten worden uitgevoerd. Ten aanzien van de toepasbaarheid van de CD in de gebiedsontwikkelingssector kan geconcludeerd worden dat de projecten vaak geschikt zijn voor de toepassing van de CD, maar dat de gehele setting dat vaak (nog) niet is.

Een advies dat voortkomt uit een onderbouwde afweging waarbij naast het project ook de ‘aspecten daaromheen’ worden ingepast en afgewogen kan mijns inziens helpen om de weg vrij te maken voor de succesvolle toepassing van de CD in de gebiedsontwikkelingssector.

6.2 Discussie

In deze discussie is een beschouwing gegeven van de zwaktes, sterktes en opvallende elementen ten aanzien van het onderzoek. In §6.3 zijn een aantal aanbevelingen en verbeterpunten aangedragen naar aanleiding van de hier gemaakte kanttekeningen.

Zwaktes:

- Interviews: op basis van het aantal interviews is alleen een kwalitatieve en geen kwantitatieve analysemethode toegepast. Daarnaast vertegenwoordigen de geïnterviewden een grote spreiding: van adviseurs (Grontmij en extern) tot ambtenaren bij grote en kleine gemeenten. Bij een klein aantal interviews heeft dit invloed op de betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid.
- Validatie: de validatie van het ontwerp van het afwegingskader (tweede interviewronde) is uitgevoerd met nieuwe experts. Dit heeft voordelen (zie bijlage 7.2), maar ook nadelen: validatie van het afwegingskader bij de experts die de input hebben gegeven kan ook waardevolle inzichten op leveren.
- Casestudy: de toepassing van het afwegingskader is niet getest bij een (actueel) vraagstuk. Testen van het afwegingskader bij een project vergroot de betrouwbaarheid en praktische bruikbaarheid. Of het afwegingskader daadwerkelijk ‘werkt’ en nuttige resultaten geeft is nog niet gevalideerd.
- Grontmij: de toepassing van het afwegingskader is niet getest in de dagelijkse praktijk van Grontmij, bijvoorbeeld bij een casestudy. Dus of het ook daadwerkelijk bijdraagt aan het formuleren van een onderbouwd en beter advies is nog niet gevalideerd.

Sterktes:

- Op basis van de literatuurstudie is een framework van 11 aspecten opgezet. Deze aspecten komen in grote mate overeen met de bevindingen en informatie van experts uit de gebiedsontwikkelingssector. Consensus tussen literatuur en praktijk duidt op betrouwbare gegevens.
- Tijdens de tweede interviewronde (validatie van ontwerp) zijn andere experts geïnterviewd dan tijdens de eerste ronde. Ten aanzien van de 11 aspecten zijn geen tegenstrijdigheden en nieuwe informatie naar voren gekomen. Dit duidt op een juiste interpretatie (analyse) van eerdere gegevens en een bevestiging over de juistheid van de 11 aspecten.

Opvallende constatering:

- De opzet van het uiteindelijke afwegingskader is anders dan ik me bij aanvang van het onderzoek had voorgesteld. Ik had een meer kwantificeerbaar / meetbaar afwegingskader verwacht dat een uitspraak over de toepasbaarheid van de CD kan doen. Een dergelijk afwegingskader is niet mogelijk omdat de afweging in de praktijk ook in zijn geheel niet kwantificeerbaar of meetbaar is. Het is een kwalitatieve analyse van het project dat elke keer weer maatwerk is.
- Het afwegingskader is vrij omvangrijk en uitgebreid. Vooraf was de bedoeling om echt op de CD en de afweging daarvoor te focussen. Gedurende het onderzoek werd echter duidelijk dat de keuze voor een aanbestedingsprocedure dusdanig vervlochten is met de rest van het aanbestedingsproces dat dit gehele proces belicht moest worden. Het definitieve afwegingskader geeft daardoor een ruimere beschrijving van de totstandkoming van het advies.

6.3 Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn opgesplitst in aanbevelingen voor het verbeteren van het afwegingskader, overige interessante ideeën voor vervolgonderzoek en aanbevelingen voor Grontmij.

6.3.1 Vervolgonderzoek

In §6.2 zijn zwaktes en beperkingen van het onderzoek besproken. Daaruit zijn verbeterpunten en andere interessante onderwerpen voor vervolgonderzoek naar voren gekomen.

- Voer meer interviews uit met verschillende spreiding (grote / kleine gemeenten) om de resultaten meer betrouwbaar en generaliseerbaar te maken.
- Valideer het afwegingskader aan de hand van een aantal casestudies. Dit vergroot de betrouwbaarheid en toepasbaarheid van het model. Hierdoor kan het model zowel inhoudelijk als praktisch verbeterd en afgestemd worden op de adviespraktijk van Grontmij.
- De financiële beoordeling is een lastig onderdeel van het afwegingskader. De experts in interviews gaven aan dat deze afweging op basis van ervaring en ‘fingerspitzengefühl’ gemaakt wordt. Aanvullend onderzoek naar de (financiële) kwantificering van voor- en nadelen van de CD kan de inschatting naar de doelmatigheid van de procedure vergroten.
- Koppel het afwegingskader met bijv. de afweging voor een samenwerkingsvorm. Hierdoor kunnen meer integrale beslissingen binnen het aanbestedingsproces worden gemaakt.
- Valideer het afwegingskader voor andere settings, sectoren en aanbestedingsprocedures. Het framework van 11 aspecten, en de structuur van het afwegingskader is wellicht breder toepasbaar dan alleen voor de concurrentiegericht dialoge in de gebiedsontwikkelingssector.

6.3.2 Grontmij

Inzetten op advisering t.a.v. aanbesteding en de concurrentiegericht dialoge

Er zijn kansen in de markt m.b.t. de toepassing van de concurrentiegericht dialoge en ook specifiek voor de toepassing en advisering van de concurrentiegericht dialoge in de gebiedsontwikkelingssector. Gemeenten staan steeds meer open voor de toepassing van de concurrentiegericht dialoge. Daarbij zouden gemeenten meer ondersteund kunnen (en moeten) worden bij de keuze voor de juiste aanbestedingsprocedure en contractvorm. Ook moet het volgens mij een doel zijn om te participeren in projecten waar de concurrentiegericht dialoge wordt toegepast omdat dit omvangrijke, prestigieuze en mooie projecten zijn om aan te werken. Niet alleen op het gebied van aanbesteding maar ook op het gebied van contractvorming (DBFMO, PPS). Daarnaast bied participatie aan de voorkant van het proces strategisch gezien kansen op vervolgoopdrachten en contacten met grote opdrachtgevers.

Ontwikkelen format(s)

Daarnaast zou het mijn inziens goed zijn om een afwegingskader op te stellen als format om adviezen m.b.t. de aanbestedingsstrategie op te stellen. Een format / checklist draagt bij aan een verzorgd en onderbouwd advies en is daarnaast een middel om deze kennis te delen (intern en extern) en naamsbekendheid op te bouwen. Voor het doorlopen van het afwegingskader en het opstellen van een gedegen advies is daarnaast altijd nog een goede adviseur nodig. Ik zie dit dus niet als een bedreiging of risico op het ‘weggeven van kennis’ en mislopen van werk.

Referentielijst

- Balance & Result Organisatie Adviseurs B.V. (2008). *Interactie opdrachtgevers – aanbieders rondom de concurrentiegerichtte dialoog*. Deventer: PSIBouw.
- CROW. (2005). UAV-GC Retrieved 12 Oktober, 2012, from www.uavgc.nl
- Dorée, A. G. (1995). *Voortbrengingsprocessen in de Civiele Techniek*. Enschede: Universiteit Twente.
- European Commission. (2006). Explanatory Note - Competitive dialogue - Classic Directive: European Commission.
- Europese Unie. (2004). Richtlijn 2004/18/EG van het Europees parlement en de raad. *Publicatieblad van de Europese Unie*, 114-240.
- Fakton. (g.d.). Partnering en aanbesteden: Fakton financiële vastgoedregisseurs.
- Gemeente Den Helder. (2012). Toelichting DBFMO. Den Helder: Gemeente den Helder.
- Gribnau, R. H., Petit, C. H. N. M., Doornbos, S. R., & Oehler, J. T. H. (2005). *Aanbestedingsreglement Werken 2005*: De ministeries van: Defensie, Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Economische Zaken.
- Grontmij. (2008). Aspecten contracteringsstrategie. de Bilt: Grontmij.
- Grontmij. (2012). Interviews werknemers (experts) Grontmij: Interviewer: Jeroen van Vliet.
- Groot, d. P. J. M., Voogt, M. d. M., & Vrolijk, M. H. M. (2011). *De civiele betonbouw tot 2016*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.
- Grunig, J. E., & Hunt, T. T. (1984). *Managing Public Relations*: Holt, Rinehart & Winston.
- Hertogh, M. J. C. M. (1997). *Belangen bij complexe infrastructurele projecten*. 's-Gravenhage: Delwel.
- Hoezen, M. (2012). *The competitive dialogue procedure: negotiations and commitment in inter-organisational construction projects*. Nijmegen: Gildeprint drukkerijen.
- Jansen, C. E. C. (2009). Leidraad aanbesteden voor de bouw. Gouda: Regieraad Bouw.
- Kennisportal Europese Aanbestedingen. (2012). Europese aanbesteding. *Kennisportal Europese Aanbestedingen* Retrieved 10 oktober, 2012, from http://www.europeseaanbestedingen.eu/europeseaanbestedingen/europese_aanbesteding
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012). Structuurvisie infrastructuur en ruimte. Den Haag: Ministerie van infrastructuur en milieu.
- Ministeries BZK & IM, VNG, NEPROM, & IpO. (2011). *De Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2011*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Pianoo. (2012). Concurrentiegerichtte dialoog. *Pianoo expertise centrum aanbesteden* Retrieved 3 oktober, 2012, from <http://www.pianoo.nl/inkoopproces/aanbestedingsprocedures/bijzondere-europese-procedures/concurrentiegerichtte-dialoog>
- PLC Public Sector. (2009, 27 januari). The competitive dialogue procedure ... so many questions. *Practical law company - public sector* Retrieved 13 maart, 2012, from <http://publicsector.practicallaw.com/blog/publicsector/plc/?p=47>
- Raad voor het landelijk gebied. (2007). *Achter open deuren - provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling*. Amersfoort: Raad voor het landelijk gebied.
- Rijksoverheid. (2009). *De concurrentiegerichtte dialoog*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Rijkswaterstaat. (2009). Handleiding Public-Private Comparator (PPC): Rijkswaterstaat.
- Rijkswaterstaat. (2012). Aanbesteding A1/A6. *Rijkswaterstaat* Retrieved 1 oktober, 2012, from http://www.rws.nl/wegen/plannen_en_projecten/a_wegen/a9/planstudie_schiphol_amsterdam_almere/nieuws_en_persberichten/nieuwsbrief/november/aanbesteding-a1-a6.aspx
- Schrijvers, E. (2007). *Beter aanbesteden met de concurrentiegerichtte dialoog*. Amersfoort: Twynstra Gudde adviseurs en managers.
- University of Twente. (2010). Concurrentiegerichtte dialoog werkt ook voor decentrale overheden. *University of Twente - Construction Management & Engineering* Retrieved 16 november,

2011, from

<http://www.utwente.nl/ctw/cme/News/Concurrentiegericht%20dialoog%20werkt%20ook%20voor%20decentrale%20overheden.doc/>

Veenman, R., & Doorn, A. v. (1997). *Grondslagen van de professionele communicatie*. Amsterdam: Kluwer.

Verschuren, P., & Doorwaard, H. (2000). Vraagstelling *Het ontwerpen van een onderzoek* (pp. 65). Utrecht: Lemma.

VINU. (2012). *Slimmer organiseren*. Dreumel: Grapphic Support.

Vliet, J. v. (2012). *Onderzoeksvoorstel - De concurrentiegericht dialoog in gebiedsontwikkeling*. Utrecht.

Vos, A. (2010). Rondje praten voor beste deal. *Binnenlands Bestuur*, 3.

Yin, R. K. (2009). *Case study research: design and methods*. United States of America: SAGE publications.

Bijlagen

In dit hoofdstuk zijn de volgende bijlagen opgenomen:

- Bijlage 1: Verklarende woorden- en afkortingenlijst
- Bijlage 2: Probleemverkenning
- Bijlage 3: Voorwaarden voor toepassing van de CD
- Bijlage 4: Toelichting aspecten rondom een project
- Bijlage 5: Aandachtspunten infrastructuursector
- Bijlage 6.1 Vragenlijst interviewronde 1
- Bijlage 6.2 Experts interviewronde 1
- Bijlage 6.3 Concept afwegingskader
- Bijlage 7.1 Vragenlijst interviewronde 2
- Bijlage 7.2 Experts interviewronde 2
- Bijlage 7.3 Toelichting definitief afwegingskader

Bijlage 1: Verklarende woorden- en afkortingenlijst

Aanbesteden	Het proces dat voorafgaat aan het verstrekken van een opdracht aan een derde voor uitvoering van een werk, dienst of product.
Aanbestedingsprocedure	De procedure die gehanteerd wordt voor het selecteren van de beste inschrijver. Hiervoor zijn zes aanbestedingsprocedures voorhanden waarvan de concurrentiegerichtte dialoog er een is.
Aanbestedingsproces	Het proces van aanbesteden dat grofweg bestaat uit de volgende stappen: bouworganisatievorm, vraagspecificatie, contractvorm, aanbestedingsprocedure.
Aanbestedingsreglement werken (ARW) 2005	Een door de ministeries van VROM, V&W, Defensie en LNV opgesteld reglement. Dit reglement beschrijft de procedures voor zowel Europese als Nationale aanbestedingen (Balance & Result Organisatie Adviseurs B.V., 2008).
Besluit aanbestedingsregels overheidswerken (Bao)	Besluit van 16 juli 2005, houdende regels betreffende de procedures voor het gunnen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (Jansen, 2009).
Bouworganisatievorm (BOV)	De wijze waarop de in een bouwproces uit te voeren taken in het concrete geval over de verschillende deelnemers aan het bouwproces zijn verdeeld (Jansen, 2009).
Complexiteit	De mate waarin de verschillende functies, waaruit een systeem bestaat, groot in aantal en afhankelijk van elkaar zijn.
Concurrentiegerichtte dialoog (CD)	Een aanbestedingsprocedure die algemeen bekend wordt gemaakt, waar na selectie een dialoog wordt gehouden teneinde vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen alvorens de gegadigde te verzoeken tot inschrijving.
Contractvorm	Juridische vastlegging van de contractuele afspraken zoals die tussen de deelnemers aan het bouwproces zijn gemaakt (Jansen, 2009). Standaardcontractvormen zijn bijvoorbeeld UAV-gc en UAV '89.
Dialoog	Een samenspraak (gesprek) waarin beide partijen actief deelnemen en de gelegenheid aanwezig is om op elkaar te reageren.
EU drempelwaarde	Een in de Europese richtlijnen vastgelegde waarde waarboven een aanbestedende dienst, op het moment dat de richtlijnen voor hem van toepassing zijn, verplicht is om Europees aan te besteden (Balance & Result Organisatie Adviseurs B.V., 2008).

Gebiedsontwikkeling	Bij gebiedsontwikkeling wordt een gebied opnieuw ingevuld waarbij verschillende functies zoals (boven- en ondergrondse) infrastructuur, wonen, werken en recreatie in hun onderlinge samenhang worden gerealiseerd (Ministeries BZK & IM et al., 2011).
Gegadigde	Een partij die heeft verzocht om uitnodiging tot deelneming (aanmelding) aan een aanbestedingsprocedure met voorafgaande selectie (waaronder ook de concurrentiegerichtte dialoog) (Jansen, 2009).
Geïntegreerde bouworganisatievorm	Bouworganisatievorm waarbij tenminste de ontwerp en uitvoeringstaak door één partij worden uitgevoerd. Voorbeelden van een geïntegreerde bouworganisatievorm zijn DB, DBM, DBFMO.
Initiatieffase	De initiatieffase is bedoeld om te onderzoeken of de gebiedsontwikkeling gewenst is en of er betere alternatieven zijn (Balance & Result Organisatie Adviseurs B.V., 2008). Het initiatief kan zowel van private- of overheidspartijen komen, doorgaans wordt er na de initiatieffase besloten of er wordt overgegaan tot het aanbestedingsproces.
Inschrijver	[Aanbieder] diegene die (eventueel na aanmelding, selectie en dialoog) d.m.v. een inschrijving aanbiedt een opdracht uit te voeren.
Opdrachtgever	[Aanbesteder, Uitschrijver] Diegene die voornemens is een opdracht voor een werk te plaatsen (Jansen, 2009). Strikt genomen kan de aanbesteder een ander persoon zijn dan de opdrachtgever, wanneer de aanbesteder is opgedragen / ingehuurd om de opdracht namens de opdrachtgever aan te besteden.
Opdrachtnemer	[zie ook Gegadigde, Inschrijver] De inschrijver aan wie de opdracht is gegund.
Transactiekosten	[Tenderkosten] kosten die worden gemaakt door de aanbesteder en de gegadigden/inschrijvers, verband houdend met het tot stand brengen van de transactie, het sluiten van de overeenkomst en het controleren van de gemaakte afspraken (Jansen, 2009).
Vraagspecificatie	[Uitvraag] De door de markt op te lossen vraag, die door of namens de aanbesteder is omschreven aan de hand van eisen (Jansen, 2009). Deze eisen vormen de basis voor de inschrijving, en kunnen uiteenlopen van bestek tot functionele eisen. Daarnaast wordt onder andere ingegaan op: scope, selectie- en gunningcriteria, contractvorm, etc.

Bijlage 2: Probleemverkenning

Deze paragraaf bevat een aanvulling op de probleemverkenning uit §1.3. Hierbij zijn verschillende citaten opgenomen.

Uit de aanleiding (§1.2) blijkt dat er een grote potentie is voor het toepassen van de CD in de gebiedsontwikkelingssector. In deze paragraaf wordt deze veronderstelling onderbouwd aan de hand van theorie en praktijk voorbeelden.

Ten eerste is het van belang de waarde van de CD toe te lichten. De leidraad aanbesteden (blz. 197) adviseert ten aanzien van de concurrentiegerichte dialoog (Jansen, 2009):

“... Juist omdat de hierboven bedoelde informatie-uitwisselingmogelijkheden (bilateraal) van groot belang zijn voor wetslagen van projecten die op basis van deze vormen (geïntegreerde bouworganisatievormen als DBFM, DBFMO) worden geïnitieerd en gerealiseerd, is het van belang dat aanbesteders in dergelijke gevallen proberen zoveel mogelijk gebruik te maken van de concurrentiegerichte dialoog.”

Deze aanbeveling wordt tevens onderschreven in een artikel opgesteld door een adviesbureau met ervaring op het gebied van de concurrentiegerichte dialoog (Schrijvers, 2007):

“Daardoor leidt de concurrentiegerichte dialoog bij omvangrijke, complexe projecten inderdaad tot innovatievere en efficiëntere oplossingen met verhoogde kans op succes.”

Ook in het rapport van PSIBouw, het innovatieprogramma voor vernieuwing in de bouw, wordt de CD gezien als waardevolle toevoeging op bestaande aanbestedingsprocedures. Naast de theoretische voordelen is onderstaande conclusie mede gebaseerd op casestudies. Hieruit blijkt dat (Balance & Result Organisatie Adviseurs B.V., 2008):

“zowel opdrachtgevers als aanbidders behoefte hebben aan interactie om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. De CD is de enige aanbestedingsprocedure waar dit uitgebreid mogelijk is voordat er een aanbidding gedaan moet worden. Het is dan ook niet vreemd dat opdrachtgevers en aanbidders unaniem aangegeven dat men de CD een procedure vindt met veel potentie.”

Uit bovenstaande citaten blijkt dat de CD een waardevolle aanbestedingsprocedure is die voorziet in de afstemming tussen vraag en aanbod bij complexe projecten. In de infrastructuursector wordt de CD relatief vaak toegepast door Rijkswaterstaat. Echter, ook decentrale overheden kunnen met succes de concurrentiegerichte dialoog toepassen getuige het nieuwsbericht op de UT-CME website (University of Twente, 2010):

“Nijmegen en Oss zijn enthousiast over de concurrentiegerichte dialoog. ‘Zonder dialoog hadden wij voor dit bedrag nooit de huidige kwaliteit bereikt’, aldus René Duifhuizen, projectmanager van de stadsbrug in Nijmegen. Gé van Tiem, projectleider Talentencampus Oss vult aan: ‘Wij waren van tevoren best huiverig om eraan te beginnen. Maar als ik het moest overdoen, zou ik zeker weer voor de concurrentiegerichte dialoog kiezen’.”

Complexe gebiedsontwikkelingsprojecten worden dikwijls door decentrale overheden als gemeenten uitgevoerd. Bovenstaande voorbeelden laten zien dat het ook voor gemeenten mogelijk is om de CD toe te passen. Daarnaast betreft het project in Oss een gebiedsontwikkelingsproject.

De waardevolle toepassing van de concurrentiegerichte dialoog in de gebiedsontwikkelingssector wordt ondersteund door Fakton, een adviesbureau op het gebied van vastgoed, dat een aantal gebiedsontwikkelingsprojecten heeft begeleid waarbij de concurrentiegerichte dialoog is toegepast. Een aantal recente voorbeelden waarbij de CD meerwaarde heeft opgeleverd zijn: operatie hartje Vlijmen, Food Center Amsterdam (FCA), Alkmaar Overstad en de A2 Maastricht. Hierbij omschrijven zij de rol van de concurrentiegerichte dialoog als volgt (Fakton, g.d.):

“De vraag wordt nader gespecificeerd, waardoor marktpartijen worden uitgedaagd om oplossingen en eventuele varianten aan te dragen. ... Dit leidt uiteindelijk tot een scherpere vraagstelling en innovatieve aanbiedingen door de inschrijvende partijen, waardoor waarde gecreëerd wordt. De concurrentiegerichte dialoog biedt veelal oplossingen voor gecompliceerde projecten, terwijl de opdrachtgever de regie behoudt.”

Bovenstaande voorbeelden geven aan dat de concurrentiegerichte dialoog ook in de gebiedsontwikkeling een legitieme keuze moet zijn. Dit komt onder andere doordat projecten in de gebiedsontwikkelingssector dikwijls complexer zijn dan projecten in de infrastructuursector. Het voordeel van afstemming tussen vraag en aanbod kan via de CD worden bereikt. Daarnaast zijn er nog een aantal redenen waarom de CD geschikt is voor de gebiedsontwikkelingssector:

- Kennis opdrachtgevers: opdrachtgevers (overheden) in de gebiedsontwikkelingssector beschikken lang niet over zoveel kennis als de markt, echter ook in de markt is deze kennis meer verspreid dan in de infrastructuursector. De CD geeft de mogelijkheid om per project deze kennis uit de markt te mobiliseren om daarmee betere projecten te realiseren. Ter vergelijking: Rijkswaterstaat gaat naar een toekomst waarbij zij de markt uitvragen en aansturen en daarmee afstand doen van inhoudelijke kennis. Dit is in veel grotere mate reeds het geval in de gebiedsontwikkelingssector waarin decentrale overheden opereren die ook alle kennis uit de markt moeten verkrijgen.
- Overheid geen initiator: de overheid is minder vaak de initiator van gebiedsontwikkeling projecten, er is vaak dus geen strak omlijnde visie of verplichting op ‘het te bouwen’. Hier kan de markt op inspelen met eigen visies, ideeën, innovatie etc. (Grontmij, 2012).
- Financiële positie: Sinds de kredietcrisis staat gebiedsontwikkeling onder druk (Ministeries BZK & IM et al., 2011). De markt kan hier op inspelen middels verschillende vormen van (co)financiering, exploitatie, etc. Dit verhoogt de financiële haalbaarheid van projecten die anders of met onwenselijke kwaliteit of zelfs geen doorgang kunnen vinden.

Kortom, de CD is een aanbestedingsprocedure die relatief vaak (succesvol) wordt toegepast in de infrastructuursector maar relatief weinig (hoewel succesvol) in de gebiedsontwikkelingssector. Daarnaast is de toepassing van de CD niet alleen waardevol voor Rijkswaterstaat maar ook voor decentrale overheden zoals gemeenten. Daarom zou de CD vaker in de gebiedsontwikkelingssector toegepast moeten worden. Echter, het hoe, wanneer en waarom de CD toe te passen in de gebiedsontwikkeling wordt nergens toegelicht, gepubliceerd etc. Dit is onderschreven in een artikel over de CD in Binnenlands bestuur (Vos, 2010):

“er bestaat onduidelijkheid over wanneer de dialoog kan worden toegepast.”

De publicaties die wel beschikbaar zijn gaan veelal in op het voeren van de dialoog. Toelichting op de toepassing van de CD blijft beperkt tot het herhalen dat het moet gaan om een ‘bijzonder complex project’. Daarnaast zijn dit veelal infrastructureel georiënteerde documenten, de toepassing in de gebiedsontwikkelingssector is onderbelicht. In het verenigd koninkrijk heeft men te maken met dezelfde problematiek ten aanzien van de toepassing van de CD, terwijl deze procedure daar reeds veelvuldig is toegepast, getuige het volgende citaat (PLC Public Sector, 2009):

*“The guidance provides a good grounding **how to use** the procedure, but is a lost opportunity to address the question of **when** it is actually appropriate to use it.” ... “... and it is in the grey areas that authorities need assistance in determining the way forward.”*

Dit voorbeeld toont aan dat er ook in het verenigd koninkrijk, waar sprake is van een andere context en hogere frequentie van toepassing, geen richtlijn of ondersteuning voorhanden is. Dit geldt voor de afweging ten aanzien van de toepassing van de concurrentiegerichtte dialoog in het algemeen, laat staan met betrekking tot de gebiedsontwikkelingssector.

Kortom, het ontbreekt aan informatie met betrekking tot de toepassing van de CD. Op dit vraagstuk rondom de toepassing is dit onderzoek dan ook gericht.

Bijlage 3: Voorwaarden voor toepassing van de CD

De voorwaarden voor toepassing van de concurrentiegericht dialoge zijn gericht op aanbesteding door overheden, zij zijn gebonden aan een scala van Europese en nationale wetgeving m.b.t. de aanbesteding van werken. De concurrentiegericht dialoge mag enkel toegepast worden onder bepaalde voorwaarden. Aan deze voorwaarden is afgeleid voor welke projecten de CD geschikt is.

In beginsel is de volgende voorwaarde van kracht (Gribnau, Petit, Doornbos, & Oehler, 2005):

Voor bijzonder complexe opdrachten kan de aanbesteder, voor zover hij van oordeel is dat de toepassing van openbare procedure of niet-openbare procedure het niet mogelijk maakt de opdracht te gunnen, gebruik maken van de concurrentiegericht dialoge.

Onder een bijzonder complexe opdracht wordt verstaan, waarbij de aanbesteder objectief gezien niet in staat is de technische middelen overeenkomstig artikel 4.6.2 onderdelen b, c en d te bepalen of niet in staat is de juridische of financiële voorwaarden van een project te specificeren.

De technische middel zijn beter bekend als eisen, dit zijn prestatie en functionele eisen, of een combinatie daarvan met technische specificaties (norm en regelgeving zoals het bouwbesluit). Er wordt dus een onderscheid gemaakt tussen technische en financieel / juridische voorwaarden. Dit is toegelicht in Considerans 31 (Europese Unie, 2004):

- *Omvangrijke geïntegreerde vervoersinfrastructuurprojecten (technische middelen).*
- *Projecten met een complexe en gestructureerde financiering waarvan de financiële en juridische onderbouwing niet vooraf kan worden voorgeschreven (juridische / financiële voorwaarden)."*

Vervolgens is deze tweedeling nader toegelicht in een aanvullende notitie (European Commission, 2006). Technische complexiteit treedt op wanneer:

- *De aanbestedende dienst niet in staat is om de technische voorwaarden goed te bepalen;*
- *Of dat het voor de aanbestedende dienst niet mogelijk is om de te bepalen welke oplossing het beste aansluit bij de eisen.*

Het eerste geval is vrij onwaarschijnlijk gezien de mogelijkheden die geboden worden tot het formuleren van de technische voorwaarden in functionele of prestatie eisen. Meer voor de hand ligt de tweede situatie waarbij gedacht moet worden aan de oplossing (bijvoorbeeld: tunnel of brug?).

Ten aanzien van de juridische / financiële complexiteit worden een aantal voorbeelden aangehaald (European Commission, 2006):

- *Projecten waarbij marktpartijen namens overheden publieke ontwikkelingen realiseren in ruil voor gronden of het recht op ontwikkeling. En projecten waarbij overheden voorzieningen willen laten realiseren, beheren en financieren (geïntegreerd contract).Dit zijn vaak publiek private samenwerkingen.*

Dergelijke projecten brengen complexe en onzekere financieringsvoorwaarden met zich mee die niet vooraf vastgelegd kunnen worden. Kortom, de oplossing is vooraf niet duidelijk. Daarnaast is expliciet opgenomen dat de aanbesteder moet aantonen dat de CD daadwerkelijk voordeel biedt.

Bovenstaande voorwaarden voor toepassing van de CD tonen aan dat de procedure geschikt is voor 'bijzonder complexe projecten'. Voorbeelden van complexe technische en financieel / juridische voorwaarden zijn de volgende projecten:

- A2 Maastricht: De technische oplossing was vooraf nog niet duidelijk, er is uiteindelijk gekozen voor een gestapelde tunnel met 4*2 rijbanen. Daarnaast is het project financieel en juridisch complex omdat er bij aanvang een tekort bestond. Dit is gedicht door de vrijgekomen grond op maaiveld aan de opdrachtnemer te gunnen. Daarnaast is dit ook een PPS project.
- A1/ A6: hierbij is gekozen voor een DBFM contract waarbij tijdens de dialoog fase met name aandacht is besteed aan planning, innovatie, hinder en leefbaarheid (Rijkswaterstaat, 2012).

De voorwaarden voor toepassing van de procedure en bovenstaande projecten tonen aan dat complexiteit een voorwaarde is voor toepassing van de CD. De afstemming van vraag en aanbod, het gezamenlijk komen tot een oplossing, is de beoogde manier om met deze complexiteit om te gaan.

Bijlage 4: Toelichting framework: aspecten rondom een project

Hieronder is kort toegelicht waarom dit de meest belangrijke aspecten rondom een project zijn:

- Aspect 1: uit §3.1 aanbestedingsproces blijkt dat informatie over het project (kenmerken, omgeving, techniek, etc.) belangrijk zijn voor de keuze van een aanbestedingsprocedure. Het aanbestedingsproces is complex, de concurrentiegerichte dialoog is gericht op 'bijzonder complexe projecten' en de gebiedsontwikkeling wordt gekenmerkt door complexe projecten. Kortom, complexiteit is een belangrijk aspect in het kader van de concurrentiegerichte dialoog.
- Aspect 2: doelen zijn vervlochten in doelen van het aanbestedingsproces (§3.1), doelen van de gemeente, doelen ten aanzien van de gebiedsontwikkeling (het project), etc.
- Aspect 3-5: bij analyse van het aanbestedingsproces (§3.1) is gebleken dat de bouworganisatievorm, vraagspecificatie en contractvorm belangrijke stappen in het aanbestedingsproces zijn die in samenhang en integraal bekeken moeten worden. Daarom zijn dit ook aspecten die invloed hebben op de aanbestedingsprocedure.
- Aspect 6: het aanbesteden van projecten is verweven in een sterk juridisch kader. Wet en regelgeving heeft betrekking op (§3.1) aanbesteding (Europese aanbesteding, drempelbedragen, beginselen, etc.). Daarnaast is de toepassing van de (§3.2) concurrentiegerichte dialoog juridisch beperkt en zijn er voor de aanbesteding in de (§3.3) gebiedsontwikkeling ook specifieke regels.
- Aspect 7: Risico's vormen het uitgangspunt voor het aangaan van een aanbesteding. De dialoog en de vraagspecificatie zijn gericht op het delen van taken, verantwoordelijkheden en daarmee risico's. In het model van Grontmij (§3.1) neemt het risicodossier dan ook een centrale plaats in.
- Aspect 8: in de modellen in §3.1 komt de organisatie sterk naar voren: wat wil, kan, mag de aanbesteder. De gemeente moet tenslotte de concurrentiegerichte dialoog voeren dus moet bekend zijn of de organisatie geschikt en bereid is.
- Aspect 9: de dialoog is de specifieke eigenschap van de concurrentiegerichte dialoog (§3.2). Deze dialoogfase is uniek voor een aanbesteding en daarmee een belangrijk aspect in de afweging ten aanzien van de toepassing van de concurrentiegerichte dialoog in de gebiedsontwikkeling.
- Aspect 10: er zijn twee partijen nodig om een dialoog te voeren, daarom is ook de markt een belangrijk aspect. Er moet voldoende bereidheid en mogelijkheden voor de markt zijn om in een dergelijk proces te participeren. De markt moet bereid zijn tot deze manier van informatie-uitwisseling (§3.2).
- Aspect 11: Uiteraard zijn naast de voordelen: dialoog, afstemming, communicatie (aspect 9) ook de nadelen (kosten) een belangrijk aspect in de afweging ten aanzien van de toepassing van de concurrentiegerichte dialoog.

Bijlage 5: Aandachtspunten infrastructuursector

In deze bijlage is een analyse uitgevoerd van de toepassing van de CD in de infrastructuursector.

Het afwegingsmodel in de infrastructuursector is toegelicht aan de hand van publicaties over afwegingsmodellen in de infrastructuursector en afwegingsmodellen die zijn gehanteerd bij een aantal projecten. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- Publicaties over het afwegingsmodel
- Afwegingsmodel in projecten
- Verschillen tussen sectoren

Publicaties over het afwegingsmodel in de infrastructuursector

In deze paragraaf is het afwegingsmodel ten aanzien van de concurrentiegerichtte dialoog in de infrastructuursector beschreven. Hierbij is bekeken welke aspecten rondom een project, en meer specifiek, welke criteria gehanteerd worden ten aanzien van de keuze voor de concurrentiegerichtte dialoog. Daartoe is een literatuuronderzoek uitgevoerd waarin twee modellen centraal staan:

- Het model uit de *Concurrentiegerichtte dialoog* (Rijksoverheid, 2009), een handreiking op basis van ervaringen van Rijkswaterstaat, Rijksgebouwendienst en Defensie.
- Het model uit de *Leidraad Aanbesteden* (Jansen, 2009), een consultatiedocument met betrekking tot het aanbesteden van bouwopgaven.

Deze modellen beschrijven het besluitvormingsproces ten aanzien van de concurrentiegerichtte dialoog in de infrastructuursector.

Concurrentiegerichtte dialoog (Rijksoverheid, 2009)

De Concurrentiegerichtte dialoog (Rijksoverheid, 2009) is een handreiking op basis van ervaringen met de concurrentiegerichtte dialoog bij DBFM(O) projecten. Op basis van dit rapport is het model op pagina 67 samengesteld. In dit model zijn drie fasen onderscheiden:

- Fase 1: start project. In het geval van deze handreiking is de keuze gemaakt voor een DBFM(O) bouworganisatievorm. De situatie bij de keuze voor een DB(M) bouworganisatievorm wordt buiten beschouwing gelaten (hier gaat model 2: Leidraad Aanbesteden wel op in).
- Fase 2: definiëring project. In deze fase worden allerlei zaken vastgelegd, onderzocht en bepaald om tot de aanbesteding van het project te komen. In deze fase wordt de keuze voor een aanbestedingsprocedure gemaakt.
- Fase 3: start aanbesteding. Vervolgens wordt het project aanbesteed en gaat het rapport nader in op welke manier de dialoog inhoudelijk het beste gevoerd kan worden.

Fase 2 is de meest interessante fase voor dit onderzoek aangezien daar de keuze voor de concurrentiegerichtte dialoog wordt gemaakt. Het rapport beschrijft geen expliciet keuzemodel, maar er zijn een aantal zaken toegelicht die duiden op criteria die gehanteerd worden ten aanzien van de keuze voor een concurrentiegerichtte dialoog. Deze zijn hieronder samengevat:

- De dialoog is vooral een proces om tot een optimale afstemming van vraag en aanbod te komen. Er ligt slechts een vraag waarvoor een oplossing wordt gezocht.
- De aanbestedingsstrategie (marktbenadering) wordt bepaald aan de hand van:
 - 1. het projectdoel;
 - 2. de mate van onzekerheid over de mogelijke oplossingen.

Leidraad aanbesteden (Jansen, 2009)

De Leidraad aanbesteden (Jansen, 2009) beschrijft het aanbestedingsproces in meer algemene zin, waarin de keuze voor een aanbestedingsprocedure een onderdeel is. Op basis van dit rapport is het model op pagina 68 samengesteld. Hierbij is de nadruk gelegd op de keuze voor de aanbestedingsprocedure en specifiek die gevallen waarin voor de concurrentiegerichte dialoog kan/moet worden gekozen.

Een uitgangspunt van het model is dat voorafgaand aan de keuze voor de aanbestedingsprocedure (CD) de keuze voor de bouworganisatievorm, vraagspecificatie en contractvorm reeds in hoofdlijnen vastligt.

De keuze voor een aanbestedingsprocedure is volgens het model gebaseerd op de volgende criteria:

- De keuze voor de aanbestedingsprocedure moet in het verlengde van de keuze voor de bouworganisatievorm, vraagspecificatie en contractvorm worden gemaakt. Dit moet een samenhangende keuze zijn, met name op het gebied van:
 - Bouworganisatievorm: waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen geïntegreerd (DB(M)) en extra-geïntegreerd (DBFM(O)/PPS).
 - De mate van oplossingsvrijheid binnen de vraagspecificatie.
- Vervolgens wordt gekeken naar de projectspecifieke omstandigheden en de wensen en behoeften van de aanbestedende partij. Deze aspecten bepalen of de opdracht algemeen bekend wordt gemaakt, of er selectie vooraf plaatsvindt en of er behoefte is aan informatie-uitwisseling.
- Wanneer uit bovenstaande criteria blijkt dat de concurrentiegerichte dialoog een goede optie is dan wordt de uiteindelijke afweging gemaakt op basis van kosten. Zijn de voordelen (afstemming vraag en aanbod, betere oplossing) groter dan de kosten (dialoogrondes, transactiekosten), dan is het verstandig om de concurrentiegerichte dialoog toe te passen.

Afwegingsmodel in projecten

In deze paragraaf zijn twee infrastructuur projecten beschreven. Hierbij is specifiek ingegaan op de gehanteerde criteria bij het kiezen voor de concurrentiegerichte dialoog.

- Nieuwbouw stadhuis gemeente Den Helder (Gemeente Den Helder, 2012): de oplossingsrichting is niet duidelijk, door middel van een functionele vraagspecificatie hebben marktpartijen de vrijheid om een oplossing te bedenken die aan de gewenste prestatie voldoet. Bij de gemeente heerst de vraag: hoe borgen we dat we echt krijgen wat we willen? Door middel van afstemming van vraag en aanbod middels de CD.
 - Criteria: Onzekerheid over oplossing -> behoefte aan afstemming tussen vraag en aanbod -> borging dat de gemeente krijgt wat ze wil krijgen.

- Project Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat, 2009): in het kader van spoedprojecten vindt er vervlechting plaats om projecten sneller te realiseren. Deze tijdsdruk zorgt voor een dermate complex traject dat afstemming met de markt is gewenst.
 - Criteria: De aard van het project is onderscheidend m.b.t. het al dan niet toepassen van de concurrentiegerichtte dialoog. Complexiteit van het project (in dit voorbeeld tijd) rechtvaardigt de CD. Niet de aard van het contract (DBFM, DB o.i.d.)

Kortom, de projecten laten zien dat onzekerheid over de oplossing (behoefte aan afstemming tussen vraag en aanbod) en de aard van het project (complexiteit) de criteria zijn die bepalen of de concurrentiegerichtte dialoog wordt toegepast.

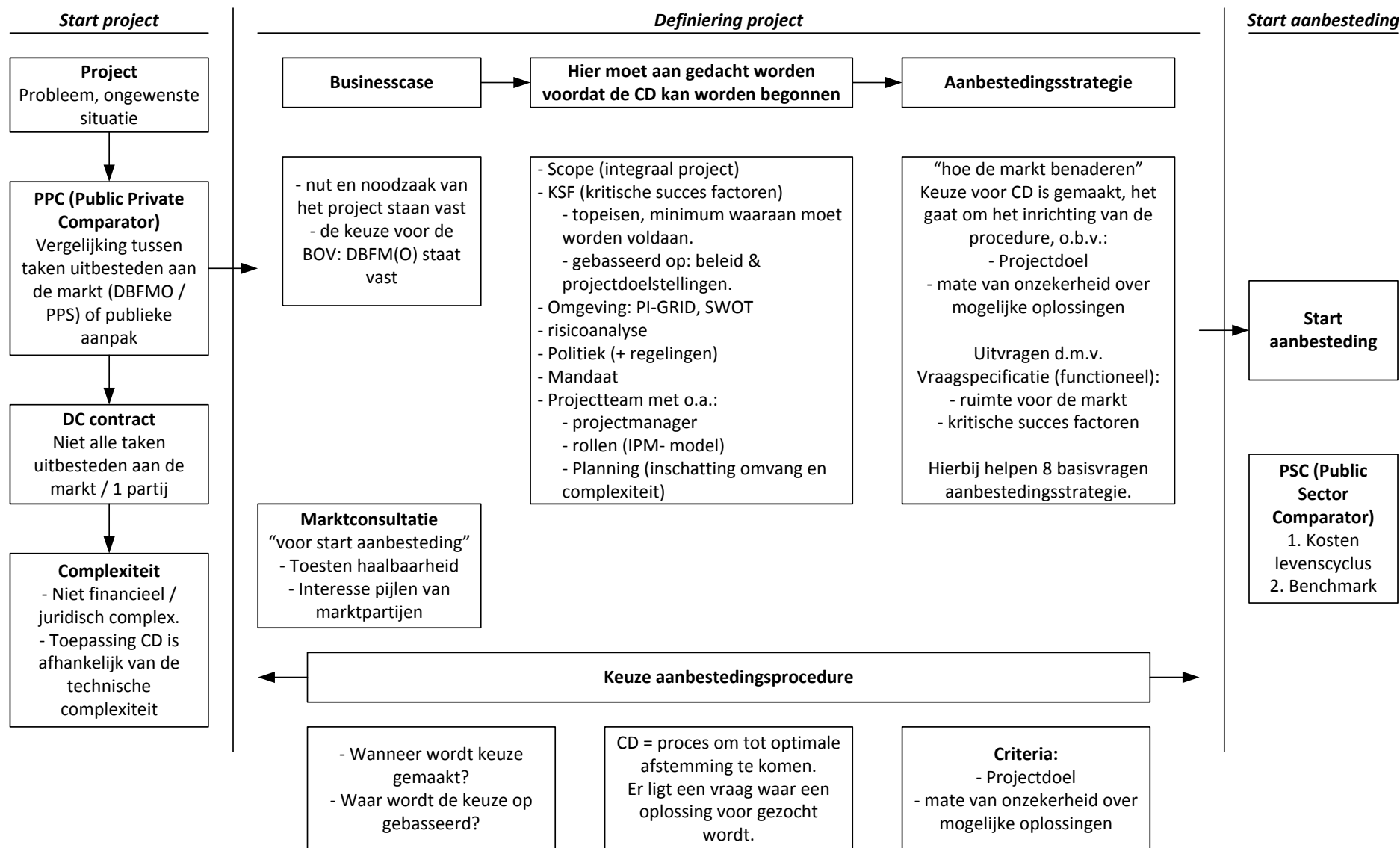
Analyse verschillen sectoren

In deze paragraaf zijn de verschillen tussen de infrastructuur- en de gebiedsontwikkelingssector toegelicht. In onderstaand overzicht zijn de verschillen toegelicht aan de hand van het framework van 11 aspecten.

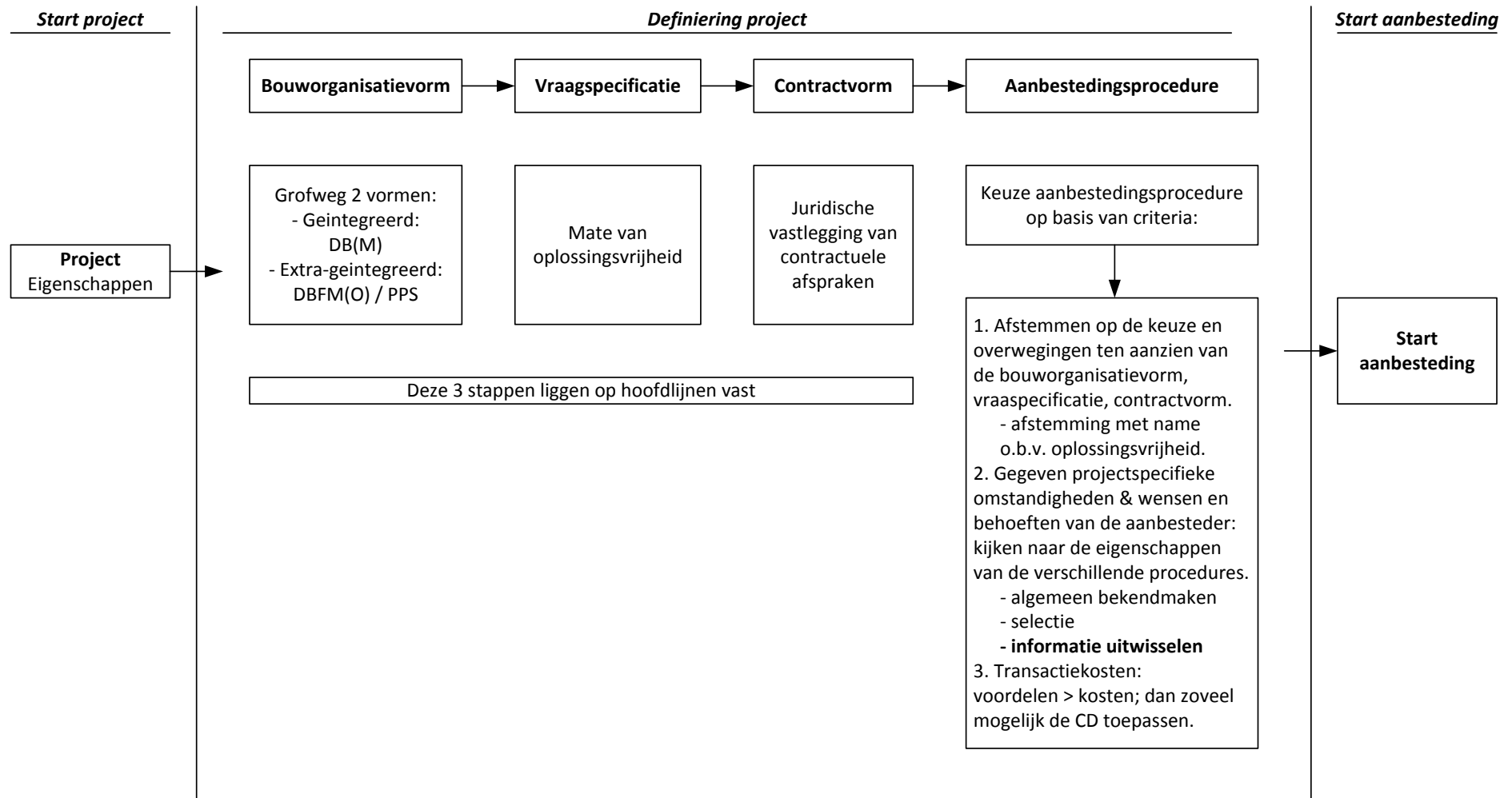
- Projectcontext: er bestaan talloze verschillen tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling projecten, het grote verschil is het eindresultaat: een nieuwe weg of riolering ten opzichte van de realisatie van een nieuw gebied of herinrichting van een bestaand gebied. Over het algemeen is de context bij een gebiedsontwikkeling breder omdat het meer verbonden is met sociaal economische ambities, de omgeving en de eindgebruikers. Een groot verschil in het aanbestedingsproces is de selectie van een aannemer in de infrastructuur t.o.v. de selectie van een ontwikkelaar in de gebiedsontwikkeling.
- Doelen / ambitie: de ambitie en aanleiding in de infrastructuursector is vaak duidelijk en berekenbaar: capaciteit van de weg of riolering te laag. Waar de gebiedsontwikkeling veel ruimere ambities heeft als het niet alleen gaat over aantal woningen, maar ook over revitaliseren van bestaande stadsdelen waarbij ambities uiteenlopen van sociaal economisch (leefbaarheid, criminaliteit) tot stedenbouwkundig, etc. Deze uiteenlopende doelen maakt de betrokkenheid van stakeholders en gemeenten doorgaans grote in de gebiedsontwikkelingssector wat ook invloed heeft op de aanbestedingsprocedure (meer willen sturen).
- Bouworganisatievorm: de BOV is in de infrastructuursector (RWS) een directe aanleiding om voor de concurrentiegerichtte dialoog te kiezen (bij een DBFMO). Terwijl in de gebiedsontwikkelingssector meer wordt gekeken naar de complexiteit van de opgave en de samenwerkingsvorm (meestal PPS) niet direct een aanleiding is voor de CD. De samenwerking in de gebiedsontwikkeling gaat in de eerste plaats om: grond/plan/vastgoed waar de infrastructuursector meer georiënteerd is op ontwerp/realisatie.
- Vraagspecificatie: de uitvraag in de infrastructuursector is vaak meer gedetailleerd en stringent aangezien veel ontwerpvoorschriften vastliggen. Denk aan voorschriften aan wegen, tunnels maar ook rioleringen die moeten aansluiten op het bestaande net. De uitvraag voor een gebied kent een hoger abstractieniveau waarbij veelal op basis van een visie wordt gegund.
- Contractvorm: afhankelijk van de fase in het proces is de inzet van het contract in de gebiedsontwikkelingssector een intentie, samenwerking of realisatie overeenkomst. Het contract verschilt inhoudelijk net zoals de inhoud van het contract wijzigt. Echter belangrijke onderdelen als risicoverdeling, financiële, juridische en technische voorwaarden zijn onderdeel van het contract voor beide sectoren.

- Wet en regelgeving: de invloed van wet en regelgeving op het aanbestedingsproces is voor beide sectoren gelijk. De kaders voor de procedure zijn vastgelegd in het ARW (EU) en voor beide sectoren zijn de voorwaarden (bijzonder complex project) voor toepassing hetzelfde.
- Risicodossier: het risico- en kansendossier is zowel in de infrastructuur als de gebiedontwikkeling sector een belangrijk onderdeel van het aanbestedingsproces. De risico's verschillen, maar de wijze waarop deze een rol spelen in het proces is hetzelfde. De omvang, kwantificering en verdeling van risico's is in beide sectoren onderdeel van het aanbestedingsproces en de dialoog.
- Organisatie: in de infrastructuursector is Rijkswaterstaat vaak de aanbestedende dienst wanneer de concurrentiegerichtte dialoog wordt toegepast, in de gebiedsontwikkelingssector zijn dit vaak gemeenten. Deze organisaties verschillen in de mate van ervaring, capaciteit en kennis (m.b.t. de CD) en daarnaast ook bestuurlijk en politiek. Bij gebiedsontwikkelingen is de politiek dikwijls meer betrokken vanwege persoonlijke betrokkenheid van ambtenaren en de project ambities van sociaaleconomische aard.
- Dialoog: de regels en procedures ten aanzien van de concurrentiegerichtte dialoog zijn voor beide sectoren hetzelfde. Daarmee zijn ook de voorwaarden en voordelen van de CD hetzelfde. Afstemming tussen vraag en aanbod en ruimte voor de markt zijn in beide sectoren aandachtspunten.
- Markt: in de infrastructuursector staat de selectie van een aannemer centraal, bij een gebiedsontwikkeling project gaat het (afhankelijk van de fase van het project) om een ontwikkelaar of aannemer. Aandachtspunten: ruimte, samenwerken en denken aan de markt zijn van toepassing voor beide sectoren.
- Kosten: in beide sectoren spelen de transactiekosten een grote rol, zowel voor de aanbestedende partijen (gemeenten, RWS) als voor de marktpartijen. Echter, in de gebiedsontwikkelingssector heerst meer de overtuiging dat een aanbesteding onderdeel van de acquisitie(kosten) is. Daar komt het ook vaak voor dat partijen niet inschrijven omdat ze geen mogelijkheden in de businesscase zien. Terwijl in de infrastructuursector marktpartijen erg afhankelijk zijn van de opdrachtgever (RWS).

Concurrentiegerichtede dialoog (Rijksoverheid, 2009)



Leidraad aanbesteden (Jansen, 2009)



Bijlage 6.1: Vragenlijst interviewronde 1

In deze bijlage zijn de uitgangspunten voor het opstellen van de vragenlijst voor interviewronde 1 toegelicht. Dit resulteert in de vragenlijst verderop in deze bijlage.

Uitgangspunten en opzet interviews 1^e ronde

De interviews in de 1^e interview ronde zijn opgezet aan de hand van een drietal uitgangspunten: de doelstellingen van de interviews, de vooraf verzamelde informatie en de onderzoeksmethode. Vanuit deze uitgangspunten is de vragenlijst opgesteld en zijn de interviews uitgevoerd.

Doelstelling

Het doel van de eerste interviewronde is het in kaart brengen van de afweging ten aanzien van de concurrentiegerichtte dialoog in de gebiedsontwikkelingssector. Deze keuze voor een aanbestedingsprocedure wordt gemaakt op basis van een aantal aspecten die van invloed zijn op de afweging. De aspecten, de invloed van deze aspecten en daarmee de afweging in kaart brengen is het doel van de interviews. Deze informatie is nodig om het achterliggende doel, het opstellen van een afwegingskader voor de CD in de gebiedsontwikkelingssector, te realiseren.

Vooraf verzamelde informatie

Voorafgaand aan de interviews zijn reeds een aantal onderzoeksstappen doorlopen. Op basis van deze onderzoeksstappen is duidelijk welke informatie ontbreekt en hoe de interviews opgezet moeten worden. Deze onderzoeksstappen zijn hieronder kort toegelicht:

- Het framework van aspecten rondom een project uit het theoretisch kader (§3.4) geeft aan welke aspecten van belang zijn bij de keuze voor een aanbesteding. De vraag is hoe en in welke mate deze aspecten ook van belang zijn in deze specifieke setting (de concurrentiegerichtte dialoog in de gebiedsontwikkelingssector).
- De afweging ten aanzien van de concurrentiegerichtte dialoog zoals deze plaatsvindt in de infrastructuursector (H4). De situatie in de infrastructuursector geeft in hoofdlijnen aan hoe een afweging ten aanzien van een aanbestedingsprocedure wordt gemaakt.
- Kenmerken van de gebiedsontwikkelingssector (§3.3). De context van de aanbestedingspraktijk in de gebiedsontwikkelingssector draagt bij aan het opstellen van het afwegingskader en maakt de vergelijking met de infrastructuursector mogelijk.

Uit bovenstaande onderzoeksstappen blijkt dat de afweging bestaat uit een groot aantal aspecten rondom een project die leiden tot een complexe afweging voor het wel of niet kiezen voor een concurrentiegerichtte dialoog. Deze aspecten zijn vooraf gedefinieerd en door de interviews kan bepaald worden welke aspecten een rol spelen, hoe deze zich tot elkaar verhouden, of er nog aspecten missen, of aspecten anders geïnterpreteerd moeten worden, etc.

Onderzoeksmethode

De onderzoeksmethode is gebaseerd op de 'Cross-Case Synthesis' zoals beschreven in (Yin, 2009). In Yin is deze methode toegelicht aan de hand van casestudies, in dit onderzoek is deze methode toegepast op de analyse van interviews.

Deze methode is geschikt om de interviews open en individueel uit te voeren doordat het mogelijk is om vervolgens toch gezamenlijke bevindingen uit alle interviews te destilleren. Bij een kleiner aantal (vijf) interviews zijn kwantitatieve onderzoekstechnieken niet toereikend, daarvoor is een kwalitatieve analysemethode nodig. De methode die Yin hiervoor introduceert is de 'word table', dit is een tabel waarin de data van de individuele interviews wordt gepresenteerd op basis van een uniform framework.

Deze onderzoeksmethode leidt tot de volgende uitgangspunten m.b.t. tot de interviews:

- De vijf interviews met de experts worden individueel afgenomen waarbij gevraagd wordt naar de afweging ten aanzien van de concurrentiegerichte dialoog in de gebiedsontwikkelingssector.
- De verzamelde gegevens worden met elkaar vergeleken aan de hand van een uniform framework. Hiervoor wordt het framework van 11 aspecten gebruikt, als in de onderzoeken andere 'gemene delers' worden gevonden kunnen deze resultaten ook geanalyseerd worden met behulp van deze onderzoeksmethode.
- Uit de analyse worden conclusies (in het geval van dit onderzoek een concept afwegingskader) opgesteld.

Opzet interviews

Vanuit de doelstelling, vooraf verzamelde informatie en de onderzoeksmethode is een vragenlijst opgesteld. De hoofdonderdelen van deze vragenlijst zijn hieronder kort toegelicht.

1. Introductie van mijzelf, het onderzoek en het interview. Toelichting van de doelstelling van het onderzoek / interview en daaruit voortkomend de structuur/ opbouw van het interview.
Introductie geïnterviewde: achtergrond, ervaring met aanbesteden, de concurrentiegerichte dialoog en of de CD in de gebiedsontwikkeling een 'issue' is.
2. Na toelichting van de context stellen van openvragen m.b.t. de afweging. Hoe wordt de afweging gemaakt, wat is daarbij belangrijk? Vervolgens doorvragen op interessante en belangrijke invalshoeken: veel waarom- en hoe- vragen.
Expert 'triggeren' om zelf na te denken en niet beïnvloeden door vooraf bedachte informatie en invalshoeken (het framework). Hierdoor is de kans groter op nieuwe invalshoeken en het biedt de expert de ruimte om zijn verhaal te kunnen doen en met voorbeelden te komen.
3. Voorleggen framework van 11 aspecten uit theoretisch onderzoek en infrastructuursector (zie pagina 73). Aspecten langslopen: nader toelichten, alternatieve invalshoeken vergelijken, vragen of niet genoemde aspecten toch relevant zijn, etc. Ook doorvragen op de verhouding en relatie tussen de verschillende aspecten.
Bij onderdeel 2 niet aan bod gekomen aspecten langslopen en behandelen om volledigheid te waarborgen. En ook de discussie aangaan op aspecten waarbij ook andere invalshoeken mogelijk zijn (bijvoorbeeld vanuit de infrastructuursector).
4. Vervolgens ingaan op het proces van afweging: in welke volgorde spelen de aspecten, welke zijn: randvoorwaarden, onderdeel van de afweging, niet belangrijk? En hoe gaat het in de praktijk, hoe zou een afwegingskader eruit moeten zijn, welke elementen zijn het belangrijkste, waar is behoefte aan?
Proberen om te komen tot het meest optimale proces van afwegen waarbij alle aspecten een plaats hebben of (onderbouwd!) geen plaats in de afweging hebben. Terugkomen op het doel van het onderzoek: het opstellen van het afwegingskader.

5. Ruimte bieden voor aanvullingen, tips, etc. en vervolgens het interview afsluiten.

De opzet van de interviews is semigestructureerd. Aan de ene kant wordt de geïnterviewde via openvragen gevraagd naar zijn ervaringen, zijn manier van afwegen, zijn aandachtspunten in het aanbestedingsproces, etc. Kortom, er is ruimte voor nieuwe inzichten en aspecten. Aan de andere kant is het interview wel gestructureerd omdat er van tevoren een uniform framework is opgesteld. In alle interviews worden ten minste de 11 aspecten uit het framework besproken en zijn nieuwe inzichten van de experts aan dit framework toe te voegen.

Er is bewust gekozen voor de volgorde: openvragen – langslopen 11 aspecten – afwegingskader. Te beginnen met de openvragen om de geïnterviewde ruimte te bieden en niet te beïnvloeden. Vervolgens het langslopen van alle aspecten om volledigheid en vergelijkbaarheid te waarborgen. En als laatste het behandelen van het afwegingskader zodat de geïnterviewde in het licht van alle voorbijgekomen informatie en met een duidelijker beeld van de doelstelling kan ‘mee denken’ met het opstellen van het afwegingskader.

Vragenlijst interviewronde 1

1. Introductie

1.1. Mijzelf

- Student CME Universiteit Twente
- Niet technisch, meer proces (voorkant), aanbesteding
- Grontmij, ingenieursbureau

1.2. Onderzoek

- Aanbesteding – concurrentiegericht dialoge
- Strategisch niveau, niet inhoudelijk: wanneer wel / niet toepassen
- Aanleiding voor gebiedsontwikkeling, binnenstedelijk, gemeenten: complex en succesvolle toepassing in infrastructuursector.
- Doel = afwegingskader om Grontmij te ondersteunen en advies voor gemeenten, wanneer wel / niet de concurrentiegericht dialoge toepassen.

1.3. Interview

- Ik heb een idee van de afweging in de infrastructuursector, wil weten welk model het in de gebiedsontwikkelingssector is. Wil het model verbeteren, optimaliseren voor GO.
- Opzet: 3) introductie geïnterviewde, 4) Aanbesteding GO sector, 5) model en afweging infrastructuursector, 6) het afwegingskader 7) overig en algemeen *opnemen*

2. Introductie geïnterviewde

- Context: welke fase van project, welke werkzaamheden / ervaring – is het actueel?
- Concurrentiegericht dialoge: welke projecten (doorvragen omvang, rol, keuze)

3. Aanbesteden gebiedsontwikkelingssector

- Focus: gebiedsontwikkeling – gemeenten - binnenstedelijk
- Hoe wordt de afweging gemaakt? Welke aspecten zijn daarbij betrokken? Waarom is er voor CD gekozen, waarom is er niet voor CD gekozen?
- Welke eigenschappen van de sector zijn bepalend?
- Welke eigenschappen van de concurrentiegericht dialoge zijn bepalend?

4. Model infrastructuur / theorie

- Hieruit komen 11 aspecten naar voren, deze zou ik graag langslopen.
- Vergelijken met aspecten reeds genoemd bij (4), overzicht van belangrijkste / niet belangrijke aspecten, volgorde waarin ze optreden.

5. Het afwegingskader

- stroommodel met verschillende stappen en volgorde van belangrijkheid.

- Hoe zou dit eruit moeten zien? – ziet u iets in het hulpmiddel?
- Mijn opzet is: infra model verbeterd en geplaatst in de context van GO met aandachtsp.
- Wat is de rol van de gemeente / rol van Grontmij, welke informatie is nodig

6. Opmerkingen, vragen, aanwijzingen, tips, etc?

- Ik wil deze informatie gebruiken voor mijn onderzoek. Transcriptie, vertrouwelijk.

Aspecten uit theorie en infrastructuursector

Dit framework van aspecten is onderdeel van het interviewprotocol en is meegenomen bij de eerste interviewronde om de aspecten te bespreken.

Aspecten		Omschrijving
1	Projectcontext	• Kenmerken van het project zoals: # stakeholders, omvang, functies, ontwerp, techniek, omgeving, etc. • Is van invloed op / sterke relatie met: <u>complexiteit</u>.
2	Doelen	• Doel van het project: de business case, specifiek (innovatie, integraliteit), etc. • Doel van de aanbestedende dienst (gemeente): mkb, ervaring opdoen met procedure, etc. * verschillende soorten doelen, verschillende niveaus
3	Bouworganisatievorm	• Verdeling van taken in het bouwproces: verschillende vormen (van traditioneel tot geïntegreerd tot PPS).
4	Vraagspecificatie	• De uitvraag aan de markt: mate van oplossingsvrijheid, ontwerpverantwoordelijkheid, functioneel specificeren.
5	Contractvorm	• Juridische vastlegging van overeengekomen samenwerking: mogelijke inbreng van marktpartijen?
6	Wet en regelgeving	• Europese / Nederlandse aanbestedingswetgeving, beleidsregels en projectspecifieke wetgeving. • Voorwaarden voor toepassing
7	Risicodossier	• Vaststelling van risico's op alle gebieden: denk aan de verdeling, soort en omvang van risico's.
8	Organisatie	• Organisatie van de aanbestedende dienst: is er voldoende capaciteit, kennis, draagvlak (politiek), etc.
9	Dialogoog	• Mogelijkheden en eigenschappen van de procedure: ◦ Afstemming vraag en aanbod, eigen inbreng, mogelijkheid tot sturing? • Wat zijn de mogelijkheden tot informatie-uitwisseling? Is er ruimte voor eigen inbreng (innovatie)? Oplossing onduidelijk?
10	Markt	• Is de markt klaar voor een dialoog, zien zij er mogelijkheden in, marktconsultatie overwogen?, kosten marktpartijen, etc.
11	Kosten	• Transactiekosten (tijd, geld) voor zowel de gemeente als de markt. Wegen de voordelen op tegen de kosten?

Bijlage 6.2: Experts interviewronde 1

In deze bijlage is een overzicht van de geïnterviewde personen weergegeven.

Geïnterviewde personen

De selectie van personen om te interviewen is gemaakt op basis van een aantal criteria. Deze zijn hieronder kort toegelicht:

- Afbakening van het onderzoek: de concurrentiegerichte dialoog bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen aanbesteed door gemeenten.
 - Aandachtspunt is de generaliseerbaarheid van het te ontwikkelen afwegingskader. Daarvoor is geselecteerd op kleinere en grotere gemeenten waar kleinere en grotere projecten worden uitgevoerd.
- Doelstelling onderzoek: het ontwikkelen van een afwegingskader voor Grontmij om op een onderbouwde wijze de keuze voor een concurrentiegerichte dialoog te kunnen maken.
- Selecteren van experts aan de kant van de opdrachtgever (gemeenten) en de kant van de adviseur (Grontmij). Dataverzameling van verschillende bronnen vergroot de betrouwbaarheid.
 - Daarnaast is het afwegingskader afgestemd op gemeenten, dus informatie over hun afweging en problemen is noodzakelijk. Adviseurs (die vaker de afweging voor gemeenten hebben gemaakt) kunnen veel praktische input m.b.t. het gebruik van het afwegingskader geven.

Op basis van bovenstaande criteria zijn een vijftal experts geselecteerd voor de eerste ronde interviews. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van deze experts. Daarbij is aangegeven waar zij werkzaam zijn, welke functie / ervaring ze hebben en welke invalshoek het interview heeft.

Naam	Werkzaam	Functie / ervaring	Invalshoek
Rien de Lange	Grontmij	Als adviseur betrokken bij meerdere (adviezen) t.a.v. de CD	Adviseur
Marius Strijker	Houtzager-Strijker	Vanuit advocatuur ook betrokken bij aanbestedingsbegeleiding bij meerdere concurrentiegerichte dialogen	Advocaat / adviseur
Gé van Tiem	Gemeente Oss	Projectleider grote gebiedsontwikkeling in een kleinere gemeente met weinig CD ervaring	Kleine gemeente/ grote gebieds-ontwikkeling
Ivar van der Drift	Gemeente Den Haag	Projectleider locatie ontwikkeling uitgevoerd in een CD	Gemeente / Locatie ontwikkeling
Hans van Rossum	Gemeente Rotterdam	Grote gebiedsontwikkeling in binnenstedelijk gebied uitgevoerd in een CD.	Gemeente / grote gebieds-ontwikkeling

De geïnterviewden representeren een combinatie aan verschillende achtergronden en invalshoeken die de betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid van het onderzoek vergroten. De drie personen

werkzaam bij gemeenten zijn alle drie betrokken bij ten minste één binnenstedelijke gebiedsontwikkeling waar de concurrentiegerichte dialoog als aanbestedingsprocedure is gehanteerd. Daarnaast zijn zij betrokken bij grotere en kleinere gemeenten waar grotere en kleinere projecten worden uitgevoerd. De twee adviseurs adviseren veelal gemeenten bij binnenstedelijke projecten, daarbij zijn zij meerdere keren betrokken geweest bij een concurrentiegerichte dialoog. Hierbij hebben zij vaak de afweging gemaakt. Vanuit een adviseurs rol kunnen zij zich dan ook goed inleven in het te ontwikkelen afwegingskader voor Grontmij.

Daarnaast zijn in voorbereiding op bovenstaande interviews gesprekken gevoerd met experts over afzonderlijke aspecten (bijvoorbeeld aanbesteden, of de gebiedsontwikkelingssector) om de context goed in kaart te brengen en voorbereid aan de interviews te beginnen. Dit waren veelal mensen van Grontmij maar ook externen. Deze gesprekken zijn niet afzonderlijk gedocumenteerd.

Bijlage 6.3: Concept afwegingskader

In deze paragraaf is het concept afwegingskader toegelicht.

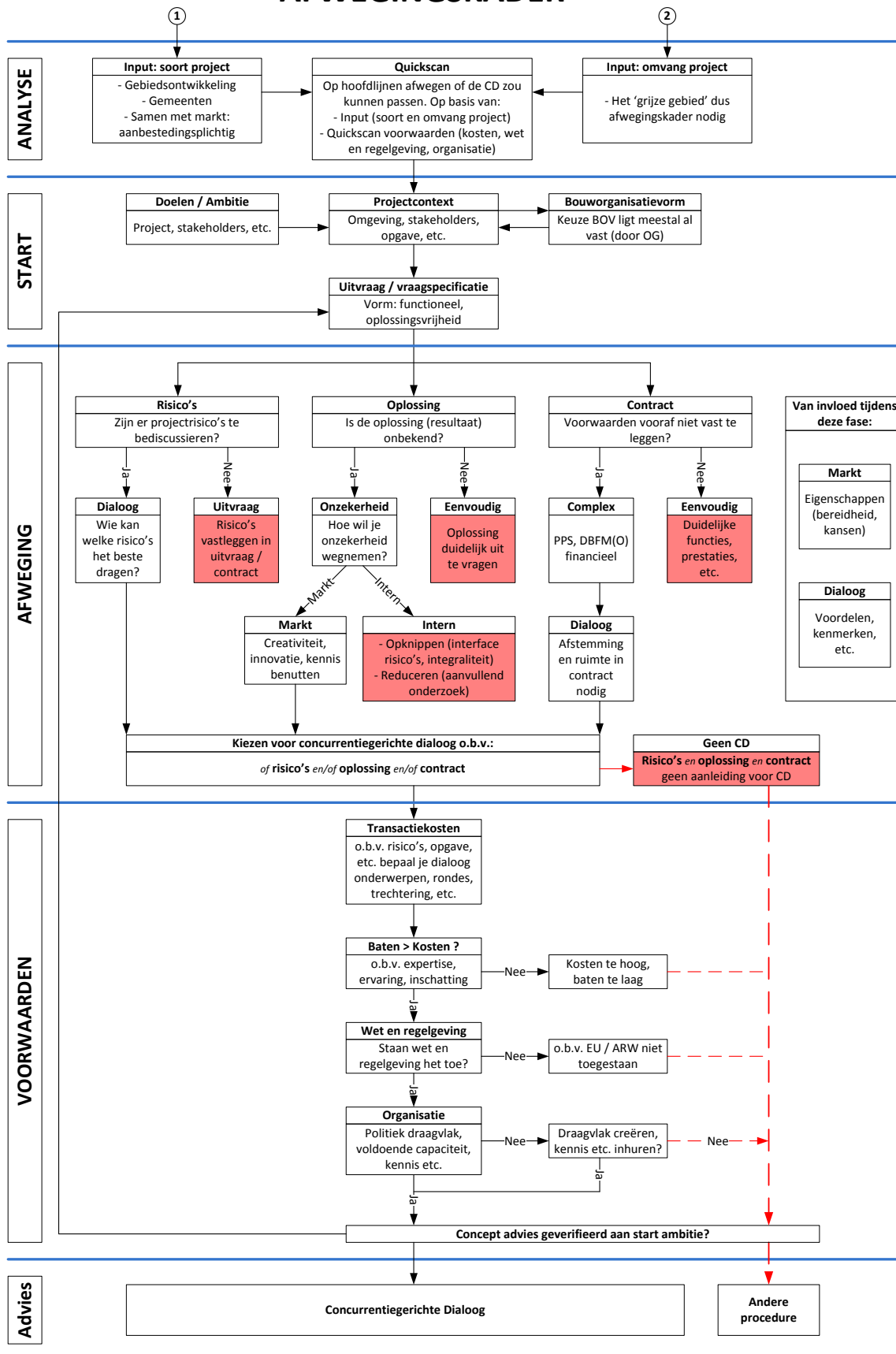
Totstandkoming concept afwegingskader

De volgende stappen zijn doorlopen om het concept afwegingskader op te stellen:

- *Vastleggen input en eindresultaat.* Het afwegingsproces vindt plaats binnen een groter projectproces waarin onder andere keuzes over samenwerking worden gemaakt. Deze keuzes vormen de input voordat het afwegingskader 'op tafel komt'. Het eindresultaat is een onderbouwd advies voor het wel of niet kiezen voor de concurrentiegerichtte dialoog.
- *Verdelen van aspecten over 3 fasen.* Tussen de input en het eindresultaat zitten de aspecten die verdeeld zijn over de 3 fasen: start – afweging – voorwaarden. Eerst vind een globale indeling van aspecten plaats op basis van de 3 fasen.
- *Relaties tussen aspecten per fase aangeven.* De aspecten binnen de verschillende fasen worden met elkaar verbonden op basis van vooraf vastgestelde relaties. Bijvoorbeeld: uit de interviews blijkt dat het handig is om de voorwaarden in de volgende volgorde langs te gaan: transactiekosten > wet en regelgeving > organisatie.
- *Verbinden van verschillende fasen.* De verschillende fasen verbinden door middel van tussenproducten, voorlopige keuzes en relaties die uit de interviews naar voren zijn gekomen.
- *Kloppend maken.* Wanneer bovenstaande stappen zijn doorlopen is het zaak om het geheel overzichtelijk en kloppend te maken. Dit wil zeggen dat het een model is dat bijdraagt aan de keuze voor een aanbestedingsprocedure.

Dit heeft geleid tot het conceptafwegingskader dat op de volgende pagina is weergegeven.

AFWEGINGSKADER



Bijlage 7.1: Vragenlijst interviewronde 2

In deze bijlage zijn de uitgangspunten voor het opstellen van de vragenlijst voor interviewronde 2 toegelicht. Dit resulteert in de vragenlijst verderop in deze bijlage.

Opzet interviews 2^e ronde

De interviews in de 2^e interview ronde zijn opgezet aan de hand van een drietal uitgangspunten: de doelstellingen van de interviews, de vooraf verzamelde informatie en de onderzoeksmethode. Vanuit deze uitgangspunten is de vragenlijst opgesteld en zijn de interviews uitgevoerd.

Doelstelling

Het hoofddoel van de tweede interviewronde is het valideren van het concept afwegingskader. Door middel van de interviews wordt gekeken of het afwegingskader 'klopt', daarbij vergroot de validatie de betrouwbaarheid van het afwegingskader. Daarnaast bieden de interviews de mogelijkheid om een aantal onduidelijkheden, tegenstellingen in de data, etc. na te vragen bij experts.

Ook is in deze interviewronde het afwegingskader doorlopen met medewerkers van Grontmij om het afwegingskader af te stemmen op het adviesproces van een adviseur. Doel van deze sessie is het vergroten van de bruikbaarheid en toepasbaarheid van het model.

Vooraf verzamelde informatie

Voorafgaand aan de tweede ronde interviews zijn verscheidene onderzoeksstappen doorlopen. Een kort overzicht van deze stappen is toegelicht in bijlage 6.1 (vooraf verzamelde informatie interviewronde 1). Deze onderzoeksstappen vormen ook allemaal input voor deze interviewronde.

Echter, centraal in deze interviews staat het concept afwegingskader dat in bijlage 6.3 is toegelicht. Aan de hand van dit afwegingskader wordt het interview doorlopen. Daarmee is het concept afwegingskader de belangrijkste input voor de opzet van de 2^e ronde interviews.

Onderzoeksmethode

De onderzoeksmethode van de tweede interviewronde is sterk gerelateerd aan de doelstelling van deze interviews: de validatie van het concept afwegingskader. Het valideren van het afwegingskader houdt in dat het concept afwegingskader leidend is in de interviews. Dit leidt tot de volgende uitgangspunten voor het opzetten van het interview:

- Het concept afwegingskader staat centraal in de interviews. Aan de hand van een fictieve case wordt het kader doorlopen waarbij het gecontroleerd wordt op juistheid en toepasbaarheid.
- De verbeterpunten en nieuwe informatie die hierbij naar voren komen worden vertaald naar het afwegingskader. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen:
 - Praktische verbeterpunten: hierop kan het afwegingskader aangepast worden zolang het de inhoudelijke punten niet in de weg staat. Hier is nog geen benchmark voor, het afwegingskader is hier namelijk niet eerder op getoetst.
 - Inhoudelijke verbeterpunten: fundamentele aanpassingen aan de inhoud (bijvoorbeeld aspecten) eerst vergelijken met de analyse en informatie uit interviewronde 1. Wanneer hier

geen tegenstrijdigheden in optreden kunnen aanpassingen aan het afwegingskader doorgevoerd worden.

- Wanneer fundamentele tegenstrijdigheden niet opgelost kunnen worden. Is aanvullend onderzoek (interview), een nieuwe ontwerp en een nieuwe validatie ronde noodzakelijk.

Opzet interviews

Vanuit de doelstelling, vooraf verzamelde informatie en de onderzoeksmethode is een vragenlijst opgesteld. De hoofdonderdelen van deze vragenlijst zijn hieronder kort toegelicht.

1. Introductie van mijzelf, het onderzoek en het interview. Toelichting van de doelstelling van het onderzoek / interview en daaruit voortkomend de structuur/ opbouw van het interview.
Introductie geïnterviewde: achtergrond, ervaring met aanbesteden en de CD.
2. Na toelichting van de context, het afwegingskader introduceren. Uitleggen hoe het tot stand is gekomen: vanuit 11 aspecten en de eerste ronde interviews. Hoofdonderdelen van het kader kort toelichten.
Korte toelichting op het concept kader en de totstandkoming om de geïnterviewde een beeld te geven van het proces en het doel van het interview.
3. Vervolgens aan de hand van een fictieve case het afwegingskader doorlopen, te beginnen met de projectfase waarin het afwegingskader 'op tafel (moet) komen'. Aan de hand daarvan ook de input voorafgaande aan het afwegingskader doorlopen (bijvoorbeeld: vooraf gemaakte keuzes over samenwerking).
4. Alle fasen (start – afweging – voorwaarden) en bijbehorende aspecten doorlopen. Ingaan op logica van het model, maar ook op de inhoudelijke juistheid van de aspecten (niet alleen waar, maar ook hoe aspecten in het afwegingskader zijn verwerkt).
5. Indien nog niet aan bod gekomen: expliciet navragen van onduidelijkheden uit eerste interviewronde.
6. Ruimte bieden voor aanvullingen, tips, etc. en vervolgens het interview afsluiten.

De opzet van de tweede ronde interviews is semigestructureerd. Aan de ene kant wordt het concept afwegingskader doorlopen wat zorgt voor een bepaalde mate van structuur. Ook komen alle 11 de aspecten uit het framework naar voren. Aan de andere kant zijn er weinig vooraf geformuleerde vragen en is er de mogelijkheid om per aspect, relatie, structuur, proces, etc. stil te staan, voorbeelden te bespreken, dingen toe te lichten, etc.

Daarnaast is ook nog een extra validatie / verbeter slag uitgevoerd, gericht op de inpasbaarheid bij Grontmij en de bruikbaarheid / gebruiksvriendelijkheid. Hiervoor is in hoofdlijnen hetzelfde proces doorlopen als hierboven is toegelicht.

Vragenlijst interviewronde 2

1. Introductie

1.1. Mijzelf

- Student CME Universiteit Twente
- Niet technisch, meer proces (voorkant), aanbesteding
- Grontmij, ingenieursbureau

1.2. Onderzoek

- Aanbesteding – concurrentiegericht dialogoog
- Strategisch niveau, niet inhoudelijk: wanneer wel / niet toepassen
- Aanleiding voor gebiedsontwikkeling, binnenstedelijk, gemeenten: complex en succesvolle toepassing in infrastructuursector.
- Doel = afwegingskader om Grontmij te ondersteunen en advies voor gemeenten, wanneer wel / niet de concurrentiegericht dialogoog toepassen.

1.3. Interview

- Ik heb een idee van de afweging in de gebiedsontwikkelingssector, hiervoor heb ik een afwegingskader opgesteld. Ik zou het interview aan de hand van dit model willen doorlopen.
- Opzet: 3) introductie geïnterviewde, 4) langslopen afwegingskader, 5) aanvullende vragen, 6) overig en algemeen *opnemen*

2. Introductie geïnterviewde

- Context: welke fase van project, welke werkzaamheden / ervaring
- Concurrentiegericht dialogoog: welke projecten (doorvragen omvang, rol, keuze)

3. Langslopen afwegingskader - validatie

Met een denkbeeldig vraagstuk (binnen de scope: gebiedsontwikkeling – binnenstedelijk - gemeenten) het afwegingskader doorlopen. Model toelichten en daarbij het volgende valideren:

- Klopt de fase van toepassing van het afwegingskader in het gehele projectproces? Klopt de input (bijvoorbeeld keuze voor samenwerking) voorafgaand aan het model?
- Klopt de structuur: de fasen, de volgorde, de verschillende stappen in het model?
- Klopt het inhoudelijk: alle aspecten, juiste invalshoek, juiste invloed op afweging, etc.?
- Hoe is het advies opgebouwd, welke elementen bevat dit? Hoe is de keuze correct onderbouwd? Welke aspecten zijn daarbij betrokken?

4. Vooraf vastgestelde vragen en onduidelijkheden

Indien niet behandeld bij 4, navragen onduidelijkheden na eerste interviewronde:

- Hoe omgaan met verschillende projecten, is het generaliseerbaar?
- Transactiekosten: hoe inschatten kosten (van markt en gemeente), welke kengetallen?
- Organisatie (gemeente): welke plaats in het kader? Hoe speelt politiek hierin?

5. Opmerkingen, vragen, aanwijzingen, tips, etc?

- Ik wil deze informatie gebruiken voor mijn onderzoek. Transcriptie, vertrouwelijk.

Bijlage 7.2: Experts interviewronde 2

In deze bijlage is een overzicht van de geïnterviewde personen weergegeven.

Geïnterviewde personen

De selectie van personen om te interviewen voor de tweede interviewronde is gemaakt op basis van een aantal criteria. Deze zijn hieronder kort toegelicht:

- Personen die ervaring hebben op het gebied waar het afwegingskader voor is ontwikkeld: de concurrentiegericht dialogische bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling projecten aanbesteed door gemeenten. (zelfde criterium als interviewronde 1)
- Personen die ervaring hebben in het adviseren van gemeenten op het gebied van de concurrentiegericht dialogische (bij zowel grotere als kleinere projecten en gemeenten).
 - Om het afwegingskader zo betrouwbaar en toepasbaar mogelijk te maken is het belangrijk dat de experts in staat zijn om de vragenlijst (6.2.2) (vanuit ervaring) te kunnen onderbouwen. Een adviseur kan daarnaast inhoudelijk en praktisch ingaan op de juistheid en toepasbaarheid van het afwegingskader.

Op basis van bovenstaande criteria zijn twee experts geselecteerd voor de tweede ronde interviews. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van deze experts. Daarbij is aangegeven waar zij werkzaam zijn, welke functie / ervaring ze hebben en welke invalshoek het interview heeft.

Naam	Werkzaam	Functie / ervaring	Invalshoek
Ariën Versteeg	Fakton	Als adviseur betrokken bij meerdere (adviezen) t.a.v. de CD bij verschillende projecten en gemeenten	Adviseur
Jeroen van de Ven	adviseur	Ervaring bij zowel gemeente als adviseurs, betrokken bij de (beginfase) van talrijke gebiedsontwikkeling projecten	Adviseur

Naast bovenstaande externe experts is het afwegingskader ook intern bij Grontmij doorlopen om het af te stemmen op de bruikbaarheid bij Grontmij. Dit is uitgevoerd met Stephan Laaper en Jeroen Mathysen.

Voor de validatie van het concept afwegingskader zijn niet dezelfde experts benaderd als voor de eerste interviewronde. Dit heeft als voordeel dat de 'nieuwe' experts naast de validatie op het gebruik van het afwegingskader ook inhoudelijk een aanvulling zijn op de eerste interviewronde. Daarnaast is het tweede ronde interview zo opgezet dat de validatie van het afwegingskader expliciet aan bod komt, mits ook zo uitgevoerd voorkomt dit het gevaar dat er veel nieuwe informatie bijkomt, maar dat dit wellicht nog meer vragen dan antwoorden oproept.

Bijlage 7.3: Toelichting definitief afwegingskader

In deze bijlage is een uitgebreide toelichting op het definitieve afwegingskader opgenomen.

De toelichting op het afwegingskader is opgebouwd aan de hand van de vijf fasen zoals die zijn gehanteerd in het afwegingskader. Per fase zijn de aspecten en relaties tussen deze aspecten afzonderlijk toegelicht.

Fase 1: analyse

De quickscan staat in deze fase centraal. Dit is een inventarisatie op hoofdlijnen of de CD zou kunnen passen. Wanneer uit de inventarisatie blijkt dat de CD een optie is kan het afwegingskader doorlopen worden. De opzet en input van deze quickscan is hieronder toegelicht.

Input: soort samenwerking

Voordat de keuze voor een aanbestedingsprocedure wordt gemaakt is reeds een keuze gemaakt voor een samenwerkingsvorm. De verschillende samenwerkingsvormen in de gebiedsontwikkelingssector zijn in §3.3.5 schematisch weergegeven. De samenwerkingsvorm bepaald of een aanbesteding noodzakelijk is en of de CD in aanmerking komt. Wanneer de gekozen samenwerking niet aanbesteed hoeft te worden is de CD dus geen optie.

Het keuze proces voor de samenwerkingsvorm is niet in het afwegingskader opgenomen omdat het niet direct van invloed is op de concurrentiegerichtte dialoog, en hiervoor kan een op zichzelf staand afwegingskader worden gemaakt. Enkel de uitkomst van deze keuze, en de onderbouwing daarvan vormen input voor de quickscan. Wanneer de gemeente kiest voor samenwerking met de markt en er sprake is van een concessie / DBFMO dan is dit een aanbesteding verplicht en is de CD een optie. Naast deze gekozen samenwerkingsvorm is ook de onderbouwing van deze keuze: grondposities, ambitie, financiële situatie, etc. relevante informatie voor het afwegingskader. Dit geeft bijvoorbeeld inzicht in de projectkenmerken en de complexiteit.

Input: projectkenmerken

Om een quickscan te maken ten aanzien van de toepassing van de CD is een globaal beeld van het project vereist. Enkele bepalende projectkenmerken zijn: omvang, functies, locatie, omgeving, stakeholders, ambitie, etc. Op basis van deze kenmerken kan een inschatting van de complexiteit van het project gemaakt worden, en daarmee een eerste afweging of de CD toegevoegde waarde heeft.

§3.3.2 geeft een indeling van soorten gebiedsontwikkelingen op basis van betrokkenheid stakeholders en complexiteit. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen regionale, binnenstedelijke en nieuwe gebieden. Dit overzicht geeft een globale aanduiding van projecten die vaker in aanmerking komen voor de CD. De projectkenmerken en een inschatting van de complexiteit zijn input voor de quickscan ten aanzien van de toepassing van de CD.

Quickscan

De quickscan is in feite een logische stap en kleine moeite om het nut van het doorlopen van het afwegingskader te verifiëren voordat er tijd en middelen worden besteed aan de analyse van een

aanbestedingsprocedure die bij voorbaat al kansloos, onhaalbaar of onwettelijk is. Deze afweging wordt gemaakt op basis van de hierboven toegelicht input: soort samenwerking die reeds gekozen is en de globale projectkenmerken. Kennis van de CD en eventuele referentieprojecten dragen natuurlijk bij aan het maken van deze inschatting.

De eerste stap van de quickscan bestaat uit de analyse van de input. Hierbij komen de volgende vragen naar voren: Is de gekozen samenwerkingsvorm aanbestedingsplichtig? Zijn de projectkenmerken dusdanig complex dat afstemming en dialoog met de markt gewenst is? Vervolgens gaat de quickscan in op de voorwaarden: kosten, wet en regelgeving en organisatie. Wanneer deze aspecten de concurrentiegericht dialoog bij voorbaat uitsluiten dan hoeft het afwegingskader niet doorlopen te worden (bijvoorbeeld: geen budget, gemeente wil het niet, etc.). Wanneer kan worden geconstateerd dat de CD een legitieme optie is kan het afwegingskader verder doorlopen worden.

Kortom, de quickscan vormt het centrale deel van deze analyse fase. Hierbij wordt nagegaan of de CD een optie is voor dit project, en het nodig is om het afwegingskader te doorlopen. Input zijn de hierboven genoemde aspecten: soort samenwerking en project kenmerken (complexiteit). Het resultaat van deze fase is een go of no-go met betrekking tot het verder onderzoeken en onderbouwen of de CD de juiste aanbestedingsprocedure voor dit project is.

Fase 2: Start

Het afwegingskader start met het in kaart brengen van de context en het formuleren en vertalen van de ambitie van het project naar een marktvraag. Op basis van deze startvraag aan de markt vindt in de volgende fase de afweging plaats of deze vraag via een concurrentiegericht dialoog bij de markt moet worden gelegd.

Bouworganisatievorm

Het vertrekpunt van een aanbestedingsprocedure is de uitvraag aan de markt. De uitvraag omschrijft de projectcontext en de opdracht waarvoor de opdrachtgever op zoek is naar een partner. Een logisch onderdeel van de vraag aan de markt is de beoogde verdeling van taken. De bouworganisatievorm gaat in op deze verdeling van taken.

De bouworganisatievorm is een definitie die vooral in de infrastructuursector wordt gehanteerd. Hiermee wordt de verdeling van de taken (D,B,F,M,O) tussen de verschillende partijen aangeduid, het kan hierbij gaan om de realisatie van infrastructuur of vastgoed. In de gebiedsontwikkeling gaat het vaker over de ontwikkelvorm. De ontwikkelvorm is meer gericht op het traject voor de daadwerkelijke realisatie van infrastructuur en vastgoed in het gebied, de ontwikkeling van de grond en het plan. Dit is een ander proces waarbij men aan de voorkant van het proces (tijdens de aanbesteding) niet op zoek is naar een aannemer, maar naar een ontwikkelaar (zie §3.3). Afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt en het soort project (een locatieontwikkeling gaat meer richting de selectie van een aannemer) is er sprake van een bouworganisatie- of ontwikkelvorm.

De keuze voor de samenwerkingsvorm ligt vaak van te voren vast. Wanneer sprake is van een ontwikkeltraject is de keuze voor een PPS reeds gemaakt. Daarom is de bouworganisatievorm in het afwegingskader gelinkt aan de soort samenwerking (zie fase 1: analyse). Ook wanneer er sprake is van de selectie voor een aannemer heeft de gemeente dikwijls een keuze gemaakt voor de

samenwerkingsvorm (DBM, DBFMO, etc.). Kortom, de bouworganisatievorm is sterk afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt. In een voortraject is het een ontwikkelform waar een ontwikkelaar wordt geselecteerd (plan en grond), in een later stadium wordt een aannemer geselecteerd (infrastructuur / vastgoed).

Of het nu gaat om de selectie van een ontwikkelaar of een aannemer, de basis van de uitvraag is de verdeling van taken. Hoe meer (ingewikkelde) taken aan de markt gevraagd worden, hoe meer aanleiding er is om met de markt over de taken en oplossingen daarvan in dialoog te gaan. Kortom, de keuzes ten aanzien van de verdeling van taken tussen de gemeente en gegadigde is een belangrijk onderdeel van de uitvraag. In §3.3.5 zijn verschillende samenwerkingsvormen toegelicht en de invloed die deze hebben op de keuze voor een aanbestedingsprocedure.

Doelen / Ambitie

Naast de bouworganisatievorm (verdeling van taken) is ook het doel van het project een belangrijk onderdeel in de uitvraag. In plaats van doel wordt vaak over ambitie gesproken om het bredere geheel / het hogere einddoel te omschrijven. De ambitie voor een gebied is dan ook een complex geheel van vele soorten doelen op verschillende niveaus, over verschillende onderwerpen en van verschillende stakeholders.

Uit alle wensen en eisen van de stakeholders en allerlei ander invloeden als bestemmingsplannen, visies, omgevingskenmerken, etc. komt een gebiedsambitie naar voren. Het formuleren van een gedragen gebiedsambitie is een moeilijke opgave, maar het is wel belangrijk. Als de opdrachtgever niet weet wat ze wil, hoe moet de marktpartij het dan weten? De betekend niet dat de gemeente de oplossing zelf hoeft te bedenken, daarvoor is de kennis en innovativiteit van de markt juist meer dan welkom. De randvoorwaarden / parameters moeten wel vastgesteld zijn om de markt de kans te geven een goede oplossing te bedenken.

In het afwegingskader is te zien dat de doelen / ambitie is gekoppeld aan de globale projectkenmerken uit fase 1. De gebiedsambitie start namelijk met het doel op hoofdlijnen: een nieuwe binnenstad, een centrumplan, een herinrichting etc. Vervolgens moet een goede gebiedsambitie worden geformuleerd die ingaat op de visie voor de toekomst van het gebied, en randvoorwaarden op allerlei gebieden (financieel, technische, etc.). Deze ambitie moet aan de voorkant van het project geformuleerd worden, dit is een voorwaarde voor het kunnen maken van een onderbouwde keuze voor een aanbestedingsprocedure.

N.B. Vaak worden doelen als een directe aanleidingen voor de CD gezien, dit is niet het geval. Bijvoorbeeld: de ambitie om een innovatief project te realiseren heeft niet automatisch een CD tot gevolg. Een innovatief product kan net zo goed met een niet openbare aanbesteding uit een functionele vraagspecificatie voortkomen. Het doel is geen directe aanleiding voor de CD, een gemeente die niet weet hoe dat doel in de markt moet worden gezet is dat wel.

Projectcontext

De projectcontext is een verzameling van alle informatie, kenmerken en aspecten rondom het project die het kader vormen waarbinnen een afbakening moet worden aangebracht om tot een concreet project te komen en de daarbij behorende vraag voor de markt.

Hierboven zijn de bouworganisatievorm (verdeling van taken) en gebiedsambitie toegelicht. Dit zijn de twee belangrijkste onderdelen van de projectcontext en uiteindelijke vraag aan de markt. De doelen en ambitie voor het gebied zijn op verschillende manieren van invloed op de projectcontext: bijvoorbeeld de omvang van de plannen bepalen welke gebieden, functies, stakeholders er bij het project betrokken zijn. De gekozen samenwerking is ook van grote invloed, gaat de markt naast het bouwen ook een (deel) onderhouden, financieren of beheren, dan komen er veel andere partijen en belangen bij het project kijken.

Naast deze input vanuit de gekozen samenwerkingsvorm is ook een pijl vanuit de projectcontext naar de bouworganisatievorm te zien. Deze pijl illustreert het iteratieve karakter van de begin en definitiefase van het project. Bijvoorbeeld: er is vooraf gekozen voor een DBFMO, uit de ambitie blijkt echter dat de gemeente zelf het onderhoud wil verzorgen. Dan moet de initiële samenwerkingsvorm worden herzien en enkel de taken DBFO uitbesteed worden.

De projectcontext bestaat naast de bouworganisatievorm en ambitie uit allerlei andere projectkenmerken. Daarbij wordt vaak de indeling gemaakt naar de technische (harde) en omgeving (zachte) kant van het project. In de gebiedsontwikkeling is het vaker de omgeving die een project complex maakt dan de oplossing op technisch gebied. Ook het financiële klimaat is een belangrijke factor in het project. De investeringsmogelijkheden van overheden staan onder druk en het rond krijgen van de businesscase voor een heel gebied blijkt vaak moeilijk. De markt / commerciële functies als woningbouw kunnen bijdragen om andere functies te realiseren (scholing) om gebiedsambities waar te maken. De projectcontext verschilt per project, waarbij telkens andere aspecten van belang zijn, denk aan omgeving, overlast, infrastructuur, fase van het project, etc.

Deze projectcontext is eigenlijk op alle aspecten en in alle fasen van het project relevant. Hij is specifiek aan de voorkant genoemd, maar zoals de naam aangeeft is het de context waarbinnen het project, en de aanbesteding zich bevindt.

Al de hierboven genoemde aspecten en kenmerken van het project maken een project in meer of mindere mate complex. Deze complexiteit maakt het moeilijk om de vraag aan de markt, en alle bijkomende technische, juridische en financiële voorwaarden vooraf vast te leggen. Deze vertaalslag naar een uitvraag is de laatste stap in deze fase.

Startvraag aan markt

De startvraag aan de markt is een eerste voorloper van de definitieve uitvraag of vraagspecificatie. Een uitvraag omvat de context, doelstellingen en eisen ten aanzien van het project. Daarnaast gaat het in op de beoogde samenwerkingsvorm en zijn alle taken, verantwoordelijkheden en voorwaarden ten aanzien van de samenwerking vastgelegd. Op basis van deze uitvraag doen marktpartijen een aanbieding. Bij een concurrentiegericht dialog is het mogelijk om alle onderdelen van de vraagspecificatie te bediscussiëren, toelichten, uitwerken en wijzigen voordat de marktpartijen een aanbieding doen. Het nut om te discussiëren over de vraagspecificatie hangt af van de opzet en invulling van deze vraagspecificatie, deze invulling komt tot stand uit een afbakening en vertaling van de projectcontext (en BOV en ambitie) naar de uitvraag.

Een vraagspecificatie kan op vele vormen en manieren worden opgezet, er zijn tal van keuzes en gevolgen aan de opzet van de vraagspecificatie verbonden. Zo bestaat er de mogelijkheid om de

eisen in meer of mindere mate functioneel te specificeren. Functionele eisen zijn abstracter en meer oplossingsvrij. Het klassieke voorbeeld is het onderscheid tussen de eis: een brug, en de eis een oeververbinding. Een oeververbinding is functioneel omschreven, en schrijft geen oplossing voor, want een oeververbinding kan naast een brug ook een pond of tunnel zijn. Functioneel specificeren hangt in sterke mate samen met de oplossingsvrijheid die daaruit voortkomt. In principe staat de uitvraag bij aanvang van de aanbestedingsprocedure vast. Echter, bij een concurrentiegerichte dialoog is het aan te raden om (een gedeelte) ter discussie te stellen. Vaak wordt in de uitvraag onderscheid gemaakt tussen eisen en wensen, waarbij de wensen variabel ingevuld kunnen worden. Dit biedt de marktpartijen meer gelegenheden om met eigen oplossingen en ideeën te komen en om het project op de voor hem meeste efficiënte manier in te richten. In het kort biedt een functioneel omschreven vraagspecificatie meer vrijheid aan de markt, vanuit de opdrachtgever is minder controle en invloed op het eindresultaat. Dit is bij een goede vraagspecificatie in principe geen probleem, toch is dit voor veel opdrachtgevers nog een heikel punt. Daarnaast is er nog de afweging om de uitvraag voor alle partijen gelijk te houden of om naar aanleiding van de dialooggesprekken voor iedere partij een individuele uitvraag op te stellen. Nadeel hiervan is dat het lastiger is om de transparantie en vergelijkbaarheid bij de beoordeling te waarborgen.

De vertaling van context naar vraag aan de markt is deels ingegeven door het project en de beschikbare informatie. Maar het is ook voor een groot deel de wens van de opdrachtgever. Het is de vraag wat hij wil van de markt, dit mag hij natuurlijk zelf bepalen, vooropstaand dat hij dit integer doet naar alle partijen gelijke kansen (aanbestedingsbeginselen) en onder voorwaarden van goed bestuur, het omgaan met belastinggeld.

De verschillende keuzes voor het opzetten van de vraagspecificatie worden gemaakt op basis van de projectcontext. Centraal hierin staat de vertaling van de ambitie naar een vraag aan de markt en een afbakening van mogelijke oplossingen op basis van de projectcontext. Op basis van deze startvraag (concept vraagspecificatie) kan bepaald worden of er behoefte is aan het toepassen van de CD. Bij deze afweging is zowel de inhoud van de vraagspecificatie (de vraag aan de markt) alsook de vorm van de vraagspecificatie (oplossingsvrijheid, vast-variabel deel) van invloed op het al dan niet kiezen voor de CD. Deze afweging is toegelicht in de volgende fase.

Kortom, in de start fase staat de vertaalslag van de projectcontext naar een startvraag aan de markt centraal. De belangrijkste parameters voor het opstellen van deze startvraag zijn de bouworganisatievorm, ambitie /doelen en de projectcontext.

Fase 3: Afweging

In deze fase staat de daadwerkelijke afweging ten aanzien van de concurrentiegerichte dialoog centraal. Zoals gedefinieerd door de EU is de CD toegestaan wanneer het niet mogelijk is om vooraf de financiële, technische en /of juridische voorwaarden zo op te stellen dat marktpartijen hierop kunnen en willen inschrijven. Tijdens het onderzoek is naar voren gekomen dat de aspecten risico, markt en dialoog sterk gerelateerd zijn aan de financiële, technische en juridische voorwaarden.

Wanneer de voorwaarden niet vooraf vastgelegd kunnen worden zijn hier oplossingen voor: scope veranderen, ambitie bijstellen, project opknippen. Maar bij dergelijke complexe vraagstukken kan ook de dialoog met de markt gezocht worden om gezamenlijk deze voorwaarden zo vast te leggen dat er wel een samenwerking en realisatie van de ambitie tot stand komt. Deze afweging en de hierboven genoemde voorwaarden en aspecten zijn hieronder toegelicht.

Financieel

In het huidige financiële klimaat, waarin gebiedsontwikkelingen (met name vastgoed en woningbouw) zwaar getroffen zijn en overheden ook te kampen hebben met bezuinigen en teruglopende investeringsmogelijkheden is de businesscase van een project vaak een groot issue. Daartegenover staan de onverminderd hoge ambities en wensen om gebieden, wijken en steden te vernieuwen, verduurzamen en sociaal economische problemen aan te pakken.

Marktpartijen kunnen bijdragen aan de financiering en het realiseren van een haalbare businesscase. Wanneer dit van de markt gevraagd en verlangd wordt is het logisch dat zij ook inspraak krijgen in het plan en de ontwikkeling van een gebied. Voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure wordt de markt gepolst of er de intentie is bij te dragen aan het project (bijvoorbeeld via een marktconsultatie). Maar de CD biedt echt de mogelijkheid om 1 op 1 over de financiële voorwaarden in discussie te gaan. Daarbij heeft de markt meer kennis van de mogelijkheden om een businesscase haalbaar te maken (bijvoorbeeld: het aantal en segment huizen, commerciële / kantoorruimte, etc.). Kortom, een niet haalbare businesscase, ruimte voor de markt en de intentie van de markt om daarin te investeren is een aanleiding voor de concurrentiegerichte dialoog.

Los van het feit of er wel of geen haalbare businesscase is, de (meerjarige) financiële constructies bij een gebiedsontwikkeling zijn dusdanig complex dat het voor een gemeente heel moeilijk is om deze voorwaarden vooraf goed vast te leggen. In de gebiedsontwikkeling gaat het naast de investering en onderhoudskosten vaak om huurprijzen, grondbod, grondwaarden, financiële risico's etc. De CD kan bijdragen aan het opzetten van een gunstige financiële constructie waar zowel opdrachtgever als opdrachtnemer mee akkoord kan gaan. Dergelijke complexe financiële constructies treden per definitie op bij DBFMO contracten omdat dit om meerjarige omvangrijke financieringsvraagstukken gaat. De EU stelt dat de financieringsconstructies bij PPS-en per definitie 'bijzonder complex zijn' en daarmee een keuze voor de CD rechtvaardigen.

Technisch

Problemen ten aanzien van het formuleren van de technische specificatie van de uitvraag zijn onder te verdelen in twee categorieën: de technische voorwaarden en de technische oplossing.

De technische voorwaarden gaan specifiek in op het niet kunnen definiëren van de technische invulling van een ontwerp. Echter de EU beargumenteert in (EU explanatory note, considerans 31) dat dit onwaarschijnlijk is aangezien er de mogelijkheid is om technische voorwaarden in functionele of prestatie eisen te vertalen. De specifieke technische oplossing kan vervolgens door de markt zelf ingevuld worden. In de praktijk is dit geen aanleiding geweest voor het toepassen van de CD hoewel dit juridisch wel toegestaan is.

Naast de technische voorwaarden kan ook de technische oplossing een reden zijn om voor de concurrentiegerichte dialoog te kiezen. De technische oplossing hoeft, anders dan de term doet vermoeden, niet perse over techniek te gaan. Het gaat om de oplossing die door de markt geboden moet worden. In het geval van de gebiedsontwikkelingssector zijn dit veelal oplossingen op het gebied van: invulling, realisatie en herontwikkeling van een gebied. Het gaat er bij de technische oplossing om dat het voor de opdrachtgever niet duidelijk is welke oplossing het beste past bij de ambitie en doelstellingen voor het gebied. De specifieke aanleiding is zeer divers en verschilt van

project tot project. Bijvoorbeeld de realisatie van een aantal woningen, dit is op zichzelf niet complex. De realisatie van een aantal woningen grenzend aan een Natura2000 gebied met zeer strenge wetgeving is wel complex. In dit geval kan het voor de gemeente niet mogelijk zijn om de ruimtelijke inpassing (de technische oplossing) vooraf voor te schrijven. Dit is een voor de gemeente een aanleiding om voor de CD te kiezen. Kortom, wanneer het voor de gemeente niet mogelijk is om de technische oplossing vooraf voor te schrijven en vast te leggen in de vraagspecificatie is de CD een optie.

Juridisch

In het contract zijn alle afspraken, voorwaarden, verantwoordelijkheden, verdeling van taken en risico's vastgelegd. Het is de formele vastlegging van de verdeling van taken en afspraken uit de vraagspecificatie. De vorm van het (concept)contract is afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt. Inzet in gebiedsontwikkelingsprojecten zijn vaak intentie, samenwerking of realisatie overeenkomsten (bron: reisiwijzer gebiedsontwikkeling). Naast de verantwoordelijkheden en verdeling van taken zijn ook de financiële en technische voorwaarden (hierboven besproken) onderdeel van het contract.

Het concept contract is onderdeel van de vraagspecificatie die naar de markt gaat en waarop de markt een inschrijving doet. Dit contract mag, net als alle andere onderdelen van de vraagspecificatie, onderdeel zijn van de concurrentiegerichtte dialoog. Hierdoor kunnen de voorwaarden van het contract aangepast worden om zo een contract op te stellen waar zowel opdrachtgever als opdrachtnemer zich in kan vinden.

Het niet vooraf kunnen en/of willen vastleggen van alle contractvoorwaarden is eveneens een aanleiding voor de concurrentiegerichtte dialoog. Het is belangrijk dat de voorwaarden voor de opdrachtgever goed zijn, maar als de markt geen mogelijkheden ziet om het project binnen deze voorwaarden te realiseren dan kan het nog zo goed zijn voor de gemeente, maar dan wordt het project niet gerealiseerd. Zeker bij meer complexe projecten met complexe contracten (denk aan DBFMO) is het voor een gemeente moeilijk om vooraf alle voorwaarden op te stellen zodat zowel de gemeente als de markt hier mee instemt. Kortom, het niet kunnen opstellen van de contractvoorwaarden en het bewust ruimte bieden in de contractvoorwaarden draagt bij aan het kunnen voeren van een succesvolle concurrentiegerichtte dialoog.

Kortom, het niet vooraf kunnen of willen vaststellen van de financiële, technische en juridische voorwaarden maakt de CD een nuttige procedure om op deze gebieden afstemming met de markt te zoeken. Binnen deze afweging spelen ook de volgende drie aspecten een grote rol: risico's, markt en dialoog. Deze risico's zijn niet per definitie toe te schrijven aan of financieel, of technisch of juridische voorwaarden. Het zijn alle drie aspecten die van invloed zijn op alle drie de voorwaarden. Deze aspecten zijn hieronder toegelicht.

Risico's

Naast risico's spelen er ook altijd kansen bij projecten, daarom spreekt men tijdens een aanbesteding liever over een kansen en risico dossier. Een risico en kansen dossier is altijd een belangrijk onderdeel en inzet van een aanbesteding. Dit is bij een concurrentiegerichtte dialoog niet anders. De mogelijkheid om risico's toe te lichten en de verdeling te optimaliseren door ze onder te brengen bij

de partij die ze het beste kan dragen is een groot voordeel van de concurrentiegerichte dialoog. Vanzelfsprekend gaat het hier om risico's op zowel technisch als ook financieel en juridisch gebied.

Ten aanzien van het omgaan met risico's kunnen meerdere benaderingen worden gekozen. Als de risico's te groot worden geacht kan de scope of oplossing of ambitie van het project worden bijgesteld. Risico's kunnen zelf worden gedragen of worden ondergebracht bij marktpartijen (die daar veel geld voor vragen). Het is ook mogelijk om risico's te bespreken in de dialoog en de kennis en innovativiteit van de markt benutten om door middel van slimme oplossingen de risico's op een betere manier te managen.

Kortom, het bediscussiëren van risico's en kansen is ook een aanleiding om te kiezen voor de CD.

Markt

Een aanbesteding staat in het teken van het vinden van de juiste partij om een samenwerking mee aan te gaan. In de gebiedsontwikkeling is dit vaak een PPS: publiek private samenwerking. De beoogde samenwerking staat bij het opstellen van het contract, het bedenken van de plannen en selectie van de juiste partner centraal. Het lijkt dan ook niet meer dan logisch om de beoogde partner(s) in dit samenwerkingsproces te betrekken. Dit geldt bijvoorbeeld voor het opstellen van het contract, maar zeker ook voor het voeren van de concurrentiegerichte dialoog. Daarom is het belangrijk om ruimte te bieden aan de markt, samen te werken met de markt en te denken aan de markt.

Ruimte bieden aan de markt. De markt moet een bepaalde mate van ruimte hebben binnen de dialoog om vragen te kunnen stellen, aanpassingen te doen en zaken ter discussie te kunnen stellen. Alleen dan is er een prikkel voor de markt om te komen met goede ideeën en zich in te zetten voor een succesvolle dialoog. Dit gaat over ruimte op verschillende onderwerpen: ten aanzien van de oplossing (bijvoorbeeld functioneel specificeren, eisen ter discussie stellen), risico's (andere verdeling), contractvoorwaarden, etc.

Samenwerken met de markt. Twee monologen maken nog geen dialoog (bron). Een dialoog zal gezamenlijk gevoerd moeten worden om afstemming te kunnen realiseren op het gebied van risico's, uitvraag, oplossingen, etc. Samenwerking in bijvoorbeeld het bespreken van het risicodossier leidt tot een beter dossier, betere inschatting en verdeling van risico's en betere beheersmaatregelen.

Denken aan de markt. De filosofie achter de concurrentiegerichte dialoog is dat de kennis en innovatie van de markt kan worden benut om betere plannen en oplossingen te realiseren. De markt moet daar ook iets voor terugkrijgen. Denk aan met name de kosten en inspanning voor de markt in bijvoorbeeld het bepalen van de dialoogproducten of het aantal deelnemers aan een dialoog. Ook het beschermen van de ideeën van marktpartijen (geen cherry picking) hoort hierbij.

Kortom, de markt is belangrijk omdat de dialoog samen met de markt doorlopen moet worden. Er moet bij de afweging voor de CD dan ook gekeken worden naar de kenmerken van de markt. Is er animo om hierover in dialoog te gaan? Heeft de markt de juiste kennis / middelen om de ambitie te verwezenlijken? Willen we zaken samen met de markt oppakken? Willen we ze ruimte en middelen geven om het voor ons te bedenken? De dialoog is alleen succesvol als de markt daarbij betrokken is en zich op een goede manier kan inzetten. Hierboven zijn een aantal voorwaarden genoemd om de markt beter te betrekken.

Dialogoog

De afweging of een project past bij de concurrentiegerichto dialogoog bestaat uit twee delen: de eigenschappen en kenmerken van het project en de eigenschappen en kenmerken van de CD. De aspecten en kenmerken van het project die van invloed zijn op deze afweging zijn hierboven reeds toegelicht. Daarnaast zijn ook de eigenschappen van de CD van invloed op deze afweging.

Het is de vraag of de eigenschappen, mogelijkheden en voordelen van de CD aansluiten bij de kenmerken van het project. In §3.2 zijn de kenmerken van de CD toegelicht.

Naast het feit dat de CD van invloed is op de afweging, is de CD van invloed op de procedure. De globale procedure van de CD is vastgelegd in de Europese wetgeving (bron) en is overgenomen door de Nederlandse ARW, binnenkort aanbestedingswet. En daarmee vormen deze juridische kenmerken het kader waarbinnen de CD toegepast kan worden. Binnen deze kaders bestaat de vrijheid om het proces zelf vorm te geven.

Keuze voor de concurrentiegerichto dialogoog (of niet)

De laatste stap in deze fase is de afweging of de concurrentiegerichto dialogoog op basis van de projectkenmerken en de kenmerken van de dialogoog een waardevolle procedure is. Als blijkt dat de CD waardevol kan zijn dan kan de volgende fase van het afwegingskader doorlopen worden waarin wordt gekeken of de procedure ook past binnen de voorwaarden. Als er geen aanleiding is om de CD toe te passen dan kan een advies opgesteld worden waarin afgeraden wordt om voor de CD te kiezen, in dit geval hoeven de voorwaarden niet bekeken te worden.

Deze keuze wordt gemaakt op basis van de voorwaarden en aspecten die hierboven zijn toegelicht. Er wordt primair bekeken of het nuttig is om met een marktpartij in dialogoog te gaan over financiële, technische of juridische onderdelen van het project. Hierbij wordt dus nog niet gekeken of de CD toegepast mag worden, of het goedkoper is dan een andere procedure, etc. Er wordt alleen bepaald of en waarom de dialogoog voor dit project nuttig is. Dit wordt, voor zover dat mogelijk is, voor de drie voorwaarden (financieel, technische en juridisch) afzonderlijk bepaald. Er zit natuurlijk een grote overlap in de drie voorwaarden, een andere technische oplossingen heeft ook financiële gevolgen.

Een afweging m.b.t. de financiële voorwaarden kan er op hoofdlijnen als volgt uitzien:

De uitvraag bestaat uit een DBFMO contract met een complexe meerjarige financieringsconstructie. De gemeente weet niet goed bij wie (markt of gemeente) het de kosten van het meerjarig onderhoud moet onderbrengen. Er wordt ook gekeken of dit financiële risico's met zich mee brengt, of de marktpartijen ervaring hebben met dit soort onderhoud en of het mogelijk is om dit in een dialogogronde te bespreken.

Uit deze analyse blijkt dat een concurrentiegerichto dialogoog nuttig is omdat het voor de gemeente niet mogelijk is om de voorwaarden m.b.t. kosten van het onderhoud vooraf vast te leggen. Via de CD kunnen marktpartijen gevraagd worden om een voorstel te doen m.b.t. de kosten voor het onderhoud. Vervolgens kan de gemeente beoordelen hoe de kosten het beste verdeeld kunnen worden.

Op bovenstaande wijze wordt voor de financiële, technische en juridische voorwaarden gekeken of de concurrentiegerichtte dialoog nuttig is om toe te passen. Daarbij is ook de onderbouwing van deze constatering belangrijk voor de volgende fase in het afwegingskader en om een betrouwbaar advies op te stellen.

Als blijkt dat er aanleiding is om de CD toe te passen dan moet daarna bepaald worden of dit ook daadwerkelijk de beste oplossing is en of de procedure is in te passen binnen de voorwaarden. Een belangrijke voorwaarde zijn natuurlijk de kosten: wegen de voordelen (afstemming) op tegen de nadelen (hogere transactiekosten). Dit is de volgende stap in de afweging die in de volgende fase is toegelicht.

Fase 4: voorwaarden

In de vorige fase is vastgesteld dat er aanleiding is om de concurrentiegerichtte dialoog toe te passen. Of het ook binnen de voorwaarden (kosten, wet en regelgeving en organisatie) past wordt in deze fase bekeken. Op basis van de afweging kan een concept CD proces worden opgesteld, de kosten, wet en regelgeving en organisatie worden achtereenvolgens getoetst aan het concept proces. Waar nodig wordt dit proces 'kloppend' gemaakt met de voorwaarden. Dit leidt tot een concept advies dat na verificatie aan de startvraag vertaald kan worden naar het uiteindelijke advies (fase 5).

Concept proces CD

In de vorige fase is vastgesteld dat de concurrentiegerichtte dialoog nuttig is. Er is op basis van of de financiële en/of technische en/of juridische voorwaarden een aanleiding om de CD toe te passen. Daarbij is onderbouwd waarom er afstemming met de markt nodig is, waar de dialoog over zou moeten gaan en welk resultaat beoogd is. Op basis van deze informatie, plus de start vraag aan de markt en de projectinformatie kan een inschatting van de dialoogprocedure worden gemaakt. De dialoogfase bestaat uit een aantal parameters: het aantal dialoogrondes, de dialoogproducten, de experts die aan tafel zitten, de dialoogonderwerpen, het aantal uitgenodigde partijen per dialoogronde, de momenten van trechtering / selectie.

Op basis van het concept dialoogproces kan een analyse gemaakt worden van de kosten van de concurrentiegerichtte dialoog, of een CD juridisch toegestaan is en of de organisatie ingericht kan worden op het beoogde dialoogproces. Dit conceptproces wordt beoordeeld en waar nodig aangepast om het passend te maken binnen bijvoorbeeld het juiste budget. Er is immers vastgesteld dat de CD gewenst is en voordelen biedt, dan is het zaak om de CD mogelijk te maken. Een voorbeeld van het passend maken van het conceptproces is het inkorten van het beoogde CD proces om daarmee tijd en geld te besparen.

Het conceptproces zal gedurende deze fase, waarin het wordt afgestemd op de verschillende voorwaarden, aan verandering onderhevig zijn. Het is een constante cirkel van aanpassen, toetsten aan de voorwaarden en weer aanpassen. Of het uiteindelijke proces dan nog wel voldoet wordt uiteindelijk geverifieerd aan het einde van de fase. Dit is toegelicht bij het kopje: verificatie aan startvraag.

Transactiekosten

De hoge kosten van de concurrentiegerichtte dialoog ten opzicht van andere aanbestedingsprocedures is een veelgehoorde kritiek wanneer het over de toepassing van de CD

gaat. De kosten van de concurrentiegerichtte dialoog zijn ontegenzeggelijk hoger dan die van andere procedures, daarom is het zaak om een goede afweging te maken voordat voor de CD gekozen wordt. Een goede afweging houdt in ieder geval rekening met de kosten alsook de voordelen die met de CD behaald worden. Ook moet in ogenschouw worden genomen dat de CD kosten 'naar voren haalt'. Door vooraf in dialoog te gaan over allerlei aspecten, bijvoorbeeld onderhoud, worden kosten in de toekomst vermeden. Dit maakt de afweging lastig en leidt tot een vaak eenzijdige vergelijking van enkel het verschil in aanbestedingskosten in de beginfase.

Bij het beoordelen van de kosten moet zowel naar de kosten voor de gemeente alsook naar de kosten voor de markt gekeken worden. De kosten moeten enigszins proportioneel zijn ten opzichte van de totale opdrachtsom. En in het geval van de markt ook proportioneel ten opzichte van de kans op het binnenhalen van het werk en de eventuele ontwerpvergoeding. Er moet echter niet vergeten worden dat er altijd kosten zijn, daarbij zijn het ook gewoon acquisitiekosten waar de markt altijd mee te maken heeft. De markt heeft altijd de keuze om niet mee te doen met de dialoog.

De afweging ten aanzien van de baten en kosten van een concurrentiegerichtte dialoog zijn moeilijk te maken. De baten vinden deels in de toekomst plaats en zijn lastig in geld uit te drukken. Wat is een beter plan waard? Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat het om een complex project gaat. De aanbesteding van een complex project is per definitie duur, of het nu wel of niet met een CD wordt uitgevoerd. Kengetallen kunnen helpen bij de afweging of de kosten van de CD in verhouding zijn tot de voordelen en de totale waarde van het project. Gemeenten hanteren standaard percentages (Oss 13%) voor advieskosten bij een project, hier zijn de kosten voor de CD bij inbegrepen. Wanneer de kosten voor alleen de CD al in de buurt van 13% komen is het toepassen van de CD niet proportioneel voor dit project. Aannemers rekenen doorgaans 1% van de totale som als aanbestedingskosten (bron: interview), ook dit kan gebruikt worden als handvat voor het beoordelen van de transactiekosten.

Uit de interviews bleek dat er niet echt een standaard of rekenmethode is die wordt gehanteerd of beschikbaar is. Deze afweging wordt op basis van expertise en ervaring gemaakt door de adviseur. De kengetallen en gezond verstand bieden daarbij ondersteuning.

Wanneer de kosten te hoog zijn kan de concept procedure worden aangepast, wanneer de kosten nog steeds te hoog zijn dan is de dialoog geen optie. En is het advies om geen CD te doen aangezien de voordelen niet opwegen tegen de kosten om de procedure te doorlopen. Wanneer het wel past binnen de kosten kan het afwegingskader verder doorlopen worden.

Wet en regelgeving

Wet en regelgeving vormen strikte voorwaarden waar het conceptproces aan moet voldoen. De belangrijkste juridische voorwaarden zijn hieronder toegelicht.

Ten eerste moet er sprake zijn van een 'bijzonder complex project'. Dit is het geval wanneer het niet mogelijk is om de financiële, technische of juridische voorwaarden vooraf vast te leggen. Deze overweging is in principe gemaakt in de voorgaande fase van het afwegingskader. Hier is reeds vastgesteld of er aanleiding is om de CD toe te passen. Hier komt bij dat de aanbestedende dienst in staat moet zijn om de keuze voor de CD te motiveren. In de praktijk blijkt dat deze voorwaarde niet belemmerend optreedt ten aanzien van de toepassing van de CD. Aangezien vrij 'gemakkelijk' aan

deze voorwaarde kan worden voldaan. De analyse en onderbouwing zoals deze eerder in het afwegingskader is aangegeven is voldoende om aan deze voorwaarde te voldoen.

Daarnaast moet de conceptprocedure voldoen aan de juridische kaders. De juridische kaders m.b.t. het inrichten van de concurrentiegerichtte dialoog zijn vastgelegd in het ARW. Daarnaast zijn de algemene aanbestedingsregels ook van kracht op de CD. Zo is er bijvoorbeeld vastgelegd dat er een minimaal aantal deelnemers moet zijn om de concurrentie te waarborgen, er mag niet gediscrimineerd worden, etc. Er is binnen deze kader voldoende ruimte om de procedure naar eigen smaak en voorkeur in te richten.

In de laatste plaats kunnen er nog projectspecifieke wetten of regels van toepassing zijn op de procedure. Bijvoorbeeld ten aanzien van de omgang met vergunningen, inspraak, etc. Met name in verband met tijdsdruk zijn doorlooptijden van vergunningen goed om in de gaten te houden.

Wanneer het conceptproces aan de juridische voorwaarden voldoet is de laatste voorwaarde de inpassing binnen de organisatie van de gemeente.

Organisatie

De organisatie moet ingericht worden op het doorlopen van een concurrentiegerichtte dialoog. De juiste mensen moeten aan tafel zitten en daarvoor is capaciteit en kennis (over de dialoog) nodig. Daarnaast moet de organisatie (bestuurlijk / politiek) instemmen met de concurrentiegerichtte dialoog. Deze bestuurlijke en politieke processen zijn verder buiten beschouwing gelaten in het afwegingskader. Dit zijn randvoorwaardelijke processen die verder ook niet door de adviseur zijn te beïnvloeden. Het is de taak om een advies te geven ten aanzien van de keuze voor een aanbestedingsprocedure. Of dit binnen de politiek / bestuurlijke beleid past is iets wat de gemeente op basis van het advies zelf moet besluiten.

De voorwaarde blijft staan dat er een capabel team moet worden gevormd om de dialoogprocedure te doorlopen. Het is mogelijk om capaciteit en kennis in te huren. Aandachtspunt is wel dat het dialoogteam voldoende is ingebed in de gemeentelijke organisatie. Wanneer externen alle onderhandelingen en dialogen voeren en de gemeente aan het einde van het verhaal niet instemt met de vastgestelde voorwaarden en inschrijvingen dan is het proces alsnog mislukt. Daarom is het belangrijk om het mandaat voor het dialoogteam en de randvoorwaarden van tevoren goed vast te leggen. Inhuren van capaciteit en kennis heeft ook financiële gevolgen, deze moeten ook in de overweging van het concept proces worden meegenomen.

Eventueel moet het conceptproces zo aangepast worden dat de organisatie instemt met de beoogde procedure.

Verificatie aan startvraag

Wanneer alle voorwaarden zijn langsgelopen en het conceptproces is aangepast en voldoet aan alle voorwaarden is het de vraag of het nog wel voldoet aan de initiële doelstellingen van het project. Wordt met het voorgenomen proces de beste partner geselecteerd voor het realiseren van de gebiedsambitie?

Om dit te kunnen beantwoorden wordt het concept advies geverifieerd aan de startvraag aan de markt. Voldoet het aangepaste proces en de aangepaste uitvraag aan de markt nog aan de doelstelling die met het project verwezenlijkt moeten worden? Wanneer dit niet het geval is, is het de vraag of dit erg is of dat deze aanpassingen voor lief moeten worden genomen. Het is ook mogelijk om het afwegingskader vanaf de afweging en voorwaarden opnieuw te doorlopen met de aanpassingen van de bijgeschaafde projectdoelstelling / ambitie in het achterhoofd. Dit proces wordt herhaald totdat het CD proces voldoet aan de eisen of het toch blijkt dat een CD niet past en er beter voor een andere procedure kan worden gekozen.

Met deze keuze wordt de voorwaarden fase afgerond en kan het definitieve advies opgemaakt worden.