

# 'Op weg naar risicogestuurd aanbesteden bij IUC Belastingdienst'

*Het is gewoon een kwestie van doen!*



**Masterthesis Public Management**

**Claudia Loots**

**27 april 2022**

# 'Op weg naar risicogestuurd aanbesteden bij IUC Belastingdienst'

*Het is gewoon een kwestie van doen!*

|                           |                                                             |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Onderwijsinstelling       | : Universiteit Twente, Drienerlolaan 5   7522 NB   Enschede |
| Studie                    | : Master Public Management                                  |
| Status                    | : Masterthesis                                              |
| 1 <sup>e</sup> Begeleider | : dr. J.A.M. de Kruijf                                      |
| 2 <sup>e</sup> Begeleider | : dr. V. Junjan                                             |
| Opdrachtgever             | : IUC Belastingdienst, Tiberdreef 12-24   3561 GG   Utrecht |
| Auteur                    | : Claudia Loots                                             |
| Datum                     | : 27-04-2022                                                |

## SAMENVATTING

Tijdens het proces Europese aanbestedingen heeft Inkoopuitvoeringscentrum Belastingdienst (IUC/B) te maken met risico's. Deze risico's kunnen van invloed zijn op het aanbestedingsresultaat (het inkopen van onvoldoende kwaliteit van producten en/of diensten), de uitloop van het aanbestedingsproces of budgetoverschrijdingen. Binnen het huidige Europees aanbestedingsproces ligt het accent voornamelijk op conventioneel risicomanagement. De dynamische en complexe omgeving waarin IUC/B aanbestedingen uitvoert vraagt echter om een proactieve en dynamische manier van werken. Een manier van werken waarbij risicosturing het uitgangspunt is. IUC/B benoemt deze werkwijze risicogestuurd aanbesteden. Door het Europees aanbestedingsproces meer risicogestuurd te maken kan er in aansluiting op de aanbestedingsdoelstellingen, frequenter preventieve beheersmaatregelen worden genomen om fouten te vermijden of tijdig te corrigeren of risico's bewust te accepteren.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt daarom:

*Op welke wijze kan het IUC/B risicogestuurd werken invoeren om het Europees aanbestedingsproces beheersbaar te maken?*

Risicogestuurd aanbesteden in het Europees aanbestedingsproces van IUC/B kan als volgt worden gedefinieerd:

*Risicogestuurd aanbesteden in het Europees aanbestedingsproces van IUC/B is het met alle relevante stakeholders periodiek toepassen van de zes generieke risicoprocesstappen, waarbij op basis van een risicoanalyse de grootste risico's in kaart worden gebracht en bewust wordt gekozen om risico's over te dragen, te verkleinen, te delen, te mitigeren of te accepteren.*

Het hoofdrisico bij Europese aanbestedingen is:

*Het niet of onvoldoende voorzien in de behoefte en de doelstelling van de organisatie.*

Risicogestuurd aanbesteden heeft ten opzichte van conventioneel risicomanagement het voordeel dat er een groter handelingsperspectief ontstaat in tegenstelling tot de klassieke risicobenadering waarbij proactief risico's maximaal vermeden worden. Hierbij staat niet de methode, maar staan de doelen centraal.

Om risicogestuurd aanbesteden in te bedden in het Europees aanbestedingsproces dient, vanuit de theorie en het empirisch onderzoek, in totaliteit aan tweeëntwintig te worden voorwaarden voldaan die betrekking hebben op de organisatiestructuur, -cultuur en de methode. Geen van de tweeëntwintig voorwaarden is volgens de respondenten aanwezig. Over twaalf voorwaarden variëren de inzichten onder de respondenten. Daarnaast dienen er acht belemmeringen te worden weggenomen, waarvan één belemmering te weten het Verscherpt Toezicht niet weg te nemen is. De voorwaarden die moeten worden ingevuld en de belemmeringen die moeten worden weggenomen om risicogestuurd te kunnen aanbesteden, hebben verband met: a) interne risicosturing, b) externe betrokkenheid en c) het gebruik van de methode. Daarnaast zijn

inbedding van stakeholdermanagement en het toepassen van risico governance voorwaarden voor het succes van risicogestuurd aanbesteden. Tot slot vraagt risicogestuurd aanbesteden om risicoleiderschap, dat niets anders is dan het doelgericht willen en durven omgaan met onzekerheden, kansen en risico's. Dit is een kwestie van doen!

Om het Europees aanbestedingsproces meer risicogestuurd te maken worden er acht interventies voorgesteld. Dit zijn:

1. Maak formele interne afspraken over rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor risicosturing binnen het Europees aanbestedingsproces, welke worden gedragen van hoog tot laag binnen de organisatie.
2. Maak eenduidige werkdefinities voor risicogestuurd aanbesteden.
3. Maak formele interne afspraken om het werkproces van risicosturing periodiek te evalueren en aan te passen op basis van voortschrijdend inzicht en zorg dat deze worden nageleefd.
4. Maak formele interne afspraken om de interactie met relevante externe stakeholders te verbeteren en zorg dat deze worden nageleefd.
5. Ontwikkel en stel een gebruiksvriendelijke risicomangementmethode beschikbaar, die toegankelijk is voor alle gebruikers welke tevens naadloos aansluit op het Europees aanbestedingsproces.
6. Integreer de PVIB risicomangement processtappen (proces B7, zie §2.2, Belastingdienst, 2021d) in het huidige Europees aanbestedingsproces van PVIB.
7. Investeer in bekwaamheid en in actuele kennis van alle medewerkers over risicogestuurd aanbesteden, de risicomangementmethode en de risicocategorieën die van toepassing kunnen zijn binnen het Europees aanbestedingsproces.
8. Maak formele interne afspraken waarbij bij elk afgerond Europees aanbestedingstraject de effectiviteit van de genomen beheersmaatregelen wordt geëvalueerd.

De interventievoorstellen zijn aan de expertgroep risicogestuurd aanbesteden IUC/B voorgelegd en door hen als haalbaar en praktisch toepasbaar beoordeeld. Voor risicogestuurd aanbesteden is gekozen voor een ontwikkelperspectief. Hierbij is het ontwerp nadrukkelijk niet in beton gegoten, maar eerder richtinggevend. Het uitvoeren van de voorgestelde interventies zullen deels een impuls geven aan de implementatie van risicogestuurd aanbesteden. Hierdoor treedt een paradigmaverschuiving op waarmee het conventioneel risicomangement wordt vervangen.

## Inhoudsopgave

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Samenvatting .....                                                                                         | 3  |
| Voorwoord .....                                                                                            | 8  |
| 1. Inleiding .....                                                                                         | 9  |
| 1.1. (Slimmer) omgaan met onzekerheden .....                                                               | 9  |
| 1.2. Van risicomanagement naar risicogestuurd werken .....                                                 | 10 |
| 1.3. De Belastingdienst; een organisatie met een missie .....                                              | 11 |
| 1.4. De missie van IUC Belastingdienst .....                                                               | 11 |
| 1.5. Oorzaken van risico's in het Europees aanbestedingsproces .....                                       | 12 |
| 1.6. Vragen over risicogestuurd werken in het Europees aanbestedingsproces .....                           | 14 |
| 1.7. Doelstelling van het onderzoek .....                                                                  | 14 |
| 1.8. Afbakening .....                                                                                      | 14 |
| 1.9. Relevantie .....                                                                                      | 15 |
| 1.9.1. Wetenschappelijke relevantie .....                                                                  | 15 |
| 1.9.2. Maatschappelijke relevantie .....                                                                   | 15 |
| 1.10. Leeswijzer .....                                                                                     | 16 |
| 2. Beleidskader .....                                                                                      | 18 |
| 2.1. Programma Risicomanagement .....                                                                      | 18 |
| 2.2. Programma Verbetering Inkoop Belastingdienst .....                                                    | 19 |
| 2.3. Europese aanbestedingswet- en regelgeving .....                                                       | 22 |
| 3. Theoretisch kader .....                                                                                 | 23 |
| 3.1. Inkoopmanagement .....                                                                                | 23 |
| 3.1.1. Het begrip inkoopmanagement .....                                                                   | 23 |
| 3.1.2. De inkoopfunctie en het inkoopproces .....                                                          | 23 |
| 3.1.3. Rollen en stakeholdersmanagement in het inkoopproces .....                                          | 25 |
| 3.2. Kernbegrippen rondom risicogestuurd werken .....                                                      | 26 |
| 3.2.1. De relatie tussen de begrippen onzekerheid en risico .....                                          | 26 |
| 3.2.2. Risicoperceptie en -bereidheid .....                                                                | 30 |
| 3.2.3. Stakeholdermanagement en risico governance .....                                                    | 31 |
| 3.2.4. Het begrip risicomanagement .....                                                                   | 32 |
| 3.3. Vanuit risicomanagement(methode) naar risicogestuurd werken .....                                     | 33 |
| 3.4. Voorwaarden en belemmeringen voor de implementatie van risicogestuurd werken ....                     | 36 |
| 3.4.1. Voorwaarde – organisatiestructuur & -cultuur: 'Stakeholdermanagement en governance structuur' ..... | 38 |
| 3.4.2. Voorwaarde – organisatiestructuur: 'Risicoleiderschap' .....                                        | 38 |
| 3.4.3. Voorwaarde – organisatiecultuur: 'Veilige omgeving' .....                                           | 39 |

|        |                                                                                                    |    |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.5.   | Conclusie en conceptueel model .....                                                               | 39 |
| 4.     | Routekaart van het onderzoek (methodologie & verantwoording) .....                                 | 44 |
| 4.1.   | Onderzoeksstrategie en –benadering .....                                                           | 44 |
| 4.1.1. | Ontwerp onderzoek .....                                                                            | 44 |
| 4.2.   | Onderzoeksmethoden .....                                                                           | 46 |
| 4.2.1. | Theoriebenadering .....                                                                            | 46 |
| 4.2.2. | Documentenonderzoek.....                                                                           | 46 |
| 4.2.3. | Casestudy en vergelijkend onderzoek .....                                                          | 46 |
| 4.3.   | Methode van dataverzameling en -analyse.....                                                       | 48 |
| 4.3.1. | Ethiek.....                                                                                        | 49 |
| 4.3.2. | Interviews.....                                                                                    | 49 |
| 4.3.3. | Data-analyse .....                                                                                 | 50 |
| 4.4.   | Methodologische verantwoording .....                                                               | 50 |
| 4.4.1. | Navolgbaarheid .....                                                                               | 51 |
| 4.4.2. | Betrouwbaarheid .....                                                                              | 51 |
| 4.4.3. | Validiteit .....                                                                                   | 52 |
| 5.     | Risicogestuurd werken in de praktijk.....                                                          | 54 |
| 5.1.   | Voorwaarden en belemmeringen risicogestuurd aanbesteden.....                                       | 54 |
| 5.1.1. | Voorwaarden aan de organisatiestructuur .....                                                      | 55 |
| 5.1.2. | Voorwaarden aan de organisatiecultuur .....                                                        | 56 |
| 5.1.3. | Voorwaarden aan de methode.....                                                                    | 57 |
| 5.1.4. | Belemmeringen .....                                                                                | 58 |
| 5.2.   | Analyseren van de huidige werkwijze .....                                                          | 59 |
| 5.2.1. | Voorwaarden en belemmeringen organisatiestructuur .....                                            | 59 |
| 5.2.2. | Voorwaarden en belemmeringen organisatiecultuur .....                                              | 62 |
| 5.2.3. | Voorwaarden methode .....                                                                          | 64 |
| 5.3.   | Vergelijking risicomanagementproces PVIB met risicogestuurd werken .....                           | 66 |
| 5.4.   | Hoe andere inkoopafdelingen binnen de overheid invulling geven aan risicogestuurd aanbesteden..... | 67 |
| 5.5.   | Conclusie .....                                                                                    | 73 |
| 6.     | Ontwerp voor risicogestuurd aanbesteden binnen IUC/B.....                                          | 75 |
| 6.1.   | Definitie van risicogestuurd aanbesteden IUC/B .....                                               | 75 |
| 6.2.   | Interventievoorstellen .....                                                                       | 75 |
| 6.2.1. | Verbeteren interne risicosturing.....                                                              | 76 |
| 6.2.2. | Verbeteren externe betrokkenheid.....                                                              | 76 |

|           |                                                                                                 |     |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.2.3.    | Verbeteren gebruik van de methode .....                                                         | 77  |
| 6.3.      | Toetsing door expertgroep risicogestuurd aanbesteden IUC/B .....                                | 77  |
| 6.4.      | Conclusie .....                                                                                 | 78  |
| 7.        | Conclusie en aanbevelingen .....                                                                | 79  |
| 7.1.      | Beantwoording van de deelvragen en hoofdvraag .....                                             | 79  |
| 7.2.      | Aanbevelingen vanuit het onderzoek .....                                                        | 82  |
| 7.3.      | Reflectie en aanbevelingen toekomstig onderzoek .....                                           | 85  |
| 7.3.1.    | Betrouwbaarheid, validiteit en generaliseerbaarheid .....                                       | 85  |
| 7.3.2.    | Reflectie ten behoeve van toekomstig onderzoek .....                                            | 86  |
| 8.        | Referenties .....                                                                               | 88  |
| Bijlage 1 | Afkortingenlijst .....                                                                          | 96  |
| Bijlage 2 | Organogram SSO CFD.....                                                                         | 97  |
| Bijlage 3 | Interviewprotocol eerste ronde interviews .....                                                 | 98  |
| Bijlage 4 | Interviewprotocol tweede ronde interviews .....                                                 | 102 |
| Bijlage 5 | Overzicht respondenten.....                                                                     | 104 |
| Bijlage 6 | Coderingstabel .....                                                                            | 105 |
| Bijlage 7 | Overzicht alle voorwaarden en belemmeringen in het onderzoek .....                              | 112 |
| Bijlage 8 | Inzicht aan- en afwezigheid voorwaarden en belemmeringen risicogestuurd aanbesteden IUC/B ..... | 116 |
| Bijlage 9 | Resultaten vergelijkend onderzoek IUC RWS en UBR HIS.....                                       | 121 |

## VOORWOORD

Voor u ligt mijn masterthesis, welke is geschreven in het kader van de opleiding Master Public Management aan de UTwente. Het onderzoek 'Op weg naar risicogestuurd aanbesteden bij IUC Belastingdienst' speelt zich af binnen mijn werkterrein; inkoop en aanbesteden in het publieke domein. Hierbij richt ik me op de voorwaarden, die nodig zijn om het Europees aanbestedingsproces risicogestuurd te maken, zodat aanbestedingsteams in het dynamisch tijdperk waarin we leven, slimmer om kunnen gaan met onzekerheden. Daarbij heeft naast de 'harde kant' van risicomanagement, vooral de 'zachte kant', risicogestuurd werken mijn bijzondere aandacht. Dit past goed bij mijn persoonlijke karakter waarbij ik graag samen en in overleg met anderen werk aan procesverbetering. Daarin staan mens, cultuur, flexibiliteit, aanpassingsvermogen en leren steeds meer centraal. Wat ik de afgelopen jaren heb geleerd is dat regels en structuren hierin belangrijk zijn, maar dat het vooral draait om de kwaliteit van het individu en het samenwerken.

De weg om te komen tot deze thesis was voor mij vergelijkbaar met de wijze, waarop ik tijdens de klimsport een route benader; vol passie en ambitie een weg uitstippelen om het eindpunt te bereiken. Het begint met het inlezen en het puzzelen, welke route het beste genomen kan worden. En net zo als dat bij klimmen kan gebeuren, viel ik onderweg een aantal keer naar beneden, paste ik de route aan en klom vervolgens verder richting de eindgreep. Het combineren van een gezin, een intensieve baan en opleiding was niet altijd eenvoudig; ook niet voor de mensen om mij heen. Zonder de steun van mijn partner was het niet mogelijk geweest om zoveel tijd vrij te maken en me te kunnen concentreren op mijn studie. Dank daarvoor!

Ook ben ik de Belastingdienst dankbaar voor de mogelijkheid om deze opleiding te volgen en tevens fungeert als opdrachtgever voor dit onderzoek. Daarnaast wil ik alle collega's die als respondent hebben opgetreden, bedanken alsmede de andere inkoopuitvoeringscentra van RWS, UBR|HIS, EZK, IUC Noord en gemeente Den Haag die hebben meegewerkt aan het onderzoek. Zonder hun steun had ik dit onderzoek niet kunnen afronden. Bovenal wil ik mijn 1<sup>ste</sup> begeleider, Johan de Kruijf, bedanken voor zijn inspirerende begeleiding, open feedback en doortastendheid, dit heeft mij ontzettend geholpen gedurende mijn 'klimtocht'. In dit rijtje mag zeker mijn 2<sup>de</sup> begeleider, Veronica Junjan, niet ontbreken, evenals mijn medestudenten van wie ik veel steun en support heb gehad. Ik ga het met elkaar klankborden en onze gesprekken missen. Last but not least wil ik mijn dochters bedanken voor hun engelen geduld als mama aan het studeren was en geen leuke dingen met ze kon doen. Gelukkig gaat daar nu weer meer tijd voor komen. Het was een mooie klimtocht, die me ontzettend heeft verrijkt. Ik ben trots dat ik de laatste greep heb aangetikt en trots op het resultaat dat er nu ligt. Ik wens u veel leesplezier!

Claudia Loots

April 2022



# 1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de aanleiding, de probleemstelling, de onderzoeksvragen en de context waarin het onderzoek plaatsvindt beschreven. Daarnaast worden de Belastingdienst en het Inkoopuitvoeringscentrum Belastingdienst (hierna te noemen IUC/B) geïntroduceerd en het maatschappelijke en wetenschappelijke belang van het onderzoek toegelicht. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer.

## 1.1. (Slimmer) omgaan met onzekerheden

Tijdens de uitvoering van een Europese aanbesteding wordt een aanbestedingsteam verrast. Er komt een klacht binnen van een potentiële inschrijver omdat opdrachtgever voor de aanschaf van zijn wagenpark alleen maar auto's van het merk BMW wil. Dit is in strijd met de grondbeginselen van de aanbestedingswet, omdat dit discriminerend is en hiermee andere automerken worden uitgesloten. De aanbesteding moet met een wezenlijke wijziging opnieuw gepubliceerd worden op TenderNed, waarbij de wettelijke termijnen voor het doen van een inschrijving opnieuw gaan lopen. Gevolg hiervan is dat de aanbesteding niet op tijd wordt afgerond en dat, ter overbrugging, de huidige overeenkomst onrechtmatig moet worden verlengd.

Dit fictieve voorbeeld illustreert een risico dat op het pad kan komen van een inkoopprofessional bij een aanbestedingsproces van IUC/B. Vragen die hierbij gesteld kunnen worden zijn: Hoe is het mogelijk dat een dergelijke klacht binnenkomt? Heeft de inkoopprofessional dit risico niet gezien? Of wel gezien maar niet gecommuniceerd met het aanbestedingsteam en of opdrachtgever? Was voldoende capaciteit en juiste expertise in het aanbestedingsteam aanwezig? Had opdrachtgever andere belangen om deze discriminerende eis wel op te nemen in de specificaties? Of was er geen tijd voor een risico-inventarisatie en is daarmee een groot risico genomen? In ieder geval kan worden gesteld dat er geen sprake is van risicosturing. Sla de krantenkoppen, bijvoorbeeld *“Belastingdienst knoeide met miljoenenopdracht Accenture”* (FD, 2017) en *“Vrees voor Chinese spionage via douanescanners in haven Rotterdam”* (FD, 2021) er op na en zie de voorbeelden waarbij de Belastingdienst te veel risico's heeft genomen bij een aanbestedingstraject.

Bij Europees aanbesteden is het een kwestie van risico's afwegen en weloverwogen keuzes maken hoe deze risico's kunnen worden beheerst. Zonder hierbij de strategische doelen uit het oog te verliezen. De wijze waarop inkoopprofessionals van IUC/B effectiever om kunnen gaan met onzekerheden (risico's en kansen) die gepaard gaan bij Europese aanbestedingen, is echter een complex vraagstuk. Zeker in een wereld die snel verandert en waarin mens en maatschappij alsmaar hogere eisen stellen aan de Belastingdienst. Er wordt snelle klantgerichte service verwacht en problemen in dienstverlening of integriteit resulteren in verlies van vertrouwen. Het samenwerken met burgers en ondernemers aan maatschappelijke vraagstukken en economische ontwikkeling is een grote uitdaging waar de publieke sector voor staat (Van Weele et al., 2017).

Daarmee opereert de Belastingdienst in een maatschappij die als “VUCA” wordt getypeerd (Van der Wal, 2017). VUCA staat vertaald voor: snel veranderend, onzeker, ingewikkeld en dubbelzinnig. Het conventionele risicomanagement voldoet in dit dynamisch tijdperk niet meer (van Staveren, 2015, p.9). Dit onderzoek gaat over risicogestuurd werken binnen het Europees aanbestedingsproces van IUC/B. Een aanpak dat wél een veelbelovende oplossing biedt hoe slimmer kan worden omgegaan met onzekerheden (van Staveren, 2015, p.9).

Wanneer in het kader van dit onderzoek wordt gesproken over risico’s die kunnen optreden binnen het Europees aanbestedingsproces van het IUC/B, dan bedoelt de onderzoeker hier de aanbestedingen die worden uitgevoerd in het kader van het bedrijfsvoeringproces van de Belastingdienst en die op basis van een forecast goed zijn in te plannen. In dit onderzoek wordt expliciet niet bedoeld de risico’s die kunnen optreden bij onverwachte aanbestedingen die onder politieke druk acuut uitgevoerd dienen te worden. Deze onverwachte aanbestedingen komen vaak in opdracht vanuit de Kamer en brengen veelal risico’s met zich mee die niet te managen zijn. De doorlooptijd waarin dergelijke aanbestedingen gerealiseerd dienen te worden is veelal in strijd met de wettelijke termijnen en kaders van de Aanbestedingswet.

## **1.2. Van risicomanagement naar risicogestuurd werken**

Risicomanagement levert *waarde* (COSO, 2017; ISO, 2018) en helpt de Belastingdienst om risico’s van tevoren in te schatten, zodat de organisatie zich kan voorbereiden. Hierdoor kunnen risico’s onder controle worden gehouden op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Deze waarde wordt erkend door DG Belastingdienst die op 15 februari 2021 tijdens een webinar aangeeft: “Bij risicomanagement denk je na over wat er kan gebeuren. Wat kan je doelstellingen bedreigen en hoe zorg je dat je daar actie op onderneemt” (Belastingdienst, 2021b). Daardoor kan risicomanagement bijdragen aan betere besluitvormingen, de totstandkoming van beleid en strategie, doeltreffend management, doelmatige inzet van middelen en succesvollere veranderingstrajecten (Hopkin, 2018, Van Marle & Haisma, 2009). Van Staveren constateert dat risicomanagement stuit op de grenzen van maakbaarheid en een overmaat van bureaucratie (Van Staveren, 2015). “Risicomanagement lijkt hoogst noodzakelijk om de vaak uitdagende doelstellingen van organisaties te realiseren en wordt desondanks lang niet overal breed, diepgaand en met bewezen effectiviteit toegepast” (Van Staveren, 2015, p. 30). Het effectief kunnen omgaan met alle veranderingen, waar organisaties vanwege onzekerheden gedwongen mee te maken krijgen, vraagt om vernieuwend management (Van Staveren, 2015). Van Staveren (2018b) beschrijft risicogestuurd werken als een doorontwikkeling van conventioneel risicomanagement naar risicogestuurd werken, waarbij meer handelingsperspectief ontstaat anders dan bij de klassieke risicobenadering waarbij risico’s maximaal vermeden worden. Hierbij staat niet de methode maar staan de doelen centraal.

### **1.3. De Belastingdienst; een organisatie met een missie**

De Belastingdienst heeft als missie bij te dragen aan een financieel gezond Nederland.

Dat doet de dienst in hoofdzaak door eerlijk en zorgvuldig belastingen te heffen en te innen en toeslagen uit te keren. Daarnaast draagt de Belastingdienst bij aan een financieel gezonde, veilige en concurrerende Europese Unie. Om deze missie waar te maken moet de dienst zijn dienstverlening en toezicht aanpassen aan de eisen van deze tijd. (Belastingdienst, 2019a) .

Uit de Fiscale Monitor blijkt dat 47% van Nederland de Belastingdienst ‘wel’ of ‘helemaal wel’ betrouwbaar vinden en dat het vertrouwen in 2020 licht is gedaald ten opzichte van de jaren ervoor (Belastingdienst, 2021a). Vernieuwing is noodzakelijk om het toezicht op burgers en bedrijven te houden en de dienstverlening te bieden dat van een eigentijdse belastingdienst verwacht mag worden (Belastingdienst, 2017a). Daarom wil de Belastingdienst in 2017 de bedrijfsvoering ‘Beheerst Vernieuwen’(Kamerstuk II 2017/18, 31 066 nr, 403). Vernieuwen kan alleen als er een goed, samenhangend beeld is van de prestaties, de voortgang op doelstellingen en de risico's die invloed kunnen hebben op het realiseren van die doelen. Eind 2018 start de Belastingdienst met het programma Risicomanagement om doorontwikkeling hiervan binnen de Belastingdienst vorm te geven (Belastingdienst, 2020a). Dit programma dient inzicht te geven in risico's en knelpunten bij alle onderdelen van de Belastingdienst. Daarnaast heeft het als doel om te zorgen dat alle managers en medewerkers van de Belastingdienst risicomanagement zien als natuurlijk onderdeel van hun dagelijks werk (Belastingdienst, 2019b). Het accent van het programma ligt zowel op de “harde”, instrumentale kant van risicomanagement, waarbij het accent ligt op “planning, beheersbaarheid en controle, systemen”, als op de “zachte kant”, namelijk “risicogestuurd werken”. Dat laatste legt meer nadruk op “mens, cultuur, flexibiliteit, leren, aanpassingsvermogen en de realiteit van beperkte maakbaarheid van organisaties” (Van Staveren, 2015, p. 81).

### **1.4. De missie van IUC Belastingdienst**

Dit onderzoek wordt gedaan in opdracht van IUC/B. IUC/B is één van de 20 inkoopcentra binnen het Rijk en is onderdeel van SSO Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (hierna te noemen SSO CFD) van de Belastingdienst. Het organogram van SSO CFD is opgenomen in bijlage 2.

De missie van IUC/B is om “Dé inkooppartner van de Belastingdienst en het Rijk” te zijn (Belastingdienst, 2017b). Hierbij worden interne opdrachtgevers bij de Belastingdienst en binnen het Rijk ontzorgd door producten en diensten in te kopen die optimaal voldoen aan hun behoeften. IUC/B kent haar klanten en werkt als partners met hen samen. IUC/B managet de (strategische) leveranciers en is in control op het inkoopproces. Daarnaast heeft het IUC/B oog voor de veranderende wereld en is flexibel. Tot slot werkt ze oplossingsgericht, professioneel en betrouwbaar.

Als regisseur van het inkoopproces is het de visie van IUC/B om in een vroeg stadium de behoefte van haar opdrachtgevers te verkennen. Dit doet IUC/B door regelmatig met de opdrachtgevers op de juiste niveaus aan tafel te zitten. Samen kiest de inkoopprofessional met opdrachtgever daar de best passende marktbenadering bij (Belastingdienst, 2017b). De balans tussen rechtmatigheid en doelmatigheid staat hoog op de agenda. Tegen de meest optimale prijs-kwaliteit verhouding sluit IUC/B tijdig nieuwe contracten. De Belastingdienst gebruikt inkoop als katalysator voor innovaties ten behoeve van de doelmatigheid van het primaire proces. Om hier aan bij te dragen (ver)kent IUC/B de mogelijkheden in de markt en blijft IUC/B actuele methodieken, procedures en samenwerkingsvormen met de markt inzetten om op innovatieve wijze in te kopen. In lijn met de ontwikkeling binnen het Rijksinkoopstelsel werkt IUC/B aan het professionaliseren van haar inkoopafdeling en het efficiënter en effectiever maken van het inkoopproces (Belastingdienst, 2017b). Hiervoor is onder andere in 2018 het Programma Verbetering Inkoop Belastingdienst (PVIB) gestart.

De interne opdrachtgevers (afnemers) van IUC/B zijn SSO Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (SSO CFD), SSO Organisatie en Personeel (SSO O&P), Informatievoorziening (IV), DG Douane, DG Toeslagen en de FIOD. Daarnaast kent IUC/B een aantal externe opdrachtgevers waaronder Domein Roerende Zaken (DRZ) en een aantal categorieën die op strategisch niveau voor het Rijk voor een aantal generieke productgroepen inkopen; dit zijn Categoriemanagement Leren en Ontwikkelen, Categoriemanagement Vakliteratuur en Abonnementen en Categoriemanagement Logistiek. In totaal werken bij IUC/B circa 120 mensen.

## **1.5. Oorzaken van risico's in het Europees aanbestedingsproces**

De oorzaken van de risico's die in het Europees aanbestedingsproces optreden kennen volgens IUC/B meerdere factoren (Belastingdienst, 2021c). In een onderzoeksrapport concludeert de ADR (2015, p.4) dat de Belastingdienst geen overkoepelend beeld heeft van de integriteitsrisico's in het totale ICT inkoopproces doordat een integrale aanpak hierop ontbreekt. IUC/B is onvoldoende in control en het inkoopproces wordt als tijdrovend en lastig ervaren (KPMG, 2016, p.7). Organisatorisch ontstaan er "ongedefinieerde (aanbestedings-) risico's" door het niet grondig doorlopen van de PDCA-cyclus (ADR, 2017).

Voorafgaand aan het onderzoek heeft een aantal verkennende gesprekken met opdrachtgever plaatsgevonden. Tijdens deze gesprekken geeft opdrachtgever een aantal oorzaken aan. Praktijk leert dat er te veel intuïtief wordt aanbesteed. In de voorbereiding van een aanbesteding worden immers onvoldoende en niet eenduidige doelen bepaald, risico's geïdentificeerd en geclassificeerd en mitigerende beheersmaatregelen geselecteerd. Daarnaast vindt er (in contradictie met de missie van IUC/B) tijdens een aanbesteding project niet altijd voldoende afstemming plaats met interne stakeholders en opdrachtgevers. Hierdoor heeft de inkoopprofessional onvoldoende de belanghebbenden en diens belangen in beeld en weet de

inkoopprofessional onvoldoende hoe het beste met diens belangen kan worden omgegaan. Door het niet voldoende inventariseren van de risico's is interne opdrachtgever zich niet bewust van de risico's en de impact waar hij/zij 'ja' tegen zegt bij het goedkeuren van een inkoopstrategie. Hierdoor ontstaat over en weer een mis-match aan verwachtingen, hetgeen kan leiden tot een 'verkeerde inkoopstrategie'.

Tevens is contractmanagement niet altijd voldoende aangehaakt bij de voorbereiding van een aanbesteding. Idealiter stelt tijdens de voorbereiding van een aanbesteding de contractmanager in samenspraak met het aanbestedingsteam een contractbeheerplan op waarbij een risicoanalyse wordt uitgevoerd. De ervaring leert dat contractmanagement in de voorbereidingsfase onvoldoende nadenkt over de KPI's waarop gestuurd moet worden. Eveneens wordt er gedurende de contractmanagementfase geen risicomanagement toegepast dat primair is gericht op het mitigeren van de risico's met mogelijke nadelige gevolgen voor de gezamenlijke opgaven tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Een ander aspect is een gebrek aan capaciteit. Vanuit interne opdrachtgever wordt niet altijd de juiste materiedeskundigen en/of onvoldoende capaciteit vrijgemaakt om deel te nemen in een Europees aanbestedingsprojectteam. Dit heeft tot gevolg dat de visie die opdrachtgever heeft op een bepaald product of dienst niet voldoende wordt vertaald in het programma van eisen & wensen en/of dat het programma van eisen & wensen niet op tijd klaar is. Ook is de kans aanwezig dat de inschrijvingen met onvoldoende expertise worden beoordeeld. Dit alles kan leiden tot uitloop van het aanbestedingsproces, budgetoverschrijdingen en het inkopen van onvoldoende kwaliteit van producten en/of diensten. Niet alleen bij de interne opdrachtgever is sprake van onvoldoende capaciteit. Ook binnen het IUC/B is sprake van een onderbezetting van vakinhoudelijke inkoopprofessionals. Door krapte op de arbeidsmarkt is het een uitdaging om inkoopspecialisten met de juiste kennis, ervaring en competenties te werven en te behouden. Ook hebben inkopers niet altijd de vakinhoudelijke affiniteit met de in te kopen goederen of diensten. Hierdoor kan het voorkomen dat er een te 'lichte' inkoopspecialist wordt gekoppeld aan een te complexe aanbesteding, waardoor niet de juiste inkoopstrategie wordt opgesteld.

Vanuit de kant van de wetgeving bezien is er continue een spanningsveld tussen rechtmatigheid en doelmatigheid. IUC/B heeft als taak toe te zien of de inkoopstrategie past binnen de Europese aanbestedingswet 2012. Dit staat vaak op gespannen voet met wat de interne opdrachtgever wil vanuit doelmatigheid.

## **1.6. Vragen over risicogestuurd werken in het Europees aanbestedingsproces**

Op basis van een eerste verkenning die onderzoeker heeft gedaan in afstemming met opdrachtgever kan worden vastgesteld dat het IUC/B bij Europese aanbestedingsprojecten onvoldoende risicogestuurd werken wordt toegepast met als gevolg het probleem van een *‘onvoldoende beheersing van het aanbestedingsproces’* door IUC/B. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt daarom:

*Op welke wijze kan het IUC/B risicogestuurd werken invoeren om het Europees aanbestedingsproces beheersbaar te maken?*

Deze hoofdvraag wordt onderzocht op basis van de volgende deelvragen:

1. Wat wordt er verstaan onder inkoopmanagement binnen de publieke sector en het Europees aanbestedingsproces in het bijzonder?
2. Welke voorwaarden zijn noodzakelijk om optimaal risicogestuurd te kunnen werken?
3. Wat is de rol van risicogestuurd werken binnen het huidige Europees aanbestedingsproces van IUC/B en welke voorwaarden om risicogestuurd te kunnen aanbesteden zijn aanwezig?
4. Hoe verhouden zich de stappen van het risicomanagementproces van PVIB tot de stappen binnen risicogestuurd werken?
5. Hoe vullen andere IUC's de voorwaarden voor risicogestuurd werken in het Europese aanbestedingsproces en wat kan IUC/B daar van leren?

## **1.7. Doelstelling van het onderzoek**

Het doel van dit onderzoek is om het huidige Europees aanbestedingsproces binnen IUC/B meer risicogestuurd te maken en duurzaam werkend te krijgen. Hierdoor zal het aanbestedingsproces beter aansluiten op interne en externe stakeholders en kan vaker preventieve beheersmaatregelen worden genomen om fouten te vermijden of tijdig te corrigeren of risico's bewust te accepteren. Deze doelstelling sluit goed aan op het deel programma Risicomanagement, dat bijdraagt aan het verkrijgen van meer grip op het heden en meer zicht op de toekomst (Belastingdienst, 2020a). Om dit doel te bereiken worden er vanuit een ontwerponderzoek interventies benoemd en aangeprezen om de huidige aanpak te transformeren naar een risicogestuurde aanpak.

## **1.8. Afbakening**

Volledigheidshalve richt dit onderzoek zich op de aanbestedingen welke op basis van een forecast in te plannen zijn.

Voor de implementatie van een ontwerp leert de literatuur dat het wijs is om op kleine schaal te beginnen en gaandeweg verder door te ontwikkelen (Van Marle & Haisma, 2009; Van Staveren, 2015). Dat draagt uiteindelijk bij aan een betere verankering van risicomanagement en komt ook de noodzakelijke cultuurverandering ten goede (Van Marle & Haisma, 2009). Vanuit de gedachtelijn 'op kleine schaal beginnen' beperkt dit onderzoek zich ten eerste tot de werkstroom van het Europees aanbestedingsproces. Alle andere werkstromen zoals enkelvoudige - / meervoudige offertetrajecten en minicompetities vallen buiten de scope van dit onderzoek. Ook de contractmanagementfase, dat in relatie tot risicomanagement een op zichzelf staand thema is, wordt niet meegenomen.

Ten tweede richt het onderzoek zich op het risicogestuurd maken van het Europees aanbestedingsproces waarbij de aansturing en besluitvorming op tactisch niveau (zie §2.1) plaatsvindt bij IUC/B. Daarom is enkel beperkt onderzoek gedaan naar het strategisch proces en is het operationeel inkoopproces buiten beschouwing gelaten.

Ten derde is het onderzoek gericht op de inkooprisico's met betrekking tot het aanbestedingsproces en vallen de inhoudelijke risico's met betrekking tot het in te kopen product of dienst buiten de scope.

Het doel van het onderzoek is een ontwerp dat implementeerbaar is. Het daadwerkelijk implementeren is een bestuurlijke keuze. Een pilot implementatie en het evalueren daarvan zullen gezien de tijdspanne geen onderdeel van het onderzoek worden.

## **1.9. Relevantie**

### **1.9.1. Wetenschappelijke relevantie**

De wetenschappelijk relevantie van dit onderzoek bestaat eruit dat met dit onderzoek de literatuur over risicogestuurd werken en de hierbij geleerde lessen worden gecombineerd met literatuur over inkoopmanagement, risicomanagement en stakeholdersmanagement om te komen tot een praktische toepassing van het concept risicogestuurd aanbesteden bij IUC/B (een uniek onderzoeksobject). De resultaten zijn direct toepasbaar voor IUC/B, maar kunnen ook als referentiemateriaal dienen voor verder onderzoek binnen IUC/B of voor vergelijkbaar onderzoek naar risicogestuurd aanbesteden door andere inkoopuitvoeringscentra binnen de Rijksoverheid of overheidsorganisaties.

### **1.9.2. Maatschappelijke relevantie**

In de VUCA-wereld waarin de Belastingdienst zich bevindt zijn risico's nooit helemaal uit te sluiten, maar ondanks dat feit dat het niet realistisch is, verwacht de buitenwereld dit wel. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is de bijdrage die het levert aan het in balans brengen van de 'Strategische driehoek' van de Belastingdienst (Mouwen, 2011, p.56).

IUC/B koopt in voor de Rijksoverheid. Inkopen die een relatie hebben (direct of indirect) met de producten en diensten (public value) die de Belastingdienst levert aan burgers en bedrijven. Als Rijksoverheid dient IUC/B verantwoording af te leggen aan wat en hoe het geld wordt uitgeven.

Door op de juiste tijd en plaats je rol te pakken, wordt het beter mogelijk om preventieve maatregelen te nemen om fouten te vermijden of tijdig te corrigeren of risico's bewust te accepteren. Dit komt ten goede aan het verbeteren van de bedrijfsvoering binnen de Belastingdienst waarbij publiek geld op een recht- en doelmatige wijze wordt besteed. Hierbij is "het nakomen van gemaakte afspraken geen vrijblijvende keuze, maar een voorwaarde voor een goed functionerende democratie" (Algemene Rekenkamer, 2020, p.6). Een Belastingdienst die zorgvuldig omgaat met belastinggeld en die "maatschappelijke waarde" (Moore, 1995 in Mouwen, 2011, p.54) op een efficiënte en effectieve creëert en die daarover publiekelijk verantwoording aflegt draagt bij aan het herstel van vertrouwen.

## **1.10. Leeswijzer**

Het onderzoek is opgedeeld in zeven delen. Deze delen zijn een:

- *Inleidend deel*

In hoofdstuk 1 is het onderwerp van onderzoek ingeleid en in de context geplaatst, waarbinnen dit onderzoek is uitgevoerd. Het beschrijft de hoofd- en deelvragen en het beoogde doel, de afbakening en de relevantie van het onderzoek.

- *Beleid deel*

Voorafgaand aan de theorie en om later de empirie goed te kunnen beoordelen wordt in hoofdstuk 2 het beleidskader met betrekking tot het programma Risicomanagement, PVIB en Europese aanbestedingswet- en regelgeving omschreven.

- *Theoretisch deel*

Hoofdstuk 3 beschrijft het theoretisch kader dat gebruikt is als kijkvenster voor dit onderzoek. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de theorievorming omtrent definities van inkoopmanagement, de kernbegrippen voor risicogestuurd werken en welke voorwaarden nodig zijn om risicogestuurd te kunnen werken. Deze theorie vormt de wetenschappelijke basis voor het verdere onderzoek. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conceptueel model.

- *Methodisch deel*

De methodologie wordt uitgeschreven in hoofdstuk 4. Dit onderzoek betreft een kwalitatief ontwerp onderzoek, welke uiteen valt in een casestudy en een vergelijkend onderzoek bij andere inkooporganisaties binnen de overheid.

- *Empirisch deel*

In hoofdstuk 5 worden in §5.1, §5.2 en §5.3 de resultaten en de analyse van de casestudy weergegeven. Als eerste wordt tijdens interviews geïnventariseerd welke (aanvullende) voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd aanbesteden respondenten belangrijk achten. Alle in het theoretisch en empirisch onderzoek benoemde voorwaarden en



belemmeringen vormen tezamen de toetsingscriteria. Op basis hiervan vindt er een analyse van de huidige werkwijze plaats en wordt onderzocht in welke mate de voorwaarden om risicogestuurd te kunnen werken aanwezig zijn en geconstateerd. Daarna wordt onderzocht hoe de stappen van het risicomanagementproces van PVIB zich verhouden tot de stappen binnen risicogestuurd werken. Bij vijf andere inkooporganisaties vindt een vergelijkend onderzoek plaats. De resultaten en analyse van dit onderzoek worden in § 5.4 beschreven.

- *Ontwerp deel*

De diagnose van de huidige werkwijze en de resultaten van het vergelijkend onderzoek leiden in hoofdstuk 6 tot een ontwerp voor risicogestuurd aanbesteden binnen het Europees aanbestedingsproces van IUC/B.

- *Concluderend deel*

In hoofdstuk 7 worden de belangrijkste conclusies uit het onderzoek gepresenteerd en hoofdvraag en deelvragen beantwoord. Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen en reflectie op het onderzoek.

## **2. Beleidskader**

Voorafgaand aan de theorie wordt in dit hoofdstuk een aantal beleidskaders omschreven. In §2.1 wordt op hoofdlijnen een toelichting gegeven het programma Risicomanagement. §2.2 geeft zicht in het Programma Verbetering Inkoop Belastingdienst (PVIB) waarin onder andere het uitvoeren van Europese aanbestedingen in tactisch inkoopproces in staat beschreven. Dit zijn beleidskaders, die in samenhang het onderzoek raken en het later mogelijk maken de empirie goed te kunnen beoordelen. Er is geen directe relatie tussen beide programma's in die hoedanigheid dat er sprake is van een opvolgend afgeleid programma, wel zijn in PVIB elementen van het programma Risicomanagement opgenomen. Tot slot wordt in §2.3 een toelichting gegeven op de wet- en regelgeving waarbinnen een Europese aanbesteding plaatsvindt.

### **2.1. Programma Risicomanagement**

Risicomanagement wordt binnen de Belastingdienst versnipperd en niet eenduidig toegepast (Belastingdienst, 2019c). Het uitgangspunt van het beleid is om de huidige risicoaanpak om te zetten naar een integraal risicomanagement voor de gehele Belastingdienst. Het programma Risicomanagement richt zich daarbij op de Belastingdienst als geheel en op de ketens. Het doel van het programma is om inzicht te geven in risico's en knelpunten bij alle onderdelen van de Belastingdienst en om te zorgen dat alle managers en medewerkers van de Belastingdienst risicomanagement zien als natuurlijk onderdeel van hun dagelijks werk. Om dit doel te behalen zijn ter ondersteuning van het risicomanagementproces "tien bouwstenen" (Belastingdienst, 2019c) ontwikkeld, die ervoor kunnen zorgen dat potentiële risico's niet over het hoofd worden gezien, om zo beheerst het doel te bereiken.

Met behulp van de bouwstenen worden de kaders vormgegeven om risicomanagement binnen de Belastingdienst integraal, duurzaam werkend te laten functioneren. De kwalificatie "integraal" houdt in dat risicomanagement een interactief en continu proces is, en benadrukt de onderlinge samenhang van de (verschillende) bouwstenen. De kwalificatie "duurzaam" staat voor een continu ontwikkelproces waarbij de risicomanagementkaders op basis van evaluatie voortschrijdend inzicht worden aangepast. De kwalificatie "werkend" betekent dat risicomanagement via de Plan Do Check Act (hierna te noemen PDCA)-cyclus zal verlopen (Belastingdienst, 2019c). Het risicomanagementbeleid (Belastingdienst, 2019c) gaat ervan uit dat risico's altijd gekoppeld zijn aan doelen en worden gedefinieerd als de mogelijke oorzaak van het niet halen van doelen. Een belangrijk element voor adequaat risicomanagement is een helder en eenduidig overzicht van doelstellingen die gehaald moeten worden. Pas daarna kunnen risico's worden geïdentificeerd, besproken, vastgelegd en actief worden gemonitord met de juiste beheersmaatregelen.

Het risicomanagementproces binnen de Belastingdienst kent een vijftal opeenvolgende stappen:

1. “Vaststellen en prioriteren van doelstellingen”;
2. “Vanuit de doelen en het bestaande proces risico’s en kansen identificeren”;
3. “Bepalen en vaststellen van de risicoweging en prioritering (risicostrategie)”;
4. “Identificeren en beoordelen van beheersmaatregelen (verantwoording)”;
5. “Opstellen van een risico actieplan/overzicht” (Belastingdienst, 2019c).

Door gebruik te maken van de bouwstenen wordt een continu proces doorlopen van; het opstellen van de strategie en hieraan gekoppeld de risicotolerantie en de risicobereidheid; het identificeren van risico’s; het vormgeven en doorvoeren van risicobeheersing; tot de uitvoering, monitoring en terugkoppeling over de risico’s en genomen beheersmaatregelen.

Onderzoeker is tijdens het onderzoek verrast over het feit dat de Belastingdienst eind 2018 gestart is met dit programma. Zelfs opdrachtgever, te weten IUC/B en respondenten, hebben geen weet van het programma Risicomanagement en de daarbij horende bouwstenen die als hulpmiddel kunnen dienen om risicogestuurd te kunnen werken. Dit zegt iets over de communicatie vanuit de top van de organisatie en het programma dat verantwoordelijk is voor de implementatie hiervan.

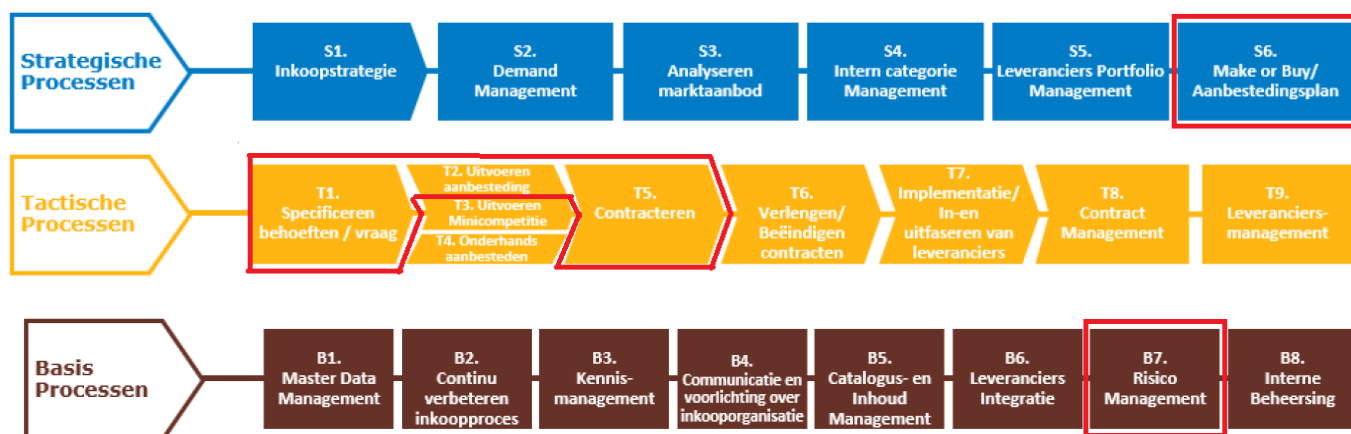
## **2.2. Programma Verbetering Inkoop Belastingdienst**

In 2018 is IUC/B gestart met het Programma Verbetering ICT-Inkoop (PVI) om het inkoopproces in het ICT-domein te verbeteren. Hiertoe is een ‘Inkoopproces - framework’ (hierna te noemen het framework) voor het inkoopproces ontwikkeld dat alle activiteiten bevat die benodigd zijn voor IUC/B om optimaal te kunnen inkopen. Dit betreft ook de activiteiten om de prestaties van de inkoopfunctie te monitoren, evalueren en optimaliseren. PVI is in 2019 succesvol geïmplementeerd (Belastingdienst, 2020b). In april 2020 is het IUC/B onder de vlag van Programma Verbetering Inkoop (PVIB) begonnen met het vormgeven van een implementatie van het framework voor het inkoopproces bij de overige domeinen Facilitair, Organisatie & Personeel, Categoriemanagement en de specials Domein Roerende Zaken, Douane en FIOD. Het doel van PVIB is het verbeteren van de planmatigheid en de efficiëntie van de inkoopfunctie. Deze verbetering leidt tot meer grip op de totale inkoop, reductie van onrechtmatige uitgaven en een hogere kwaliteit van de inkoopfunctie (Belastingdienst, 2020b). Het framework onderscheidt vijf processen, welke in Tabel 1 nader worden omschreven. Voor elk proces zijn in het framework de deelprocessen uitgewerkt, waarin de procesbeschrijvingen en werkinstructies zijn opgenomen.

Tabel 1: Inkoopproces framework op vijf niveaus (bron: Belastingdienst, 2021d, p. 8)

| Proces                 | Omschrijving                                                                                                                                                                      |
|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Strategische processen | Het definiëren van de inkoopstrategie, waaronder: managen van demand, 'interne categorieën en leveranciersportfolio's en de wijze waarop make-or-buy beslissingen genomen worden. |
| Tactische processen    | Het vormgeven, aanbesteden, afsluiten en managen van de beste contracten met externe leveranciers.                                                                                |
| Operationele processen | Het afroepen, ontvangen en betalen van producten onder de contracten die met de tactische processen zijn verkregen.                                                               |
| Performance processen  | Processen die zicht houden op het verloop van het inkoopproces en prestaties en potentiële risico's meten en managen.                                                             |
| Basis processen        | Hygiëne processen om het algehele inkoopproces zo optimaal en effectief mogelijk te doen verlopen.                                                                                |

Risicogestuurd werken, dat in het Europees aanbestedingsproces in onderhavig onderzoek centraal staat, speelt in aanloop naar een Europese aanbesteding voornamelijk af in het strategische proces S6 en in de tactische processen T1, T2 en T5 (zie Figuur 1). Binnen Risicomanagement (proces B7) dat zich bevindt in het basis proces, zijn bouwstenen vanuit het programma Risicomanagement (zie §2.1) geïntegreerd.



Figuur 1: Strategisch en tactische Inkoopproces framework (bron: Belastingdienst, 2021d, p. 53)

In het laatste strategische deelproces (proces S6) wordt door opdrachtgever een business case opgesteld. Dit is met inbegrip van: budget, make-or-buy afweging, overzicht belangrijkste stakeholders, verwachte voor- en nadelen, doorlooptijd en de belangrijkste risico's. Stakeholders in dit verband betreffen alle belanghebbenden die (in)direct invloed hebben op de doelstellingen van een Europese aanbesteding. Bij een Europese aanbesteding kunnen dit de gemandateerd budgethouder, managers, materiedeskundigen, gebruikers, strategische en tactische klantenraden, de politiek, leveranciers, de ondernemingsraad, leveranciers en crediteuren zijn. Voorafgaand aan een marktbenadering wordt door de inkoopspecialist een concept aanbestedingsplan ontwikkeld, waarin in elk geval de scope van de opdracht, voorlopige perceelindeling, contractduur, toepasselijk aanbestedingsrecht, het type overeenkomst,

contractvorm, type specificaties, raming opdrachtwaarde en keuze van procedure zijn opgenomen en waarvan de risico's in kaart worden gebracht. Om tot een adequate opdrachtbeschrijving te komen moet niet alleen de eigen behoefte goed in kaart worden gebracht, maar dient het inkoopteam ook een goed beeld te hebben van wat de markt te bieden heeft. Dit laatste kan door een marktverkenning of een marktconsulatie. Nadat de opdrachtgever het concept aanbestedingsplan heeft goedgekeurd kan worden overgegaan naar het tactisch inkoopproces dat begint met het specificeren van de behoefte en deze uit te werken naar demand specificaties (proces R5). Zodra deze specificaties definitief zijn, kan het Europees aanbestedingsproces (proces R6) worden uitgevoerd.

Het Europees aanbestedingsproces kent een aantal vaste stappen. Het start met het maken van het programma van eisen en wensen en het afmaken van het volledig aanbestedingsplan, het definiëren van de uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en het gunningsmodel. Vervolgens worden de aanbestedingsdocumenten opgesteld en een aanbestedingsrechtelijke controle uitgevoerd. Daarna vindt de marktbenadering van de aanbesteding plaats en kunnen door de markt nadere inlichtingen ingewonnen worden. Hierop volgen de inschrijvingen van de inschrijvers, welke beoordeeld dienen te worden aan de hand het beoordelingskader, door het inkoopteam. Nadat de beoordeling heeft plaatsgevonden wordt het gunningsadvies opgesteld en neemt opdrachtgever de gunningsbeslissing. Deze gunningsbeslissing wordt medegedeeld aan betrokken partijen en indien geen bezwaar door betrokken partijen wordt ingediend tijdens de bezwaarperiode zal met de winnende partij een contract worden gesloten (proces T5).

Op een hoog organisatorisch abstractie niveau wordt jaarlijks als onderdeel van het jaarplanningsproces op "Inkoop-Overall" afdelingsniveau een risicoanalyse uitgevoerd (zie proces B7 in Figuur 1) (Belastingdienst, 2021d, p. 169). Dit speelt af binnen het risicomanagementproces (B7) binnen PVIB. Dit proces kent een vijftal opeenvolgende stappen:

1. "Risico's vanuit doelstellingen en processen identificeren";
2. "Risico's classificeren (Hoog/Midden/Laag), bepalen van de risicoreactie (accepteren, reduceren, elimineren of overdragen) en risico eigenaar";
3. "Bepalen en uitvoeren mitigerende maatregelen (Risicostrategie)";
4. "Toetsen effectiviteit van beheersmaatregelen";
5. "Managen van risico's". (Belastingdienst, 2021d, p. 169).

Volgens de werkinstructie van PVIB (Belastingdienst, 2021d, p. 171) is het lijnmanagement Inkoop van IUC/B verantwoordelijk voor het in kaart brengen van, prioriteren en beheren van risico's. De risicocoördinator ondersteunt het lijnmanagement bij de uitvoering van de risicoanalyse. Hierbij neemt het lijnmanagement het initiatief om te komen tot een Control Risk & Self-Assessment (hierna te noemen CRSA) (Belastingdienst, 2019d) met als doel het identificeren van de risico's die de doelstellingen van inkoop bedreigen/belemmeren. Tevens stelt het lijnmanagement een planning voor de CSRA-Inkoop op en zorgt/ bewaakt dat deze planning wordt gerealiseerd. De risicocoördinator (facilitator) binnen het IUC/B zorgt voor het

inregelen van de CRSA en de verwerking van de uitkomsten van de CRSA in het “Risicoregister Inkoop”. Periodiek monitort en toetst de risico-eigenaar de effectiviteit van de beheersmaatregelen en past waar nodig in afstemming met de risicocoördinator de classificatie in het Risicoregister Inkoop aan. Het Risicoregister Inkoop wordt periodiek geagendeerd in het MT van SSO CFD en de ontwikkeling van de risico’s “Inkoop” en de effectiviteit van de beheersmaatregelen wordt eens per trimester in de viermaandrapportage gerapporteerd.

### **2.3. Europese aanbestedingswet- en regelgeving**

Bij inkopen en aanbesteden in de publieke sector, dus ook bij IUC/B, is de inkoopprofessional gebonden aan regels. Deze staan onder andere in een aantal Europese richtlijnen en de Aanbestedingswet 2012 met een nader uitwerking in het Aanbestedingsbesluit (Pianoo). Daarnaast zijn er aanvullend beleid en jurisprudentie, die inkleuring geven aan en ondersteuning bieden bij het uitvoeren van deze regels. Wanneer de geraamde opdrachtwaarde groter of gelijk is aan het Europese drempelbedrag dan dient er Europees te worden aanbesteed. De Europese drempelbedragen worden elke twee jaar door de Europese commissie vastgesteld. Het resultaat van een aanbesteding is een schriftelijke overeenkomst of een raamovereenkomst tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer. Een raamovereenkomst zelf is geen opdracht, maar een schriftelijke overeenkomst tussen opdrachtgever en opdrachtnemer voor het plaatsen van toekomstige opdrachten. Hierin worden een aantal voorwaarden afgesproken, waaronder de opdrachten (nadere overeenkomsten) zullen worden gegund.

### 3. Theoretisch kader

In hoofdstuk 1 zijn de probleem- en doelstelling bepaald. Daartoe is het eerst relevant om een aantal begrippen nader te definiëren om zo de deelvragen en de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. Als eerste worden de begrippen inkoopmanagement (§3.1) en de kernbegrippen rondom risicogestuurd werken (§3.2) verkend. De doorontwikkeling van het conventioneel risicomanagementproces naar risicogestuurd werken wordt in §3.3 beschreven. Vervolgens zullen de voorwaarden voor risicogestuurd werken (§3.4) worden toegelicht. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie en een conceptueel model (§3.5).

#### 3.1. Inkoopmanagement

In deze paragraaf wordt richting gegeven aan het begrip ‘inkoopmanagement’. Daartoe wordt het begrip nader gedefinieerd en de inkoopfunctie en het inkoopproces nader toegelicht.

##### 3.1.1. Het begrip inkoopmanagement

Als er binnen de organisatie wordt gevraagd “wat is inkoop”, dan wordt er vaak gezegd: inkoop zorgt voor de beschikbaarheid van grondstoffen, producten en diensten, “in de juiste hoeveelheid / kwaliteit en tegen de meest aantrekkelijke prijs” (Van Weele et al., 2017, p. 25). Binnen overheid organisaties wordt gesproken over ‘*public procurement*’. “Inkoopmanagement richt zich op het organiseren, structureren en gericht verbeteren van de inkoopprocessen binnen een organisatie en tussen de organisatie en de (keten van) leveranciers” (Van Weele et al., 2017, p.29).

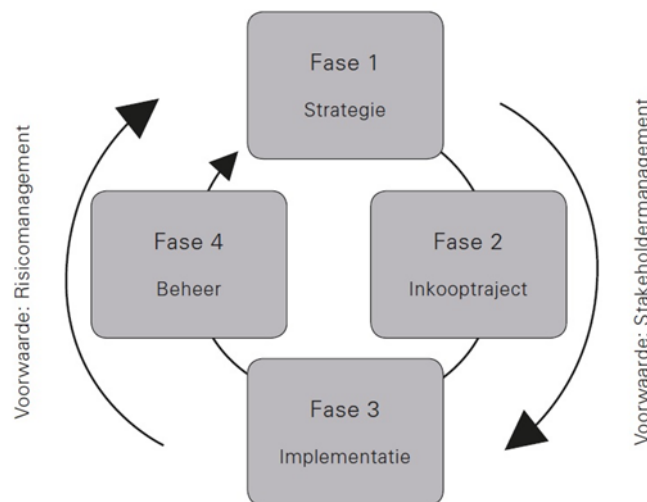
##### 3.1.2. De inkoopfunctie en het inkoopproces

De functie van het organisatieonderdeel ‘Inkoop’ betreft:

*“Het vanuit de markt betrekken van alle goederen en diensten die noodzakelijk zijn voor de bedrijfsvoering en de instandhouding van het primaire proces van een organisatie tegen de meest gunstige voorwaarden”* (Van Weele et al., 2017, p. 27).

Monczka et al. (2015) beschrijft de inkoopfunctie aan de hand van acht strategische en zes ondersteunende processen. Het eerste strategische proces betreft “*insourcing/outourcing*”, oftewel het nemen van een besluit om in te besteden (zelf doen) of uit te besteden. Indien een organisatie besluit om te gaan uitbesteden dan start het inkoopproces. Van Weele et al. (2017) maakt hierin onderscheid tussen een lineair inkoopproces en een cyclisch inkoopproces. Het lineaire inkoopprocesmodel is geschikt voor simpele inkooptrajecten en is te verdelen in een tactische- en operationele inkoopfunctie. Op tactisch niveau bestaat het uit de activiteiten: “specificeren-selecteren-contracteren” en op operationeel niveau bestaat het uit de activiteiten: “bestellen – bewaken en nazorg”.

Voor complexere inkooptrajecten is het cyclisch inkoopprocesmodel (zie Figuur 2) meer geschikt. Dit model kent vier fasen: “strategie, inkooptraject, implementatie en beheer”. Om dit managementmodel te laten slagen stelt Van Weele et al. (2017, p. 29), naast de vier fasen, “stakeholder- en risicomanagement” als voorwaarde. Het model is cyclisch omdat alle fasen in verbinding staan en elkaar beïnvloeden en omdat het niet eindig is. De output voor de fase 4 “beheer”, geeft weer input voor fase 1 “strategie”.



*Figuur 2: Cyclisch inkoopproces (bron: van Berkel & Van Weele, 2016 in Van Weele et al. 2017, p.64)*

**Fase 1:** in deze fase stelt het inkoopprojectteam op basis van interne en externe analyses een goed gekozen inkoopstrategie op.

**Fase 2:** in deze fase, ook wel de “sourcing-fase” genoemd, wordt de gekozen strategie vertaald in een concreet aanbestedingstraject. Deze fase bevat op tactisch niveau de activiteiten: “specificeren-selecteren-contracteren” van het lineair inkoopproces (Van Weele, 2008).

**Fase 3:** hierbij wordt het afgesloten contract geïmplementeerd en daarmee opvolging gegeven aan de gemaakte contractuele afspraken.

**Fase 4:** deze fase bestaat zowel uit operationele inkoop als uit het contractbeheer en het contract- en leveranciersmanagement en komt deels overeen met de activiteiten “bestellen-bewaken-nazorg” uit het lineair inkoopproces van Van Weele (2008).

Onderhavig onderzoek vindt plaats binnen de scope van Europees aanbestedingsproces. In het cyclisch inkoopproces van Van Weele (2008) omvat het Europees aanbestedingsproces fase 1 en 2. Wat opvalt is dat Van Weele in het cyclisch-inkoopproces op strategisch inkoop niveau in fase 1 niet start met het maken van een business case, waarin onder andere een “make or buy”-beslissing (Monczka et al., 2015) wordt genomen.



### 3.1.3. Rollen en stakeholdersmanagement in het inkoopproces

Om goed in te kunnen spelen op de variabelen die aanbesteden in een organisatie complex maakt, is het belangrijk om met multidisciplinaire aanbestedingsteam ofwel besluitvormingseenheden (*“Decision Making Unit”*, DMU volgens Kotler & Armstrong, 2019, p. 52) te werken. Afhankelijk van de complexiteit van het vraagstuk en van de organisatie bestaat een dergelijk team uit verschillende rollen. Kotler en Armstrong (2019) onderscheiden hierbij de zes rollen, te weten: gebruikers, initiators (materiedeskundigen in een aanbestedingsteam), beïnvloeders, beslissers (gemandateerd budgethouders) en portier. Kotler en Armstrong (2019) wijzen op het belang om aandacht te hebben voor de hele keten, bij een aanbestedingsproces. Het samenstellen van een aanbestedingsteam moet dan ook zorgvuldig gebeuren (Kotler & Armstrong, 2019).

Daarnaast is in de voorbereiding van een aanbestedingstraject een analyse van de stakeholders belangrijk (Van Weele et al., 2017, p. 289). Een stakeholdersanalyse geeft inzicht in welke personen, organisatie(s) of partijen in welke fase van het cyclisch inkoopproces invloed hebben op de besluitvorming (Van Weele et al., 2017, p. 289). Freeman (1984) bracht de stakeholder theorie in de hoofdstroom van managementliteratuur. Het centrale doel van deze theorie is om managers in staat te stellen stakeholders te begrijpen en hen strategisch te managen. Stakeholdermanagement is het strategisch “management van groepen, individuen en organisaties die een invloed kunnen hebben op de organisatie” (Freeman, 1984, Frooman, 1999). Hierbij staan de volgende vragen centraal:

1. “Wie zijn de stakeholders?” (kenmerken);
2. “Wat willen ze bereiken?” (doelen);
3. “En hoe proberen ze dat te bereiken?” (middelen) (Frooman, 1999, p. 191).

Voor stakeholder(s) hanteert Freeman (1984) de volgende definitie *“any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the firm's objectives”* (Freeman, 1984, p. 25).

Deze definitie impliceert volgens Goodpastor (1991, in Frooman, 1999) twee soorten stakeholders, namelijk strategische stakeholders en morele stakeholders. De strategische stakeholder is degene die invloed kan uitoefenen op het behalen van de doelstellingen van de organisatie en de morele stakeholder is degene die geraakt wordt door het behalen van de doelstellingen van de organisatie (Frooman, 1999, p. 192). Vaak worden de relaties weergegeven als bilaterale relaties tussen de stakeholder en de organisatie zelf. Stakeholders staan echter ook direct of indirect in relatie tot elkaar en vormen bondgenootschappen om invloed uit te oefenen op de organisatie (Rowley, 1997). Van Weele et al. (2017, p. 290) definiëren stakeholders in een aanbestedingsproces als “de belanghebbenden die invloed hebben op de (realisatie van de) doelstellingen van een aanbestedingstraject en mogelijk beïnvloed worden door het resultaat. In een aanbestedingstraject kunnen dit “budgethouders/gemandateerd opdrachtgever, managers, materiedeskundigen, (potentiële) gebruikers, leveranciers, maar ook de politiek, de maatschappij, de ondernemingsraad,

crediteuren of aandeelhouders” zijn (Van Weele et al., 2017, p. 290). Stakeholdermanagement vraagt continue aandacht tijdens alle fasen van het cyclisch inkoopproces en is daarom door Van Weele et al. (2017) opgenomen als voorwaarde in het cyclisch inkoopproces. Een stakeholderanalyse dient niet beperkt te worden tot de eigen organisatie. “De kunst bij stakeholdermanagement is te weten wie ze zijn, de relatie met de positieve stakeholders te versterken en de negatieve om te buigen naar neutraal of positief of deze soms zelfs te isoleren” (Van Weele et al., 2017, p. 291).

De stappen in een stakeholdermanagementproces binnen een aanbestedingsproject zijn (Van Weele et al., 2017):

- a) “*Vaststellen van de context van het aanbestedingsproject*” (scope, doelstellingen en actoren);
- b) “*Identificeer de stakeholders*” (vertaling van actoren naar mensen en de invloed die ze hebben op het proces om het resultaat te bereiken);
- c) “*Analyseer stakeholders*” (creëer inzicht in onderlinge relaties, de belangen en hun invloed);
- d) “*Evalueer en behandel*” (rangschik stakeholders op basis van invloed en belang, ontwikkel initiatieven, onderneem acties en creëer betrokkenheid);
- e) “*Borg en monitor*” (kijk continu opnieuw naar de actualiteit van stakeholders, hun invloed, onderlinge relaties en het monitoren of de uitgevoerde acties effectief zijn geweest en herzie zo nodig de strategie en stuur bij).

## 3.2. Kernbegrippen rondom risicogestuurd werken

Risicogestuurd werken kent een aantal essentiële kernbegrippen ‘onzekerheid’, ‘risico’, ‘risicoperceptie’, ‘risicobereidheid’, ‘stakeholdermanagement’, ‘risico governance’ en ‘risicomanagement’. Om onduidelijkheid over de gebruikte termen te voorkomen wordt in deze paragraaf duiding gegeven aan deze begrippen.

### 3.2.1. De relatie tussen de begrippen onzekerheid en risico

In de literatuur worden de begrippen ‘risico’ en ‘onzekerheid’ met elkaar in verband gebracht. De overlap van tussen deze definities zorgt voor verwarring. Daarom is het van belang om een duidelijk beeld te krijgen van de samenhang tussen beide begrippen.

Onzekerheid wordt in de literatuur vaak omschreven als kennisprobleem (Van Wijck, 2012). Zo spreekt Knight (1921, in Van Wijck, 2012, p. 8) van “*Knightian risk*” en “*Knightian uncertainty*”. “*Knightian risk*” verwijst naar gevallen waarin, bijvoorbeeld op grond van ervaring in het verleden, inzicht bestaat in schadekansen. “*Knightian uncertainty*” verwijst juist naar gevallen, waarin dat inzicht niet bestaat. Walker et al. (2003, p. 8) definieert onzekerheid als “*any departure from the unachievable ideal of complete determinism*”. Hierbij worden drie dimensies van onzekerheid onderscheiden, namelijk: locatie, aard en niveau. Locatie verwijst naar de vraag waar de

onzekerheid zich bevindt. Bij aard gaat het om de vraag of onzekerheid voortkomt uit gebrek aan kennis of uit inherente variabiliteit in systemen. Dit onderscheid wordt vaak aangeduid met het begrippenpaar epistemologische en ontologische onzekerheid. Niveau heeft betrekking op de mate van onzekerheid (Van Wijck, 2012). De definitie die Van Staveren (2015, p. 40) voor onzekerheid hanteert sluit aan bij bovenstaande: “Onzekerheid is onvolledige zekerheid die wordt veroorzaakt door onvermijdelijke variatie en/ of gebrek aan informatie”. “Onvermijdelijke variatie” (Van Staveren 2015, p. 41) is variatie die op een bepaald niveau onontkoombaar onzeker is, bijvoorbeeld het potentieel van medewerkers. Voor het verkleinen van onzekerheid bestaat door de onvermijdelijke variatie een ondergrens, die via kennis en ervaring wordt bereikt. Onder “gebrek aan informatie” wordt het gebrek aan kennis en ervaring verstaan (Van Staveren 2015, p. 41). Voor het verkleinen van de onzekerheid “gebrek aan informatie” kan de indeling van Tabel 2 gehanteerd worden.

*Tabel 2: Onzekerheid door gebrek aan informatie (bron: Van Staveren, 2015, p.42 gebaseerd op Van Asselt en Rotmans, 2002)*

| Bronnen van onzekerheid door gebrek aan informatie |                                    |
|----------------------------------------------------|------------------------------------|
| Niet te verkleinen onzekerheid                     | Wel te verkleinen onzekerheid      |
| 1. Onbekende onzekerheid                           | 4. Gebrek aan observaties          |
| - Je weet niet wat je niet weet                    | - Je hebt te weinig gegevens       |
| 2. Onvoorspelbaarheid                              | 5. Onnauwkeurigheid                |
| - Je kunt het niet voorspellen                     | - Je gegevens zijn te onnauwkeurig |
| 3. Onmeetbaarheid                                  | 6. Tegenstrijdige resultaten       |
| - Je kunt het niet meten                           | - Je resultaten zijn niet logisch  |
|                                                    | 7. Bekende onwetendheid            |
|                                                    | - Je weet wat je niet weet         |

Uit Tabel 2 kan worden afgelezen, dat slechts de onzekerheden uit de rechterkolom verkleind kunnen worden. Voor het verminderen van deze vier onzekerheidsbronnen is kennis en ervaring nodig. In hoeverre deze soorten onzekerheid verkleind moeten worden is een subjectieve aangelegenheid en dit leidt tot een mate van geaccepteerde onzekerheid voor de beslissers in een organisatie. De bronnen van onzekerheid in de linker kolom zijn niet te verkleinen. Het heeft dan ook geen nut om voor die onzekerheden meer gegevens te verzamelen. Het kritisch aan de orde stellen of iets meetbaar is, is dan ook een praktische en goedkopere risicobeheersmaatregel (Van Staveren, 2015).

In de literatuur is geen eenduidige definitie voor het begrip risico aanwezig (Aven, 2012; Renn et al., 2011; Van der Molen, 2015; Van Staveren, 2009) en volgens Aven (2012) is het niet mogelijk om alle definities van risico op te zoeken. Gebaseerd op de inzichten van Aven (2012) concludeert Van der Molen (2015, p. 17) dat: “De meest voorkomende definities blijken te refereren aan waarde(creatie of verlies) of nut(s maximalisatie of verlies), kans(en),

gebeurtenis(sen), effect(en)/consequentie(s), de zwaarte van de effecten, onzekerheid of onzekerheden, uitkomsten, het effect op doelstellingen en combinaties daarvan”.

In de praktijk wordt veelal een risico omschreven als *kans x gevolg*. Meerdere wetenschappers stellen dit ter discussie. Zo is er commentaar op het “*vermenigvuldigen*” van kans en gevolg (Van Staveren, 2009, p. 64, Williams, 1996). “Een nadeel van deze benadering is dat een risico met een heel grote kans en een heel klein gevolg hetzelfde risicogetal oplevert als een heel kleine kans met een heel groot gevolg” (Van Staveren, 2015, p. 51). Ook Renn et al. (2011) zijn van mening dat deze definitie (kans x gevolg) te beperkt is. Zij geven aan dat deze formule alleen opgaat voor ‘eenvoudige risico’s’, die niet onderhevig zijn aan grote veranderingen; waarvan de oorzaak goed bekend is en welke zich goed laten uitrekenen op basis van historische statistieken. Echter veel risico’s zijn niet eenvoudig (te berekenen) en kunnen worden gekarakteriseerd als systeemrisico’s met een grote onzekerheid, complexiteit en ambiguïteit (Klinke & Renn 2002; Renn 2008). Deze risico’s vragen om (maatschappelijke) keuzes te maken en beslissingen te nemen (Renn et al., 2011, p.243).

Van Staveren (2015) stelt vast dat in de Nederlandse taal het begrip risico vier verschillende betekenissen kent, die door elkaar worden gehanteerd:

1. “Risico als *kans* op een ongewenste gebeurtenis”;  
Omdat er vaak onvoldoende statistische informatie beschikbaar is, wordt de kans van het optreden van een risico vaak bepaald door een *best guess* en zijn deze inschattingen per definitie subjectief (Van Staveren, 2015).
2. “Risico als *gevolg* van een dergelijke gebeurtenis”;  
Een risico heeft een gevolg voor tenminste één doelstelling (Halman, 2008; Van Staveren, 2015). Volgens Van Staveren (2018a) zijn zes veelvoorkomende gevolgen van risico’s (in willekeurige volgorde) geld, tijd, kwaliteit, omgeving, veiligheid en reputatie, die mogelijk interacteren.
3. “Risico als *ongewenste gebeurtenis* zelf”;  
Het risico an sich dat als ongewenst wordt bestempeld, waarbij niets wordt gezegd over de mogelijke oorzaken, de kans van optreden of de gevolgen daarvan (Van Staveren, 2015).
4. “Risico als *oorzaak* van die gebeurtenis”.  
De oorzaken die optreden kunnen praktisch worden ingedeeld in “HOT-RIP-factoren<sup>1</sup>” (Van Staveren, 2015, p.48). Veelal worden risico’s veroorzaakt door een combinatie van technische en niet-technische oorzaken, waaronder de organisatie en de individuele mens. Dit zijn de HOT-factoren ofwel de zogenoemde “*event triggers*” die een risico veroorzaken. De RIP-factoren, regulering/wetgeving, de cultuur in een bepaalde sector en de combinatie politiek, pers en publiek zijn “*event accelerators*”. Zodra deze factoren optreden zorgen deze voor escalaties van het risico, waardoor de effecten van

---

<sup>1</sup> HOT-RIP staat voor Human, Organizational, Technological – Regulations, Industry, Politics

bijvoorbeeld, extra kosten, vertraging en reputatieverlies snel groter worden (Shrivastava et al., 1988 in Van Staveren, 2015). Door de HOT-RIP factoren kunnen snel verschillende oorzaken van risico's onderscheiden worden. Vervolgens kan per oorzaak de soort en de mate van onzekerheid beoordeeld worden en op welke wijze onzekerheid mogelijk is te verkleinen (Van Staveren, 2015); dit in combinatie met de kennis van onzekerheid die wordt benoemd aan het begin van deze paragraaf.

Op de kans component na hebben alle componenten van het begrip risico onderling relaties met elkaar. Naast dat een risico te maken heeft met (de kans op) een ongewenste gebeurtenis, een oorzaak en een effect of gevolg is er ook een link met een doelstelling. Door de Belastingdienst wordt risico gedefinieerd als: “mogelijke gebeurtenissen in de toekomst die een negatief of positief effect hebben op het bereiken van de doelstellingen van het DG Belastingdienst” (Belastingdienst, 2019c, p.2). In aansluiting daarop sluit de definitie van Van Staveren (2015, p.47) het beste aan bij het begrip risico:

*“Risico is een onzekere gebeurtenis met oorzaken, een kans van optreden en effecten op doelstellingen”.*

Deze definitie is duidelijk en pragmatisch werkbaar en geeft beter dan de definitie van de Belastingdienst weer dat er een oorzaak en een kans van optreden van een onzekere gebeurtenis aan een risico ten grondslag ligt. De definitie geeft daarmee helder en eenduidig de relatie tussen onzekerheid en risico weer. Daarom zal in het kader van dit onderzoek hierop worden aangesloten. De reden waarom deze definitie goed te gebruiken is, is omdat de definitie expliciet aan de te behalen doelstellingen gekoppeld is, dat inherent van belang is bij Europese aanbestedingen. Daarnaast vraagt deze definitie om oorzaken te achterhalen, zodat een structurele oplossing bewerkstelligd kan worden. Dit is ook van belang voor het lerend vermogen binnen het aanbestedingsproces.

Binnen Europese aanbestedingsprojecten kunnen projectrisico's ontstaan. Een projectrisico kan omschreven worden als: “een onzekere gebeurtenis of omstandigheid die, indien hij optreedt, een positief of een negatief effect heeft op een projectdoelstelling” (PMI, 2000, p. 127). Zwikael en Ahn (2011, p. 26) omschrijven projectrisico's als “de kansen en gevolgen van het niet bereiken van gedefinieerde project doelstellingen binnen het budget, de gestelde tijd en capaciteit. Wanneer in dit onderzoek gesproken wordt over een projectrisico kan hiervoor ook risico worden gelezen en vice versa. Ditzelfde geldt voor het begrip project, dat binnen de context van dit onderzoek als aanbestedingsproject gelezen kan worden.

Volgens Van Weele et al. (2017, p. 300-301) kunnen zich binnen een aanbestedingsproces risico's voordoen als: “aansprakelijkheidsrisico's, contractuele risico's, onvoldoende draagvlak van het inkoopproject onder interne stakeholders, verkeerde samenstelling en competenties binnen het inkoopprojectteam, onvoldoende transparant inkoopproject, imago risico's en

onvoldoende rechtszekerheid waarbij bijzondere aanbestedingsprocedures terughoudend worden toegepast”. Deze risico’s kunnen het al dan niet succesvol uitvoeren van een Europese aanbesteding beïnvloeden (Van Weele et al., 2017).

### 3.2.2. Risicoperceptie en -bereidheid

Het inschatten van kansen en gevolgen is veelal subjectief. Kans maal gevolg geeft de schijn van objectiviteit. In werkelijkheid spelen percepties, die mensen –vaak onbewust- van risico’s hebben, een hoofdrol in de beoordeling en beheersing ervan. De subjectiviteit is het resultaat van de perceptie van de werkelijkheid (Van Staveren, 2015). Daarom worden in deze paragraaf de begrippen ‘risicoperceptie’ en ‘risicobereidheid’ aan de orde gesteld.

Volgens ISO (2009) is risicoperceptie de mening van een stakeholder over een risico dat de behoeften, problemen, kennis, overtuiging en waarden van de stakeholder weerspiegelt. Van Staveren (2015, p. 53) koppelt de volgende definitie aan dit begrip:

*“Risicoperceptie is de unieke wijze waarop iemand een risico ziet en inschat”*

De risicoperceptie wordt beïnvloed door kennis, ervaring en betrokkenheid en zijn daarom aan verandering en aan beleving van andere onderhevig (Slovic, 1987). De Hollander (2012, p. 58) en Gehner (2004) concluderen dat risicobeleving een subjectief gevoel is. Dit komt voort uit de cognitieve bias (Kahneman, 2019) van mensen. Van Staveren (2015, p. 55) geeft aan dat de beschikbaarheidsbias, de bevestigingsbias en de optimismebias, bij het omgaan van risico’s de belangrijkste systematische afwijkingen zijn om in oogschouw te nemen. De beste manier volgens Van Staveren (2015, 2018a) om biasvormen te hanteren, of zelfs positief te benutten is door het organiseren van diversiteit. Het continu oog en oor te hebben voor de meningsverschillen in risicoperceptie; deze in teamverband te bediscussiëren is van essentieel belang voor effectief risicogestuurd werken. Daarnaast is het zichtbaar maken van de zogenaamde ‘grijze zwaan’ welke een variant is op de ‘zwarte zwaan’ van Taleb (2008), essentieel. De grijze zwaan is een risico dat *vooraf* al wel bekend is bij een bepaalde persoon of groep personen, maar *niet* bij diegene die erover gaat. Diversiteit organiseren kan dus nuttig inzicht geven in welke mate risico’s aanwezig zijn en kan ook helpen om tijdig de relevante grijze zwanen te spotten (Van Staveren, 2018a).

Projectorganisaties waaraan hoge eisen worden gesteld brengen risico’s met zich mee. Het gaat hierbij niet enkel om de onzekerheid, complexiteit en ambiguïteit binnen de projectorganisatie zelf, maar ook die zich ontwikkelt met andere stakeholders in een politiek-bestuurlijke omgeving en welke wordt beïnvloed door andere mening- en besluitvorming (Van der Molen, 2015). Aan de hand van de risicoperceptie ontstaat er een optie voor stakeholders of ze een bepaald risico wel of niet aanvaardbaar vinden (Renn et al., 2011, p. 235), ook wel de *risicobereidheid* (Van Staveren, 2015) genoemd. Risicobereidheid staat voor de hoeveelheid risico, die een organisatie bereid is te accepteren voor het creëren van waarde tot het omslagpunt waar deze risico’s

materieel niet meer acceptabel zijn (Bor-Reijinga & Van der Kolk, 2014). Dit kan variëren van uitermate risicozoekend tot uitermate risicomijdend (Hillson & Webster, 2007). Echter niet iedereen is bereidwillig om hier open over te zijn; dit kan zijn/haar positie verzwakken (Aven, 2012).

### 3.2.3. Stakeholdermanagement en risico governance

Het gevolg van de in §3.2.2 genoemde politieke omgeving is dat er tegenstrijdige en conflicterende belangen kunnen optreden binnen het project bijvoorbeeld in relatie tot doelmatigheid versus rechtmatigheid. De vraag die nu ontstaat is: 'Wat moet leidend zijn bij het al dan niet bewust selecteren van beheersmaatregelen: politieke agenda's, het doelmatigheidsperspectief vanuit opdrachtgever bezien of professionele overwegingen vanuit risicomanagement bezien, waarbij het risico op een kort geding, uitloop in tijd, onvoldoende kwaliteit, budgetoverschrijding en reputatieschade doorslaggevend zijn?'. Vanuit de veronderstelling dat allebei de delen aandacht behoeven, is de meer neutrale vraag: op welke manier kunnen professionals hun kennis inbrengen, welke stakeholders worden hierbij betrokken en in welke fase gebeurt dat? De IRGC "*risk management escalator*" biedt hier concrete suggesties voor (IRGC, 2020, p. 5). Zwikael en Ahn (2011) pleiten voor integratie van risicomanagement met stakeholdermanagement, waarbij alle relevante (project)stakeholders open met elkaar risico's identificeren, analyseren en al dan niet beheersmaatregelen bewust nemen. Indien er sprake is van tegenstrijdige perspectieven van belanghebbenden is het van belang dat deze openlijk worden besproken en systematisch worden geanalyseerd. Afhankelijk van de complexiteit, onzekerheid en ambiguïteit van het risico zullen stakeholders van het juiste niveau betrokken moeten worden (IRGC, 2020, p. 5).

Van der Molen (2015) concludeert dat stakeholdermanagement en risicomanagement wat overeenkomsten lijken te vertonen en elkaar versterken naar te behalen doelstellingen of een gezamenlijke visie.

Risico governance is van toepassing op het moment dat de soort van de risico's en de omvang vereist dat stakeholders op één lijn moeten komen en moeten samenwerken (IRGC, 2005). Risico governance is organisatie-, discipline- en soms grensoverstijgend en vergt een andere denkwijze en benadering dan het meer klassieke risicomanagement (Van de Molen, 2015). Risico governance vereist ook dat er rekening wordt gehouden met contextuele factoren, zoals institutionele regelingen (bijvoorbeeld wet en regelgeving, dat de verhouding, rol en verantwoordelijkheden tussen stakeholders bepaalt; of coördinatiemechanismen zoals marktontwikkelingen), politieke cultuur en verschillende risicopercepties (IRGC, 2005, p.22, Van Asselt & Renn, 2011, p. 432). Het belang van het betrekken van stakeholders in het risico governance proces wordt geïllustreerd en beschreven in het IRGC risico governance benadering (IRGC, 2020). Deze conceptuele benadering biedt eveneens normatieve richtlijnen voor het verbeteren van de besluitvorming en het omgaan met risico's (IRGC, 2020). Kortom indien er

een besluit moet worden genomen door meerdere stakeholders vanuit diverse brillen is het raadzaam om de risico governance benadering in combinatie met stakeholdermanagement toe te passen. Afhankelijk van de complexiteit, onzekerheid, ambiguïteit van risico's, zullen bepaalde stakeholders in het risicomanagementproces in meer of mindere mate betrokken worden. Naargelang de complexiteit op bestuurlijk vlak toeneemt, ligt het voor de hand om de risico governance benadering meer toe te passen (Renn et al., 2011, p. 236).

#### 3.2.4. Het begrip risicomanagement

Evenals bij het/de begrip(pen) van risico's, zijn er verschillende begrippen van risicomanagement. Risicomanagement wordt door de Belastingdienst als volgt gedefinieerd: "Risicomanagement is het gestructureerd, expliciet en continu omgaan met risico's" (Belastingdienst, 2020c, p. 16). Deze definitie komt bijna overeen met de definitie van ISO/Guide 73 (2009) en Van Staveren (2015). ISO/Guide 73 omschrijft risicomanagement als "de gecoördineerde activiteiten om een organisatie met betrekking tot risico's te sturen en te controleren" (ISO, 2009). Van Staveren (2015, p. 60) definieert risicomanagement als het:

*"Doelgericht, expliciet, gestructureerd, communicerend en continu omgaan met risico's".*

De bovenstaande definitie van risicomanagement is op doelen gericht en is daarmee te gebruiken in dit onderzoek. Daarnaast wordt ervan uitgegaan dat er "gestructureerd en systematisch wordt omgaan met risico's volgens bepaalde risicoprocesstappen die zijn afgeleid uit een gangbare risicomanagementmethodiek dat cyclisch periodiek wordt doorlopen" (Van Staveren, 2015, p. 61). Tot slot gaat de definitie ervan uit dat dit "alles expliciet wordt besproken met alle voor het risico relevante stakeholders" (Van Staveren, 2015, p. 61).

Risicomanagement is belangrijk binnen een projectmanagementomgeving, omdat het multidisciplinaire organisatorische karakter risico's met zich meebrengt. Bovendien kennen projecten gewoonlijk een hoge mate van onzekerheid als gevolg van hun aanpassingen in het programma van eisen en wensen, veranderende doelstellingen, tegenstrijdige belangen, niet voldoende budget, onvoldoende capaciteit of te strakke planning (Zwikaël & Ahn, 2011, p. 25).

Risicomanagement is een '*never ending*' cyclisch proces dat, vanwege het dynamische karakter van risico's, gedurende een project regelmatig moet worden doorlopen (Rothengatter, 2017; Van Staveren 2015; Van Well-Stam et al., 2013). De kracht van een systematische aanpak van risicomanagement is het vooraf identificeren van de mogelijke onzekerheden en het expliciet maken van risico's in alle fasen van project (Van Well-Stam et al., 2013). Hierbij is het uitgangspunt, dat risico's en de bijhorende onzekerheden compleet en eenduidig worden omschreven (Van Staveren, 2015). Daarmee wordt risicomanagement een communicatie- en onderhandelingsinstrument voor alle betrokken actoren. Door in termen van risico's te communiceren ontstaat er een transparant en gedeeld beeld over risico's en de verschillende



interpretaties ervan, over wat er speelt, wat belangrijk is en hoe daarop gehandeld moet worden. Transparante en waarde vrije risicosessies dragen bij aan meer draagvlak en vertrouwen van betrokken partijen (Van Well-Stam et al., 2013). Ook draagt risicomanagement bij aan bewustwording van de risico's en het efficiënt inzetten van schaarse middelen (Gehner & De Jong, 2011). Het omgaan met risico's betekent niet louter het vermijden of accepteren ervan. Het is ook mogelijk om risico's "geheel of gedeeltelijk over te dragen, te verkleinen, te delen of om ze te mitigeren" (Claassen, 2009, p. 119). Wel vraagt de systematische aanpak om "toewijding en uithoudingsvermogen van de organisatie" (Ronner & Ronner, 2012, p. 411).

### 3.3. Vanuit risicomanagement(methode) naar risicogestuurd werken

Drie in Nederland veelgebruikte risicomanagementmethoden zijn de ISO 31000:2018 risicomanagement richtlijn, de COSO ERM 2017 methode en de RISMAN-systematiek (Van Staveren, 2015, p.70). Van Staveren (2020) trekt uit onderzoek (zie Tabel 3) van de hierboven besproken methoden, "zes generieke risicoprocesstappen", te weten 1) "doelen bepalen"; 2) "risico's en kansen identificeren"; 3) "risico's en kansen classificeren"; 4) "risico's en kansen beheersen"; 5) "maatregelen evalueren"; 6) "risicodossier overdragen". De zes risicostappen zijn verder te comprimeren naar drie dagelijkse vragen. Van Staveren (2020) noemt deze de zogenaamde DOD-vragen: 1) wat is het *doel* en voor wie; 2) wat is daarbij *onzeker* en voor wie; 3) wat ga je daar al dan niet aan *doen*, met wie? Het geïntegreerd toepassen van deze zes stappen in dagelijkse werkprocessen en daarbij expliciet de DOD-vragen te stellen én beantwoorden omschrijft Van Staveren (2020, p.91), als "risicogestuurd werken".

Tabel 3: Drie risicomanagementmethoden samengebracht in zes risicostappen (bron: Van Staveren, 2020, p. 90)

| Drie gangbare risicomanagementmethoden |                                        |                                                          | Zes algemene risicoprocesstappen |                                                           |
|----------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| COSO ERM (2017)                        | ISO 31000 (2018)                       | RISMAN (2011)                                            | Nr.                              | Beschrijving                                              |
| Organisatiedoelen formuleren           | Vaststellen scope, context en criteria | Vaststellen doel                                         | 1                                | Doelen bepalen                                            |
| Risico's identificeren                 | Risico identificatie                   | Risico's in kaart brengen                                | 2                                | Risico's en kansen identificeren                          |
| Bepaling van de ernst van het risico   | Risicoanalyse en -evaluatie            | Vaststellen belangrijkste risico's                       | 3                                | Risico's en kansen classificeren                          |
| Implementeren van risicomaatregelen    | Risicobehandeling                      | Beheersmaatregelen in kaart brengen, kiezen en uitvoeren | 4                                | Omgaan met risico's en kansen: wel/geen maatregelen nemen |
| Beoordeling van risicomaatregelen      | Monitoring en review                   | Evalueren beheersmaatregelen                             | 5                                | Maatregelen evalueren                                     |
| Risicorapportage                       | Communicatie en consultatie            | Actualiseren risicoanalyse                               | 6                                | Communiceren & rapporteren                                |

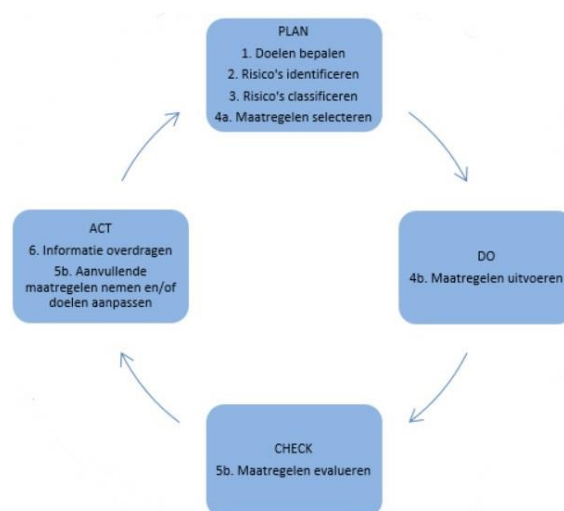
In het hedendaagse organisatielandschap zijn er volgens Van Staveren (2015) drie markante punten, die de doeltreffendheid van het hedendaagse (risico) management ter discussie stellen. "De *veranderingen* in organisaties, de *onzekerheden* die daarmee gepaard gaan en het

structurele *tijdgebrek* van professionals en managers, om ondanks al die veranderingen en onzekerheden toch hun doelstellingen te realiseren” (Van Staveren, 2015, p. 19).

Risicomanagement stuit op de grenzen aan maakbaarheid en een overmaat van bureaucratie (Van Staveren, 2015, p. 28). In de VUCA-wereld lijkt risicomanagement meer dan ooit noodzakelijk om doelstellingen te realiseren. Desondanks wordt risicomanagement lang niet overal breed, diepgaand en met bewezen effectiviteit toegepast (Van Staveren, 2015, p. 30). Complexe problemen zijn niet op te lossen met conventioneel risicomanagement en vraagt om een ander type leiderschap. Het vraagt om leiderschap waarbij de risicoleider risicogestuurd te werk gaat (Van Staveren, 2018a).

Risicogestuurd werken “gaat over het omgaan met onzekerheden die de organisatiedoelen beïnvloeden door relevante risico's te verminderen, te accepteren, over te dragen of juist bewust te nemen” (Van Staveren, 2015). Dit sluit aan bij het omgaan met de dynamiek, complexiteit, ambiguïteit en daarmee onzekerheid die speelt bij complexe problemen in de realistische VUCA-wereld. Volgens Van Staveren (2018b) is risicogestuurd werken een doorontwikkeling van conventioneel risicomanagement, waarbij een voordeel is dat er meer handelingsperspectief ontstaat in tegenstelling tot de klassieke risicobenadering om risico's maximaal te willen vermijden. Het conventionele risicomanagement is gebaseerd op het ‘*scientific management*’ van Taylor in 1911 (Van Staveren 2015, p.24). Hierbij ligt de nadruk meer op de “harde kant” (“systemen, planning, controle, beheersbaarheid en daarmee maakbaarheid”) en aanzienlijk minder op de “zachte kant” van risicomanagement. Risicogestuurd werken legt nadrukkelijk meer het accent op: “mens, cultuur, flexibiliteit, leren, aanpassingsvermogen en de realiteit van onvolledige maakbaarheid van organisaties” (Van Staveren, 2015, p.81).

Door de generieke risicoprocesstappen en de PDCA-cyclus een te laten worden en deze te integreren in dagelijkse werkprocessen, ontstaat in Figuur 3 een beeld hoe risicogestuurd kan worden gewerkt.



Figuur 3: Zes generieke risicoprocesstappen in de PDCA-cyclus (bron: Van Staveren, 2015, p. 73)

Een risicodialoog, een risicosessie en een risicodossier ondersteunen dit proces.

Tijdens de risicodialoog voeren de diverse belanghebbenden op een constructieve en open wijze een debat over het risicomanagementproces of doen zij samen een risicoanalyse. De risicodialoog kan het wederzijds vertrouwen tussen belanghebbenden vergroten en heeft een repeterend karakter. Tijdens de risicosessie worden de doelen en de risico's die daaraan verbonden zijn besproken. Hierbij worden de eerste vier risicoprocesstappen genomen, te weten (1) doelen bepalen, (2) van daaruit risico's afleiden met oorzaken en gevolgen, (3) risico's classificeren en op basis daarvan (4) eventuele beheersmaatregelen nemen. De informatie wordt opgeslagen in een risicodossier. Vervolgens worden in stap 5 de maatregelen geëvalueerd en wordt in de laatste stap de informatie gerapporteerd.

Van Staveren (2018a) geeft aan dat in de praktijk het niet zozeer het toepassen van het gebruikelijke risicomanagement óf risicogestuurd werken is. Het is meer een kwestie het verplaatsen van accenten tijdens de uitvoering van de zes risicostappen, vanuit een andere mindset. Tabel 4 toont twintig kenmerkende paren van het conventioneel risicomanagement ten opzichte van risicogestuurd werken. Sterker dan bij het conventionele risicomanagement wordt bij risicogestuurd werken het aan de werkvloer gedelegeerd hoe ze de doelen willen invullen en bereiken. Mét die accentverschillen zijn en blijven veelvuldig toegepaste methoden geschikt om risicogestuurd mee te werken.

*Tabel 4: Kenmerken van conventioneel risicomanagement ten opzichte van risicogestuurd werken (bron: Van Staveren, 2018a, p. 123-124)*

| Nr. | Kenmerken van conventioneel risicomanagement | Kenmerken van risicogestuurd werken       |
|-----|----------------------------------------------|-------------------------------------------|
| 1   | Methoden zijn leidend                        | Doelen zijn leidend                       |
| 2   | Eén doel is leidend                          | Enkele conflicterende doelen zijn leidend |
| 3   | Geld is dominant                             | Waarde is dominant                        |
| 4   | Standaardiseren                              | Variatie toelaten                         |
| 5   | Variatie minimaliseren                       | Variatie benutten                         |
| 6   | Onteigenen                                   | Eigenaarschap organiseren                 |
| 7   | Schaalvergroting nastreven                   | Functionele omvang organiseren            |
| 8   | Low trust – high tolerance accepteren        | High trust – low tolerance nastreven      |
| 9   | Afdwingen                                    | Uitnodigen                                |
| 10  | Zeker willen weten                           | Onzekerheid toelaten                      |
| 11  | Compleet willen zijn                         | Keuzes maken                              |
| 12  | Meer onderzoek vragen                        | Onderzoek beperken                        |
| 13  | Aleen lineaire stappen zetten                | Lineaire en cyclische stappen zetten      |
| 14  | Ontwerpen                                    | Ontwikkelen                               |
| 15  | Statisch zijn                                | Dynamisch zijn                            |
| 16  | Uitgaan van oorzaak - gevolg                 | Uitgaan van interacties                   |
| 17  | Verspillingen uitsluiten                     | Verspillingen toelaten                    |
| 18  | Fouten uitsluiten                            | Fouten vroegtijdig opmerken               |
| 19  | Kansen op risico's verkleinen                | Gevolgen van risico's verkleinen          |
| 20  | Antwoorden geven                             | Vragen stellen                            |

### **3.4. Voorwaarden en belemmeringen voor de implementatie van risicogestuurd werken**

Het implementeren van risicogestuurd werken is niet makkelijk (Van Staveren, 2009). Dit komt volgens Van Staveren doordat “vorm, functie en betekenis van risicomanagement grotendeels ontastbaar en subjectief [zijn], wat een effectieve, efficiënte en duurzame implementatie ervan in organisaties uiterst gecompliceerd maakt” (Van Staveren, 2015, p. 101). Andere oorzaak is dat “specifieke aandacht voor de implementatie van risicomanagement in organisaties hoogst onderontwikkeld is” (Van Staveren, 2015, p. 102). Volgens Van Staveren (2009) vereist “het [succesvol] implementeren van risicomanagement een organisatorische ontwerpbenadering door het combineren van risicomanagement, innovatiemanagement”, maar ook “verandermanagement”. Naast structuur en cultuur van de organisatie moet ook houding en gedrag van medewerkers en het management veranderen. Van Staveren (2015, p. 102) geeft aan dat “risicomanagement pas effectief en efficiënt kan worden uitgevoerd als het op de mens en de organisatie is afgestemd”. “Risicogestuurd werken is pas daadwerkelijk geïmplementeerd als het voldoet aan de vier G’s: 1) gestructureerd: via de zes risicoprocesstappen; 2) geformaliseerd: officieel voorbij de vrijblijvendheid; 3) geïntegreerd: onderdeel van de relevante werkprocessen; en 4) geaccepteerd; waarbij iedereen het nut er van in ziet en er van profiteert” (Van Staveren, 2015, p. 102).

In Tabel 5 zijn vijftien voorwaarden opgenomen die Van Staveren (2015) heeft geïdentificeerd om risicogestuurd werken in te bedden in de organisatie, welke betrekking hebben op de organisatiestructuur, de -cultuur of de methode. Tevens heeft Van Staveren zes belemmeringen geïdentificeerd. De mate van aanwezigheid van bovengenoemde voorwaarden is gerelateerd aan de potentie voor risicogestuurd werken. Hoe meer voorwaarden sterk aanwezig zijn, hoe meer gemotiveerd managers en medewerkers zijn en geholpen worden om risicogestuurd te werken (Van Staveren, 2015, p. 116). Formalisering loopt als een rode draad door de voorwaarden heen die het toepassen van risicogestuurd werken binnen een organisatiestructuur ondersteunen. Om de voorwaarden voor de organisatiecultuur verder te ontwikkelen is het van belang dat op het hoogste organisatieniveau een expliciet besluit wordt genomen om risicogestuurd werken te implementeren en dit breed te communiceren. Het laten volgen van een op maat gesneden basisopleiding risicogestuurd werken en vooral ‘*learning by doing*’ kunnen deze voorwaarden verder ontwikkelen.

Tabel 5: Voorwaarden en belemmeringen risicogestuurd werken (bron: samengevat uit Van Staveren, 2015, p. 100-113)

| Voorwaarden en belemmeringen voor de inbedding van risicogestuurd werken |                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Voorwaarden aan de organisatiestructuur                                  | 1. Rollen, taken en verantwoordelijkheden voor risicosturing zijn formeel afgesproken.                                                                                                                                           |
|                                                                          | 2. Het omgaan met risico's is formeel gedelegeerd naar die personen die dit als onderdeel van hun dagelijkse activiteiten doen.                                                                                                  |
|                                                                          | 3. Het omgaan met risico's in relatie tot de doelstellingen wordt formeel gerapporteerd aan leidinggevende en toezichthouders (zoals de projectleiding, het managementteam, de directie, de stuurgroep of intern opdrachtgever). |
|                                                                          | 4. Er zijn formele afspraken gemaakt om het werkproces van risicosturing aan te passen op basis van voortschrijdend inzicht.                                                                                                     |
|                                                                          | 5. Er is formeel afgesproken dat de externe omgeving van de organisatie bij risicogestuurd werken wordt betrokken.                                                                                                               |
| Voorwaarden aan de organisatiecultuur                                    | 6. Binnen de hele organisatie worden eenduidige werkdefinities voor risicogestuurd werken gebruikt.                                                                                                                              |
|                                                                          | 7. Binnen de hele organisatie wordt beseft dat risico-inschattingen deels subjectief zijn.                                                                                                                                       |
|                                                                          | 8. Binnen de hele organisaties worden verschillen in risicoperceptie en risicobereidheid expliciet uitgesproken en besproken.                                                                                                    |
|                                                                          | 9. Risicogestuurd werken wordt door samenwerking in multidisciplinaire teams met leden van binnen en buiten de organisatie uitgevoerd.                                                                                           |
|                                                                          | 10. Binnen de hele organisatie is uitwisselen van risico-informatie vanzelfsprekend.                                                                                                                                             |
| Voorwaarden aan de methode                                               | 11. De methode is beschikbaar en toegankelijk voor alle beoogde gebruikers.                                                                                                                                                      |
|                                                                          | 12. De beoogde gebruikers ervaren de methode als gebruiksvriendelijk                                                                                                                                                             |
|                                                                          | 13. Gebruik van de methode levert relatief voordeel voor de beoogde gebruikers op.                                                                                                                                               |
|                                                                          | 14. De methode sluit naadloos aan op de werkprocessen van de beoogde gebruikers.                                                                                                                                                 |
|                                                                          | 15. De kosten voor aanschaf, ontwikkeling en gebruik van de methode zijn acceptabel.                                                                                                                                             |
| Belemmeringen (betreffende de organisatiecultuur)                        | 1. Gebrek aan tijd van managers en medewerkers om het risicodossier te vullen.                                                                                                                                                   |
|                                                                          | 2. De onvermijdelijke subjectiviteit van de risico-inschattingen.                                                                                                                                                                |
|                                                                          | 3. Angst voor risico's die ineens wel heel helder en groot opdoemen uit de mist van schijnzekerheid.                                                                                                                             |
|                                                                          | 4. Moeite om passende beheersmaatregelen te kiezen.                                                                                                                                                                              |
|                                                                          | 5. Niet willen afwijken van bestaande werkmethoden.                                                                                                                                                                              |
|                                                                          | 6. Opdrachtgevers en leidinggevenden die de risico's niet willen zien.                                                                                                                                                           |

Om navolging te krijgen binnen de implementatie van risicogestuurd werken is succes nodig maar ook congruentie, aldus Straathof en Van Dijk (2003). Dit betekent dat de eigen mentaliteit en het gedrag van de leidinggevende overeen moeten komen met de gewenste cultuur in relatie tot risicogestuurd werken die de organisatie hoopt te bereiken (*"practice what you preach"*, Van Staveren, 2015, p. 110). Ook dient gezorgd te worden voor balans tussen structuur- en cultuuraspecten van risicogestuurd werken. De zes risicoprocesstappen helpen bij het aanbrengen van de structuur. Maar waar het vooral om gaat is het expliciete mens-tot-mensgesprek over risico's. Voor het kiezen van passende risicobeheersmaatregelen, met draagvlak en realisme in relatie tot de doelen, is aandacht voor de verschillen in risicoperceptie en de risicobereidheid nodig. De mate waarin het expliciete en openhartige gesprek over risico's

wordt gevoerd, wordt vooral bepaald door de organisatiecultuur. Dit confronterende gesprek wordt graag omzeild, aldus Van Staveren (2015), maar wat meer expliciete gesprekken kunnen wel de meest effectieve route richting het ideale risicogestuurde werken zijn. Het veranderen van de cultuur is geen gemakkelijke opgave. Medewerkers moeten bereid zijn te) bewegen naar een constructief collectief leerproces en hierin ook eigen verantwoordelijkheid nemen (Kampen, 2017). Het is geen end-to-end proces en kost doorzettingsvermogen, consistentie en de nodige tijd (Van Dijk & Peters, 2011).

Kijkend naar de voorwaarden voor de inbedding van risicogestuurd werken, dan zijn een aantal elementen randvoorwaardelijk en kennen een samenhang. Zo staan stakeholdermanagement en governance structuur in verband met “formele rollen, taken en verantwoordelijkheden voor risicosturing” (voorwaarde 1) en “multidisciplinaire samenwerking met leden van binnen en buiten de organisatie” (voorwaarde 9) van organisatiestructuur & -cultuur. Hier wordt in §3.4.1 dieper op ingegaan. Daarnaast is er een samenhang tussen risicoleiderschap en het omgaan met “risico’s gedelegeerd naar de werkvloer” (voorwaarde 2 - organisatiestructuur, zie §3.4.2). Hierbij is het belangrijk dat de manager door zijn manier van leiderschap zorgt voor een ‘veilige omgeving’ zodat het “vanzelfsprekend uitwisselen risico-informatie” (voorwaarde 10 - organisatiecultuur, zie §3.4.3) mogelijk wordt gemaakt.

#### 3.4.1. Voorwaarde – organisatiestructuur & -cultuur: ‘Stakeholdermanagement en governance structuur’

Een voorwaarde voor risicogestuurd werken is dat dit door samenwerking in multidisciplinaire teams wordt uitgevoerd met interne en externe leden (zie Tabel 5 voorwaarde 9 - organisatie cultuur). Deze voorwaarde hangt samen met het stakeholdermanagement zoals besproken in §3.2.3. Zodra soort en de grootte van de risico’s samenwerking en afstemming plaats vereist tussen diverse stakeholders activiteiten dan is het raadzaam om de risico governance benadering in combinatie met stakeholders management toe te passen. Om goed te kunnen samenwerken in multidisciplinaire teams is het dan ook een actuele stakeholdersanalyse noodzakelijk en dient er een helder (project) governance structuur aanwezig te zijn. Een heldere governance structuur hangt samen met de voorwaarde dat rollen, taken en verantwoordelijkheden voor risicosturing formeel zijn afgesproken (zie Tabel 5, voorwaarde 1 – organisatie structuur).

#### 3.4.2. Voorwaarde – organisatiestructuur: ‘Risicoleiderschap’

Eén van de voorwaarden voor de organisatiestructuur voor het inbedden van risicogestuurd werken is het formeel delegeren van het omgaan met risico’s naar dagelijkse werkvloer (zie Tabel 5 voorwaarde 2 - organisatiestructuur). De vraag die daarbij gesteld kan worden is of die personen in de desbetreffende organisatie daar klaar voor zijn. Voor het doelgericht omgaan met onzekerheden die een gedragsmatige en een dynamische systeemcomplexiteit in zich hebben is volgens Van Staveren (2018a) effectief en verantwoord risicoleiderschap nodig. Een risicoleider

werkt volgens Van Staveren (2018a) risicogestuurd; heeft waardevolle doelen als focus, subjectieveert, kwalificeert en gaat om met risico's, benut daarvoor bestaande processen en is als zodanig een rolmodel. Risicoleiderschap tonen is dan ook niets anders dan doelgericht om durven gaan met onzekerheden, risico's en kansen. Dit ontwikkel je stap voor stap en in een passend tempo. Van Staveren (2020, p. 95) heeft daartoe de "vaardigheden voor risicoleiderschap" ingedeeld in de "4-D's doelgerichtheid, diversiteit, durven en doen voor VUCA-leiderschap". Het uiteindelijk tonen van risicoleiderschap is een zaak van en voor iedereen in de organisatie en geeft zekerheid, namelijk dat al het redelijke wordt gedaan om de afgesproken doelen te realiseren (Van Staveren, 2020). Het ontwikkelen van risicoleiderschap begint met persoonlijk (risico)leiderschap (Van Staveren, 2020). Het benutten van de voorwaarden voor risicogestuurd werken zoals weergegeven in Tabel 5, helpt bij het organiseren van risicoleiderschap.

#### 3.4.3. Voorwaarde – organisatiecultuur: 'Veilige omgeving'

Als het gaat over het omgaan met risico's, dan is angst de meeste dominante en krachtige emotie. "Voor succesvolle samenwerking is het essentieel om de interpersoonlijke psychologische veiligheid in een organisatie te organiseren zonder angstcultuur, waarin iedereen zichzelf kan zijn" (Van Staveren, 2020, p. 144). "Dit is geen luxe maar noodzaak" aldus Edmondson (2018, p. 46). Het uitwisselen van risico-informatie binnen de gehele organisatie moet daarbij vanzelfsprekend zijn (zie Tabel 5 voorwaarde 10-organisatiecultuur). Interpersoonlijke veiligheid is een basisvoorwaarde voor het durven nemen van interpersoonlijke risico's; dit zijn risico's die worden genomen met eigen gedrag. Bij gebrek aan interpersoonlijke, psychologische veiligheid durven mensen geen interpersoonlijke risico's te nemen. "Dit kan enorme gevolgen hebben voor zowel de organisatie, de mensen in de organisatie als voor de samenleving met gedupeerden door de organisatie" en dit is een volgens Edmondson (2018, p. 19) een "serieuze risicofactor in een VUCA-omgeving".

### 3.5. Conclusie en conceptueel model

"Inkoopmanagement richt zich op het organiseren, structureren en gericht verbeteren van de inkoopprocessen binnen een organisatie en tussen de organisatie en de (keten van) leveranciers" (Van Weele et al., 2017, p.29). Voor complexere inkooptrajecten is het cyclisch inkoopprocesmodel meer geschikt. Dit model bevat vier fasen. "Voorwaardelijk voor het succes van dit managementmodel zijn, naast de vier fasen, stakeholder- en risicomangement" (Van Weele et al., 2017, p. 29). Opvallend is dat Van Weele in het cyclisch-inkoopproces op strategisch inkoop niveau in fase 1 niet start met het maken van een business case waarin onder andere een *make or buy beslissing* (Monczka et al., 2015) wordt genomen.

Risicomanagement wordt gedefinieerd als het “doelgericht, expliciet, gestructureerd, communicerend en continu omgaan met risico’s” (Van Staveren, 2015, p. 60). Het huidige risicomanagement houdt volgens recente literatuur onvoldoende rekening met onzekerheden. Alleen onzekerheidsbronnen ‘gebrek aan observaties’, ‘onnauwkeurigheid’, ‘tegenstrijdige resultaten’ en ‘bekende onwetendheid’ kunnen verkleind worden. Hiervoor is kennis en ervaring nodig.

Risico’s worden vaak gedefinieerd als ‘kans maal gevolg’, of variaties daarop. Een uitgebreide literatuurstudie maakt duidelijk dat deze veelgebruikte definitie sterk onder druk staat, vanwege verschillende redenen. De belangrijkste conclusie is dat de klassieke definitie niet opgaat voor die risico’s, die “zich kenmerken door een hoge mate van onzekerheid, complexiteit en ambiguïteit” (Renn et al., 2011, p. 234); risico’s waar IUC/B juist mee van doen heeft bij Europese aanbestedingen in de realistische VUCA-wereld.

Risicogestuurd werken gaat, in tegenstelling tot conventioneel risicomanagement over het anders omgaan met risico’s (Van Staveren, 2015). Dit sluit aan bij het omgaan met de dynamiek, complexiteit, ambiguïteit en daarmee onzekerheid die speelt bij Europese aanbestedingen. Het voordeel bij risicogestuurd werken is dat meer handelingsperspectief ontstaat in plaats van het maximaal willen vermijden van risico’s. Afhankelijk van de onzekerheid, complexiteit en ambiguïteit kunnen organisatiedoelen beïnvloed worden door risico’s bewust te nemen, accepteren of verminderen. Dit vraagt om risicoleiderschap van iedere medewerker, van laag tot hoog en begint met het ontwikkelen van persoonlijk leiderschap (Van Staveren, 2020). Vervolgens leidt dat tot het organiseren van risicoleiderschap binnen het team dat kan worden toegepast in de praktijk.

Om risicogestuurd werken in te bedden in de organisatie heeft Van Staveren (2015) vijftien voorwaarden geïdentificeerd (zie Tabel 5), welke betrekking hebben op de structuur van de organisatie, de cultuur of de methode. Hoe meer voorwaarden sterk aanwezig zijn, des te gemotiveerder managers en medewerkers zijn en worden geholpen om risicogestuurd te werken (Van Staveren, 2015, p. 116). Voor het doelgericht omgaan met onzekerheden is volgens Van Staveren (2018a) effectief en verantwoord risicoleiderschap nodig. Risicoleiderschap tonen is doelgericht om durven gaan met onzekerheden, risico’s en kansen. Het benutten van de voorwaarden voor risicogestuurd werken helpt bij het organiseren van risicoleiderschap.

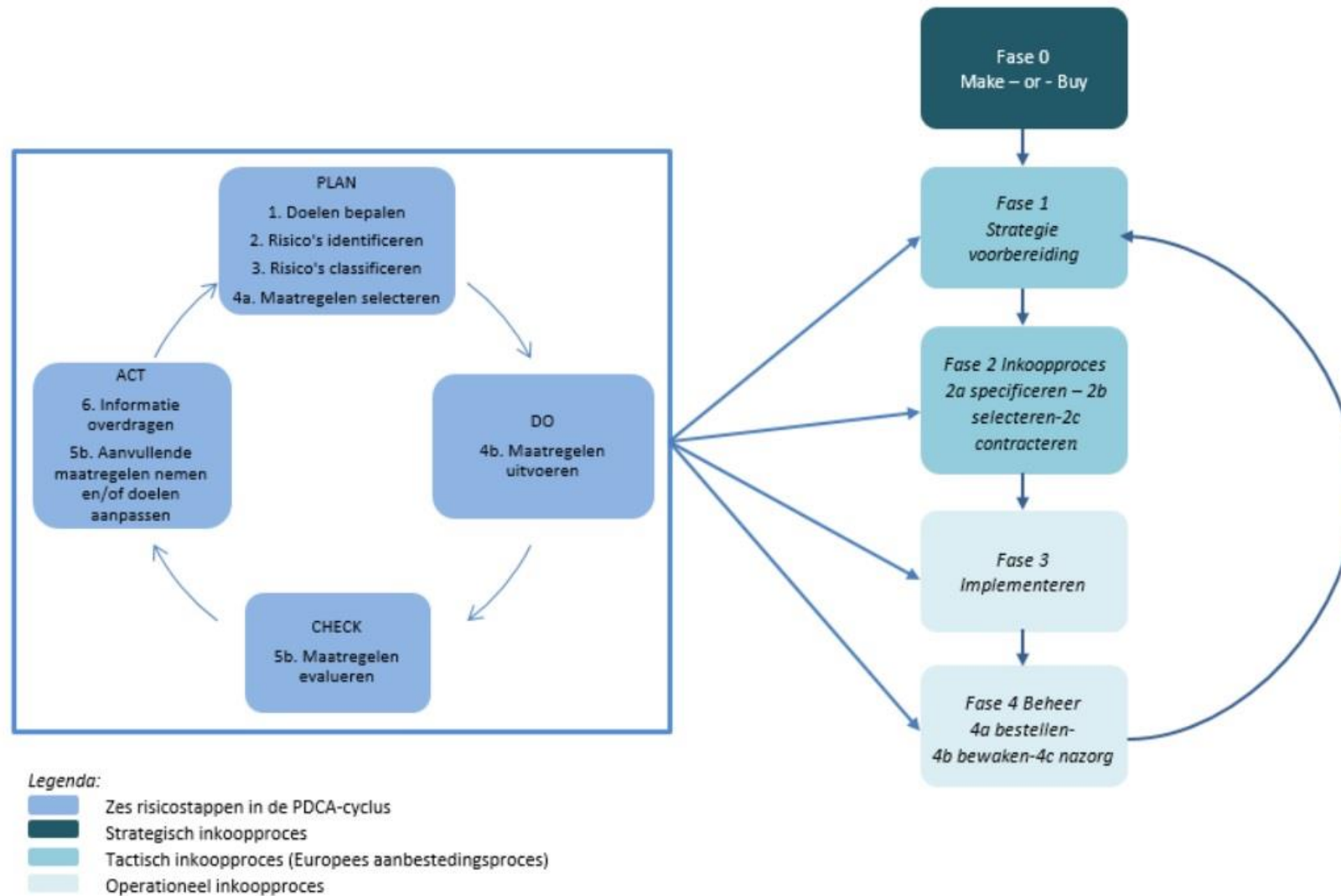
Tevens is de inbedding van stakeholdermanagement een voorwaarde voor het succes van het model. Risicogestuurd werken en stakeholdermanagement versterken elkaar in een gezamenlijke visie of te behalen doelstellingen. Frooman (1999) maakt hierbij onderscheid tussen morele en strategische stakeholders. Morele stakeholders zijn degene die geraakt worden door het behalen van organisatiedoelstellingen. Strategische stakeholder zijn de personen die invloed kunnen uitoefenen op de organisatiedoelstellingen (Frooman, 1999).



Naargelang de complexiteit op bestuurlijk vlak toeneemt, ligt het voor de hand om de risico governance benadering meer toe te passen (Renn et al., 2011, p. 236). Deze benadering ligt, in combinatie met stakeholdermanagement, voor de hand als door meerdere stakeholders – elk vanuit hun eigen perspectief - een besluit moet worden genomen.

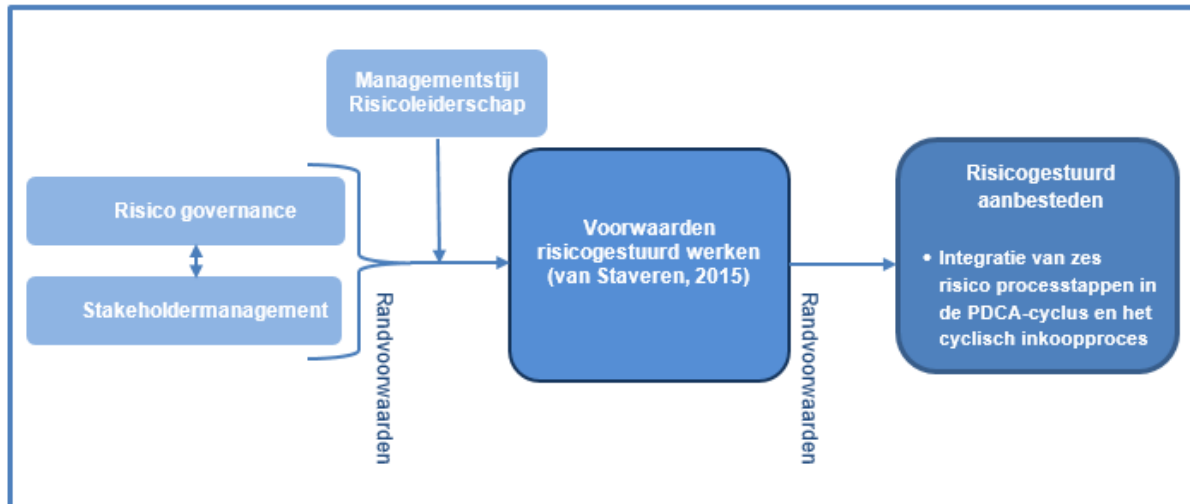
Het inschatten van risico's is subjectief. Dit komt door individuele afwijkingen in risicoperceptie. Voor het kiezen van passende risicobeheersmaatregelen, met draagvlak en realisme in relatie tot de doelen, is aandacht voor de verschillen in risicoperceptie en de risicobereidheid die daarbij horen nodig. Voor een (inkoop)professional is het van belang om voor de afwijkingen in risicoperceptie oog te hebben, deze te bespreken en deze te accepteren. Het gaat hierbij vooral om het expliciete van mens-tot-mensgesprek over risico's. De mate waarin het expliciete en openhartige gesprek over risico's wordt gevoerd, wordt vooral bepaald door de organisatiecultuur. Dit confronterende gesprek wordt graag omzeild aldus Van Staveren (2015) maar wat meer expliciete gesprekken kunnen wel de meest effectieve route richting het ideale risicogestuurde werken zijn.

Risicogestuurd werken kent zes risicoprocesstappen die helpen bij het aanbrengen van de structuur. Door de zes generieke risicoprocesstappen in de PDCA-cyclus (Van Staveren, 2015) te integreren in het cyclisch inkoopproces van Van Berkel & Van Weele (Van Weele et al. 2017) waarbij ook wordt rekening gehouden met de daarvoor liggende fase waarin de 'make or buy beslissing' wordt gemaakt, ontstaat een beeld hoe risicogestuurd kan worden gewerkt in het inkoopproces. Figuur 4 geeft de zes risicoprocesstappen in de vijf gangbare fase van het inkoopproces, waar in fase 1 en 2 op tactisch niveau het Europees aanbestedingsproces plaatsvindt. Dit is een samengesteld figuur geïnspireerd door figuur 2.6 uit Risicogestuurd werken van Van Staveren (2015) en afbeelding 1.5 uit Inkoop in strategisch perspectief van Van Weele et al. (2017). Belangrijk is om deze stappen tijdens een Europees aanbestedingsproject periodiek te herhalen en de informatie continue bij te werken en op te slaan.



Figuur 4: Zes risicoprocesstappen per fase in het inkoopproces

Op basis van de inzichten uit de literatuur over risicogestuurd werken, risicoleiderschap, risk governance en stakeholdermanagement komt onderzoeker tot onderstaand conceptueel model (zie Figuur 5). In het model is risicogestuurd aanbesteden aan de achterkant geplaatst. Het gaat in dit onderzoek om het dat doel dat IUC/B wil bereiken; de huidige werkwijze te veranderen en verbeteren naar een risicogestuurd aanbestedingsproces.



*Figuur 5: Conceptueel model*

## **4. Routekaart van het onderzoek (methodologie & verantwoording)**

In het voorgaande hoofdstuk zijn de relevante theorieën en inzichten beschreven en geanalyseerd. Het theoretische kader en een begrippenkader zijn daarmee opgebouwd. Op basis van het theoretische kader is in §3.5 een conceptueel model uitgewerkt en toegelicht. In dit hoofdstuk wordt de methodologie toegelicht hoe het empirisch onderzoek is uitgevoerd. In §4.1 wordt de onderzoeksstrategie en -benadering toegelicht, met vervolgens in §4.2 de methode van dataverzameling en -analyse. Tot slot wordt in §4.3 de methodologie verantwoord.

### **4.1. Onderzoeksstrategie en –benadering**

#### **4.1.1. Ontwerp onderzoek**

Uit de theorie is gebleken dat door het integreren van de zes risicoprocessen stappen in het cyclisch inkoopprocesmodel in combinatie met risicoleiderschap, stakeholdermanagement en risico governance het Europese aanbestedingsproces beheersbaarder kan worden gemaakt. De vraag is op welke wijze dit kan worden ingevoerd. De onderzoeksvraag voor dit onderzoek is daarmee een ontwerpvraag. Het doel is om aanbevelingen te doen ter verbetering van de aanpak het probleem. Hierbij past een aanpak van ontwerp onderzoek (Baarda et al., 2021, p.83,).

Het onderzoek volgt de “theory informed field problem solving strategy” (Aken et al., 2012, p.26-27). Hiermee kan een werkelijk organisatieprobleem worden doorzien en weggenomen. Het doel van dit onderzoek is om het huidige Europees aanbestedingsproces binnen IUC/B meer risicogestuurd te maken. Uit de literatuur is gebleken dat de organisatie van IUC/B aan een aantal voorwaarden moet voldoen, indien IUC/B risicogestuurd werken binnen haar werkprocessen wil inbedden. Daarnaast zijn het toepassen van stakeholdersmanagement, risico governance en het hanteren van een risicoleiderschapsstijl noodzakelijk. De focus van het onderzoek ligt op ‘hoe het werkt in de praktijk’ en ‘de beleving van de respondenten’. Daarvoor wordt onderzocht wat de praktijk is en hoe de ervaring van medewerkers is op deze vier onderdelen. De resultaten van het onderzoek kunnen ter verbetering dienen van dit onderwerp of zijn aanleiding voor vervolgonderzoek. Kwalitatief onderzoek als methode voor dataverzameling is daarmee het meest passend (Baarda et al., 2021).

Het onderzoek volgt de regulatieve cyclus waarbij de eerste drie stappen van de “Problem Solving Cycle” (Van Aken et al., 2012, p.12) worden doorlopen (zie Figuur 6).



*Figuur 6: Problem solving cycle (bron: Van Aken et al., 2012, p.12)*

In stap één definieert onderzoeker in afstemming met de opdrachtgever het probleem.

Door literatuur- en empirisch onderzoek in de tweede stap, wordt antwoord gezocht op de eerste twee deelvragen. Een analyse geeft zicht in wat wordt verstaan onder inkoopmanagement binnen de publieke sector en het Europees aanbestedingsproces in het bijzonder én geeft zicht in welke (rand)voorwaarden noodzakelijk zijn om optimaal risicogestuurd te kunnen werken.

Tijdens interviews met interne medewerkers worden de voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd aanbesteden vanuit de perceptie van de respondenten geïdentificeerd. Met alle uit de theorie en praktijk benoemde voorwaarden en belemmeringen zijn de toetsingscriteria voor risicogestuurd aanbesteden voor het Europees aanbestedingsproces van IUC/B tot stand gekomen. Met behulp van deze criteria, de resultaten van de interviews en de eigen specifieke deskundigheid van de onderzoeker wordt geanalyseerd in hoeverre de voorwaarden en belemmeringen van risicogestuurd aanbesteden binnen het huidige Europees aanbestedingsproces van IUC/B aanwezig zijn. De peildatum hiervoor is 1 november 2021. Hiermee wordt deelvraag drie beantwoord. Daarnaast wordt er een vergelijking gemaakt tussen het risicomanagement proces van PVIB ten op zichte van de stappen van risicogestuurd werken. De gevonden inzichten van deze vergelijking dragen bij aan de beantwoording van vraag vier. Als laatste wordt, ten behoeve van de beantwoording van deelvraag 5, achterhaald hoe andere IUC's of inkooporganisaties binnen de overheid invulling hebben gegeven aan de voorwaarden voor risicogestuurd aanbesteden en zal worden geanalyseerd van welke ervaringen IUC/B kan leren.

In stap drie wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord. Er worden mogelijke interventies verkend om het Europees aanbestedingsproces van IUC/B meer risicogestuurd en daarmee beheersbaarder te maken. Hiermee kan inhoud gegeven worden aan de voorwaarden en kunnen geïdentificeerde belemmeringen worden geëlimineerd. Het ontwerp voor

risicogestuurd aanbesteden bij IUC/B, wordt door een aantal experts als praktische toepasbaarheid en haalbaarheid beoordeeld.

Stap vier (de implementatie) en stap vijf (het evalueren, optimaliseren en borgen van risicogestuurd aanbesteden) vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek.

## **4.2. Onderzoeksmethoden**

Voor dit onderzoek is de keuze gemaakt voor een gecombineerde onderzoekbenadering, waarbij naast de theorie (§4.2.1) ook een documentenonderzoek (§4.2.2), een casestudy en vergelijkend onderzoek (§4.2.3) is gedaan. Hiermee is stapsgewijs gewerkt aan het beantwoorden van de onderzoeks-deelvragen.

### **4.2.1. Theoriebenadering**

De probleemdefinitie omvat een aantal kernbegrippen, zoals *'inkoopmanagement'*, *'risicomanagement'*, *'risicogestuurd werken'*, *'risico governance'* en *'stakeholdermanagement'*. Omdat deze concepten komen uit bepaalde wetenschappelijke stromingen, fungeerden deze begrippen als basis voor de speurtocht naar wetenschappelijke literatuur en professionele (management) literatuur (Van Aken et al., 2012, p. 83; Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 54). Daarnaast is gebruik gemaakt van het proefschrift Risk, innovation and change (Van Staveren, 2009), concepten voor standaardisering (RISMAN, COSO, ISO) en wetenschappelijke boeken.

### **4.2.2. Documentenonderzoek**

De literatuurstudie is aangevuld met documentenonderzoek. Dit betreffen interne documenten, tenzij er sprake is van een externe link, van de Belastingdienst, Ministerie van Financiën en andere IUC's, zoals beleidsstukken, midden en lange termijnplannen, programmaplannen werkinstructies en procedures van IUC/B. Daarnaast zijn er publiek toegankelijke documenten, zoals kamerbrieven, Parlementaire onderzoeksrapporten, mandaatregelingen en wet- en regelgeving verzameld. Voor het beantwoorden van de deelvragen is alle relevante informatie bestudeerd.

### **4.2.3. Casestudy en vergelijkend onderzoek**

Volgens Baarda et al. (2021, p. 66) is sprake van een casestudy wanneer je één of enkele personen, situaties of gebeurtenis diepgaand onderzoekt. Door een casestudy te gebruiken bij een kwalitatief onderzoek kunnen uitspraken gedaan worden over een concreet geval. Hierbij is het van belang om een bepaalde eenheid of eenheden te selecteren.

Bij dit onderzoek staat de specifieke case *'het Europees aanbestedingsproces van het IUC/B'* centraal. Daarnaast komen ten behoeve van het vergelijkend onderzoek de cases *'het Europees aanbestedingsproces van andere IUC's of inkooporganisaties'* aanbod.

Om antwoord te krijgen op de deelvragen drie en vijf worden er twee rondes van semi-gestructureerde interviews gehouden. De eerste ronde interviews hebben primair als doel om kennis te vergaren, die helpen bij de beantwoording van deelvraag drie. Hierbij worden in totaal elf semigestructureerde interviews gehouden met MT-leden, inkoopprofessionals, productmanagers, contractmanagers en categoriemanagers. Doel is om vanuit hun eigen kennis en ervaring inzicht te krijgen hoe binnen het huidige Europees aanbestedingsproces risicogestuurd wordt gewerkt en in welke mate de voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd aanbesteden aanwezig zijn en welke voorwaarden er nog nodig zijn. Tevens wordt verkend wat de respondenten verstaan onder 'risicogestuurd aanbesteden' om later in het ontwerp hiervoor een eenduidig begrip te kunnen definiëren. Daarnaast is geïnterviewd welke voorwaarden en belemmeringen respondenten belangrijk achten voor risicogestuurd aanbesteden. Tot slot wordt een eerste verkenning gedaan naar passende interventies voor de ontwikkeling van ontbrekende voorwaarden.

De tweede ronde interviews staan in relatie tot deelvraag vijf. Hierbij worden in totaal vijf inkoopprofessionals en/of leidinggevende van vier andere IUC's en één gemeentelijke inkooporganisatie benaderd voor een semigestructureerd interview. Deze interviews hebben als doel om inzicht te krijgen op welke wijze zij risicogestuurd werken toepassen binnen het Europees aanbestedingsproces. Deze inzichten kunnen mogelijk bruikbaar zijn voor de aanbevelingen, die gericht zijn op de invulling van het concept risicogestuurd aanbesteden.

Tabel 6 geeft zicht in de onderwerpen en de doelgroep respondenten per interview ronde.

*Tabel 6: Onderwerp en doelgroep respondenten per interviewronde*

| Ronde interviews        | Onderwerp                                                                                                                                                                      | Doelgroep respondenten                                              | Aantal interviews |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Eerste ronde interviews | Strategisch kader                                                                                                                                                              | MT-leden IUC/B                                                      | 2                 |
|                         | Huidige manier van risicogestuurd werken in het aanbestedingsproces van IUC/B en specifieke voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd aanbesteden.                      | Inkoopprofessionals IUC/B                                           | 4                 |
|                         |                                                                                                                                                                                | Productmanagers / categoriemanagers / contractmanagers              | 5                 |
| Tweede ronde interviews | Vergelijkend onderzoek met betrekking tot het toepassen van risicogestuurd werken binnen het Europese aanbestedingsproces van andere IUC's of gemeentelijke inkooporganisatie. | Inkoopprofessionals of leidinggevenden van andere IUC's of gemeente | 5                 |

Bij de respondentenselectie voor de eerste ronde interviews is het belangrijk dat alle respondenten een formele rol hebben in een Europees aanbestedingsproces binnen IUC/B, omdat met de reflectie op het thema 'risicogestuurd werken' een evenwichtig beeld op het proces wordt geschetst. Dit betreft de rollen:

- (sr.) inkoopspecialist; de inkoopspecialist is als projectleider van het aanbestedingstraject een belangrijke stakeholder in het aanbestedingsproces.

- teamleider; het is van belang om het management mee te nemen, omdat op dat niveau een expliciet besluit genomen moet worden om risicogestuurd werken te implementeren en dit breed te communiceren (Van Staveren, 2015).
- Interne stakeholders in de functie van productmanager, categoriemanager of contractmanager; deze zijn sturend op het programma van eisen en wensen van het aan te kopen product of dienst. Daarnaast is samenwerking en afstemming over risico's met interne stakeholders essentieel voor 'risicogestuurd werken' om een gezamenlijk doel te bereiken.

Voor de tweede ronde interviews is het belangrijk, dat de respondenten werkzaam zijn bij een ander IUC binnen de Rijksoverheid of bij een andere inkoopafdeling binnen de overheid in de rol van inkoper of leidinggevende om een goed inzicht te krijgen hoe 'risicogestuurd werken' wordt toegepast binnen een vergelijkbare organisatie. Het vergelijkend onderzoek heeft plaatsgevonden bij vier andere IUC's binnen de rijksoverheid, te weten Inkoopuitvoeringscentrum Bedrijfsvoering Rijkswaterstaat (hierna te noemen IUC RWS), Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk Haagse Inkoop Samenwerking (hierna te noemen UBR|HIS), Inkoopuitvoeringscentrum Economische Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna te noemen IUC EZK), Inkoopuitvoeringscentrum Noord (hierna te noemen IUC Noord) en bij één gemeente, te weten de Gemeente Den Haag. Deze organisaties zijn geselecteerd omdat ze net zoals IUC/B onderdeel zijn van een overheidsorganisatie en verantwoordelijk zijn voor inkopen ten behoeve van het *bedrijfsvoeringproces* van de betreffende organisatie. Tevens zijn de IUC's verantwoordelijk voor de aanbestedingen van een aantal Rijksbrede inkoop categorieën en kennen een vergelijkbare dynamiek. Naast de hiervoor genoemde algemene aspecten, is de Gemeente Den Haag ook geselecteerd omdat IUC/B onlangs langdurig heeft samengewerkt in een prestigieus aanbestedingsproject waarin ook de Gemeente Den Haag heeft geparticipeerd en samen participeren in het programma Traineeship (Rijks)inkoopprofessionals.

De semigestructureerde interviews zijn toegespitst op beantwoording van vragen die vanuit de huidige vakinhoudelijke expertise van de respondenten gegeven kan worden. De vragenlijsten bestaan uit open vragen, waarbij ruimte is om door te vragen (Baarda et.al, 2021). De selectie van respondenten is gefaciliteerd door opdrachtgever van IUC/B en tips van anderen tijdens het onderzoek. De interviewprotocollen en een lijst van de respondenten van zowel de eerste als tweede ronde interviews zijn te vinden in bijlage 3, 4 en 5.

### **4.3. Methode van dataverzameling en -analyse**

Voor het onderzoek is een geschikte methode van dataverzameling gekozen. In deze paragraaf wordt toegelicht waarom is gekozen voor semigestructureerde interviews en op welke wijze ze zijn gebruikt voor het onderzoek. Verder wordt toegelicht hoe wordt omgegaan met de ethische aspecten van het onderzoek.



#### 4.3.1. Ethiek

Het onderzoek wordt uitgevoerd volgens de ethische richtlijnen voor niet-medisch onderzoek. Bij de faculteit 'BMS Ethics Committee' is een aanvraag ingediend, waarop de ethische aspecten van het onderzoek zijn beoordeeld. In toestemmingsnummer 211095 is op voorhand vastgesteld, dat er geen ethische bezwaren zijn tegen dit onderzoek. Drie verschillende partijen zijn betrokken bij dit onderzoek, te weten: de opdrachtgever, de respondenten welke betrokken zijn bij de interviews en de onderzoeker (Baarda et al., 2021). De opdrachtgever heeft ingestemd met de uitvoering van het onderzoek. De opdrachtgever heeft geen inbreng gehad in de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd.

Het belang van de onderzoeker is primair het onderzoeksbelang. De onderzoeker heeft een arbeidsovereenkomst bij IUC/B en heeft aldaar een coördinerende functie als Inkoopdomeinleider. De onderzoeker heeft geen directe rol bij de uitvoering van Europese aanbestedingen. In de uitnodiging aan de respondenten is de onafhankelijkheid van de onderzoeker benadrukt. Ten aanzien van het vraagstuk is door de onderzoeker een neutrale positie ingenomen. Er zijn geen belangen van de onderzoeker in relatie tot de respondenten of omgekeerd.

De respondenten maken onderdeel uit van de organisatie zelf ofwel uit het netwerk er omheen. De respondenten nemen vrijwillig deel aan het onderzoek en hebben expliciet toestemming gegeven. Zij zijn voorafgaand aan de interviews geïnformeerd over het doel en de aanpak van het onderzoek. Daarnaast wordt de verstrekte informatie vertrouwelijk en anoniem verwerkt.

#### 4.3.2. Interviews

De respondenten zijn ruim voor de interviews geïnformeerd over het onderzoek, welke zou worden uitgevoerd. De respondenten zijn voor het interview persoonlijk per e-mail benaderd. Hierbij is een informatieblad meegezonden met informatie over de achtergrond van het onderzoek, over de uitvoering van het onderzoek en de onafhankelijkheid van de onderzoeker. Ook de anonimiteit van alle respondenten is specifiek benadrukt. De opnames en geanonimiseerde transcripten zijn enkel en alleen bedoeld voor het onderzoek van deze masterthesis en dienen geen ander doel. In de transcripten zijn persoonlijke gegevens weggelaten of geanonimiseerd.

Ieder interview vangt aan met een informele kennismaking, met vervolgens een toelichting op het onderzoek en de bijbehorende onderzoeksvraag. De verleende toestemming om het interview op te nemen voor transcriptie wordt specifiek benoemd, alsmede dat deze transcriptie geanonimiseerd wordt en alleen gebruikt wordt voor dit onderzoek. Bij één interview waarbij twee respondenten gelijktijdig geïnterviewd werden, gaf één van de respondenten geen toestemming om het interview op te nemen. Tijdens dit interview heeft de onderzoeker aantekeningen gemaakt, die later uitgewerkt zijn in een verslag. Het verslag is ter beoordeling en goedkeuring aangeboden bij de respondenten van het interview om zo de betrouwbaarheid van de verkregen

gegevens hoog te houden. Beide rondes interviews volgen dezelfde vooraf vastgestelde structuur. Er wordt gestart met de omschrijving van de definities risico en risicogestuurd aanbesteden. Daarna worden voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd aanbesteden geïdentificeerd. Vooraf wordt geen voorbereiding gevraagd, met als doel een zo open mogelijke houding en gesprek. De perceptie van de respondent staat centraal bij het interview. Daarbij is aangehaakt op het verhaal van de respondent. Verschillende interviewtechnieken zijn toegepast, zoals associatieve technieken en indirecte vraagtechnieken en (Baarda et al., 2021).

Voor deze aanpak is ten eerste gekozen omdat deze goed past bij de past bij de onderzoeksstrategie. Hiermee worden feitelijke organisatieproblemen begrepen en opgelost (Baarda et al., 2021). Ten tweede was het belangrijk om zowel inkoopprofessionals als categoriemanagers / productmanagers in het onderzoek te betrekken. Op die manier draagt het onderzoek ook bij aan het veranderproces en dient het als mensgerichte interventie. Tenslotte geven ervaringen van vergelijkbare organisaties, frisse, nieuwe en mogelijk bruikbare inzichten.

#### 4.3.3. Data-analyse

De resultaten van de data-verzameling zijn kwalitatief geanalyseerd aan de hand van het theoretisch kader. De resultaten zijn opgenomen in hoofdstuk 5. De interviews zijn allemaal opgenomen en woordelijk getranscribeerd. De interviews zijn gecodeerd met behulp van Atlas.ti.9 om structuur aan te brengen in de verzamelde informatie. De codering heeft plaatsgevonden in drie stappen. Door middel van 'open codering' zijn de onderliggende fenomenen en vraagstukken geïdentificeerd, is onderzocht welke actoren een rol spelen en is beoordeeld wat de intensiteit en redenen achter de fenomenen zijn. In de tweede stap is middels 'axiaal coderen' een vergelijking gemaakt tussen de thema's uit de 'open codering'. Daarbij zijn overeenkomsten en verschillen gezocht en is getrechterd naar een aantal hoofdthema's. De belangrijkste overeenkomsten zijn daarbij geïnventariseerd op basis van de grootste gemene deler. In de derde stap is middels 'selectief coderen' gezocht naar relaties en verbindingen. Hierbij is een combinatie gemaakt van de geanalyseerde gegevens en het theoretisch kader om de hoofd- en deelvragen te beantwoorden. Aan de hand van de extremen is onderzocht of er redenen zijn om aan de grootste gemene deler te twijfelen. De gegevens zijn op dusdanige manier verwerkt in de resultaten, dat gegevens niet herleidbaar zijn naar personen. In de analyse is duiding gegeven op inkoopuitvoeringsniveau of op functiegroep. In bijlage 6 is de gebruikte coderingstabel opgenomen.

#### 4.4. Methodologische verantwoording

Onderzoek moet voldoen aan de kwaliteitscriteria navolgbaarheid, betrouwbaarheid en validiteit (Van Aken et al., 2012; Baarda et al., 2021). Het verschil tussen validiteit en betrouwbaarheid is dat het bij betrouwbaarheid gaat om toevallige afwijkingen en bij validiteit om systematische afwijkingen (Baarda et al., 2021). De kwaliteit van de resultaten, alsmede de conclusies hangen sterk af van de waarnemingen. De methodologische kwaliteit van het onderzoek wordt

gewaarborgd door aandacht te besteden aan de kwaliteit en validiteit, zodat de resultaten bij herhaling van het onderzoek onder dezelfde omstandigheden, zoveel als mogelijk hetzelfde zullen zijn (Bleijenbergh, 2016). Deze criteria worden in deze paragraaf nader uitgewerkt.

#### 4.4.1. Navolgbaarheid

Hoe het onderzoek is uitgevoerd, is uitgebreid beschreven in hoofdstuk 4 en bijlagen 2 tot en met 5. De interviews zijn vastgelegd via geluidsopname (indien het interview plaatsvond via MS Teams of Webex) en één interview is schriftelijk vastgelegd. De opslag van de data van de geluidsopnames is op een beveiligde schijf. Zodra de faculteit bevestigt dat de thesis volledig is afgerond, zullen de opnames verwijderd worden. De interviews zijn woordelijk uitgewerkt in transcripten. Deze transcripten zijn geanonimiseerd en opgeslagen. De geanonimiseerde interviews zijn gecodeerd. Dit alles maakt het onderzoek navolgbaar.

#### 4.4.2. Betrouwbaarheid

De mate van betrouwbaarheid wordt in belangrijke mate bepaald door de mogelijkheid tot het navolgen en controleren van de gezette methodische stappen (Baarda et al., 2021). Deze betrouwbaarheid is op te splitsen in een interne en een externe betrouwbaarheid. Door de invloed van een individuele onderzoek kan een mogelijke vertekening van de onderzoeksresultaten ontstaan. Dit is van invloed op de interne betrouwbaarheid van een onderzoek. De interne betrouwbaarheid kan worden vergroot door een deugdelijke uitvoering van het onderzoek (Boeije, 2014). Welke omstandigheden mogelijk van invloed zijn op de onderzoeksresultaten en hoe betrouwbaar de onderzoeker, de respondenten en de gebruikte instrumenten zijn, wordt in de volgende subparagrafen vastgesteld.

- *Betrouwbaarheid van de onderzoeker*

Tijdens interviews zijn er altijd omstandigheden, welke de sfeer van het interview typeren. Daarbij kan de onderzoeker van invloed zijn, maar het kan ook komen door invloeden van buitenaf. Door de structuur van de interviews en de interviewvragen vooraf te bepalen, is geprobeerd om mogelijke invloed van de onderzoeker in te perken. De observaties welke de onderzoeker doet tijdens het interview zijn opgeschreven. Dit is van belang voor de onderzoeker zelf en draagt bij aan de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. De observaties zijn bij ieder interview toegevoegd. Inhoudelijk dragen zij niet bij aan het empirische bewijs, maar ze kunnen wel worden gebruikt in de discussie over het onderzoek achteraf ('t Hart & Boeije, 2005).

- *Betrouwbaarheid van de respondenten*

Om de betrouwbaarheid van de respondenten van de interviews als geheel hoog te houden heeft onderzoeker, al dan niet in combinatie met sneeuwballen op basis van verkennende gesprekken met mensen, de deelnemers zelf geselecteerd (Cooper & Schindler, 2011, p. 386). Alle relevante stakeholdersrollen binnen het inkoopproces (zie § 4.2.3), waren tijdens de interviews vertegenwoordigd. De respondenten representeerden een groot deel van de totale relevante stakeholdersgroep.

- *Betrouwbaarheid van de gebruikte instrumenten*

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van literatuurstudie, documentenonderzoek en semigestructureerde interviews. Al deze instrumenten behandelen de onderzoeksvragen over de definities, de voorwaarden en belemmeringen van risicogestuurd aanbesteden. Door data en resultaten uit literatuuronderzoek, documentonderzoek en semigestructureerde interviews te combineren, is er sprake van triangulatie van methoden (Bleijenbergh, 2016). Hierdoor worden tekortkomingen van één instrument of de data die daaruit zijn gegenereerd, gecompenseerd door de andere instrumenten. Bij triangulatie van bronnen worden systematisch de resultaten geanalyseerd, die via dezelfde methode van dataverzameling uit verschillende soorten bronnen zijn verkregen (Bleijenbergh, 2016). In onderhavig onderzoek zal dit gedaan worden door de resultaten van het interviews op een eenduidige wijze te coderen.

#### 4.4.3. Validiteit

- *Constructvaliditeit*

De constructvaliditeit betreft de vraag of 1) “de concepten volledig behandeld zijn” en 2) de metingen componenten hebben “die niet binnen de betekenis van het concept vallen” (Van Aken et al., 2012, p.210). In hoofdstuk 3 van dit onderzoeksrapport worden de relevante concepten (inkoopmanagement, risico, risicomanagement, risicogestuurd werken, risico governance, risicoleiderschap en stakeholdermanagement) uitgebreid beschreven. Hierbij is alleen gebruik gemaakt van literatuur van gerenommeerde wetenschappers op het gebied van inkoopmanagement en/of risicomanagement en is het onderzoeksveld ten aanzien van risicogestuurd aanbesteden in het literatuur en documentenonderzoek duidelijk afgebakend tot de Rijksrapporten en relevante bronnen op het gebied van risicogestuurd werken. De relevante concepten volgens elkaar logisch op. De onderwerpen in de interviews hebben niet afgeweken van deze concepten.

- *Interne validiteit*

De interne validiteit gaat over de mate, waarin “conclusies over relaties gerechtvaardigd en compleet zijn” (Van Aken et al., 2012, p.211). Er is geen onderzoek gedaan naar onderlinge relaties. De verkenning van het theoretisch kader had niet tot doel om relaties te leggen of te verklaren. Het doel van de verkenning van het theoretisch kader was om een kader te stellen waarbinnen het ontwerp van risicogestuurd aanbesteden en daaruit voortvloeiende aanbevelingen konden worden gegenereerd. Er is gepoogd om de interne validiteit van het onderzoek te vergroten door de interviewvragen aan te laten sluiten op het theoretisch kader. Door voorafgaand aan het interview informatie te verstrekken over het doel van het onderzoek is geprobeerd de subjectiviteit van de beantwoording te verkleinen. Door het houden van individuele interviews en door het feit dat van te voren is aangegeven dat de antwoorden geanonimiseerd worden verwerkt, zijn omstandigheden gecreëerd voor de respondenten om volledig open te zijn. Het oordeel is dat er betrouwbare gegevens zijn verkregen en datgene gemeten is, wat gemeten moest worden.

- *Externe validiteit*

Externe validiteit betreft de “mate waarin de uitkomsten en conclusies van het onderzoek gegeneraliseerd en overgebracht kunnen worden naar andere mensen, organisaties, landen en situaties” (Van Aken et al., 2012, p.212). Aangezien het onderzoek een praktische toepassing van het concept risicogestuurd aanbesteden (een uniek onderzoeksobject) betreft, is het daarmee niet mogelijk om resultaten zonder meer te generaliseren naar andere delen van de Belastingdienst. Het betreft immers op maat gesneden interventies en bijbehorende aanbevelingen. Wel kunnen de resultaten gebruikt worden voor verder onderzoek bij IUC/B of voor gelijkend onderzoek naar risicogestuurd aanbesteden binnen het Rijksinkoopstelsel of overheidsorganisaties.

## 5. Risicogestuurd werken in de praktijk

Dit hoofdstuk gaat in op de IST-situatie, waarin de mate van risicosturing in het huidige Europese aanbestedingsproces en het vergelijkend onderzoek worden geanalyseerd. Als eerste worden in §5.1 door de respondenten benoemde voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd aanbesteden beschreven. Alle in het onderzoek en in de literatuur benoemde voorwaarden en belemmeringen vormen samen de toetsingscriteria. Op basis van deze criteria worden in §5.2 de huidige werkwijze en de mate, waarin de voorwaarden in het Europees aanbestedingsproces binnen IUC/B aanwezig zijn, geanalyseerd. Vervolgens wordt in §5.3 gekeken hoe de stappen van het risicomanagementproces van PVIB zich verhouden tot de stappen binnen risicogestuurd werken. Daarnaast wordt onderzocht hoe de risicoprocesstappen van PVIB zijn geïntegreerd in het tactisch inkoopproces. Tot slot is er bij vier andere IUC's en één gemeente onderzocht, hoe zij invulling geven aan het begrip risicogestuurd werken. De uitkomsten van het onderzoek naar ervaringen waar IUC/B van kan leren zijn te lezen in §5.4. Paragraaf 5.5 sluit af met een conclusie.

### 5.1. Voorwaarden en belemmeringen risicogestuurd aanbesteden

Tijdens de interviews is geïnventariseerd welke voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd aanbesteden de 11 respondenten tijdens de eerste ronde interviews belangrijk achten. Er zijn tijdens deze interviews 19 voorwaarden en 4 belemmeringen geïdentificeerd. Hiervan zijn 7 voorwaarden en 2 belemmeringen aanvullend op de literatuur, zoals in Tabel 5 van dit onderzoek verwoordt. In Tabel 7 is de verdeling van de reacties van de respondenten over de diverse categorieën voorwaarden en de belemmeringen uitgewerkt.

*Tabel 7: Opbrengst interviews - voorwaarden en belemmeringen risicogestuurd werken*

| Opbrengst interviews – voorwaarden en belemmeringen risicogestuurd werken |                      |                             |
|---------------------------------------------------------------------------|----------------------|-----------------------------|
|                                                                           | Opbrengst interviews | Aanvullend op de literatuur |
| Voorwaarden organisatiestructuur                                          | 4                    | 0                           |
| Voorwaarden organisatiecultuur                                            | 9                    | 4                           |
| Voorwaarden methode                                                       | 6                    | 3                           |
| Belemmeringen                                                             | 4                    | 2                           |

In §5.1.1 tot en met §5.1.4 wordt per categorie nader ingezoomd op de door respondenten ontvangen reacties omtrent de voorwaarden en belemmeringen. De indeling en volgorde van Tabel 5 is daarbij aangehouden. In bijlage 5 is de verdeling en de nummering naar respondenten terug te vinden.

### 5.1.1. Voorwaarden aan de organisatiestructuur

Tijdens de interviews zijn de volgende voorwaarden (vergelijkbaar met de literatuur) met betrekking “organisatiestructuur” benoemd, welke respondenten belangrijk achten (zie Tabel 8).

Tabel 8: Opbrengst interviews - voorwaarden aan organisatiestructuur

| Opbrengst interviews                    |                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                          |              |
|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
|                                         | Voorwaarden in de literatuur                                                                                                 | Expliciete opmerkingen uit de interviews                                                                                                                                                 | Respondenten |
| Voorwaarden aan de organisatiestructuur | 1. Rollen, taken en verantwoordelijkheden voor risicosturing zijn formeel afgesproken.                                       | De governance structuur die is bedacht binnen het Rijksinkoopstelsel nadrukkelijker vorm geven en daar ook structuurafspraken op enten.                                                  | R7           |
|                                         |                                                                                                                              | Er moet een duidelijke beschrijving van rollen, taken en verantwoordelijkheden komen en een stevigere rol van zowel de opdrachtgever als de contractmanager vanaf de voorbereidingsfase. | R3           |
|                                         |                                                                                                                              | Er moeten voldoende handvatten komen over 'hoe werkt risicosturing', met bijhorende rollen, taken en verantwoordelijkheden.                                                              | R5, R9       |
|                                         | 4. Er zijn formele afspraken gemaakt om het werkproces van risicosturing aan te passen op basis van voortschrijdend inzicht. | De implementatie van risicogestuurd werken moet stapsgewijs gebeuren. Focus op de quick wins en breidt daarna stapje voor stapje uit (klein beginnen en blijven ontwikkelen).            | R1           |
|                                         | Overige voorwaarden (nummer 2, 3 en 5) zijn onbenoemd gebleven.                                                              |                                                                                                                                                                                          |              |

In het verlengde van de voorwaarde “rollen, taken en verantwoordelijkheden voor risicosturing zijn formeel afgesproken”, zoals in de literatuur beschreven, zijn drie vergelijkbare voorwaarden door zowel categoriemanagers (R7, R9), inkoopspecialist (R3) als teamleider (R5) benoemd. Deze vormen daarmee de belangrijkste voorwaarde voor het aspect “organisatiestructuur” op zowel strategisch als tactisch/operationeel niveau. Enkel een inkoopspecialist (R1) constateert op tactisch/operationeel niveau, dat het werkproces van risicosturing aangepast dient te worden op basis van voortschrijdend inzicht. De overige voorwaarden binnen het aspect “organisatiestructuur” zijn door alle respondenten onbenoemd gebleven; wat niet wil zeggen dat deze onbelangrijk zijn.

### 5.1.2. Voorwaarden aan de organisatiecultuur

Tijdens de interviews zijn de volgende voorwaarden, vergelijkbaar met de literatuur alsmede aanvullend op de literatuur, met betrekking “organisatiecultuur” benoemd, welke respondenten belangrijk achten (zie Tabel 9).

Tabel 9 :Opbrengst interviews – (aanvullende) voorwaarden aan organisatiecultuur

| Opbrengst interviews                  |                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                              |                |
|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
|                                       | Voorwaarden in de literatuur                                                                                                           | Expliciete opmerkingen uit de interviews                                                                                                                                                     | Respondenten   |
| Voorwaarden aan de organisatiecultuur | 8. Binnen de hele organisaties worden verschillen in risicoperceptie en risicobereidheid expliciet uitgesproken en besproken.          | Advies dat vanuit de inkoopspecialist wordt gegeven richting interne opdrachtgever moet niet direct afgekapt worden, maar er moet altijd ruimte zijn om het bespreekbaar te maken.           | R3, R8         |
|                                       |                                                                                                                                        | Een open en lerende houding (die er op dit moment niet is) ten opzicht van risico's.                                                                                                         |                |
|                                       | 9. Risicogestuurd werken wordt door samenwerking in multidisciplinaire teams met leden van binnen en buiten de organisatie uitgevoerd. | Risicogestuurd werken is iets van samen, waarbij ieder zijn risico-eigenaarschap moeten nemen en risicoleiderschap moet tonen.                                                               | R1, R5, R10    |
|                                       |                                                                                                                                        | Neem te tijd om bij aanvang van een aanbesteding, elkaar binnen een aanbestedingsteam beter te leren kennen zodat men later in het traject elkaars perceptie op zaken beter leert begrijpen. | R10            |
|                                       |                                                                                                                                        | Durf samen keuzes te maken in welke risico's wel/niet acceptabel zijn op basis van expliciet inzichtelijk gemaakte risico's                                                                  | R10            |
|                                       | Overige voorwaarden (nummer 6, 7 en 10) zijn onbenoemd gebleven.                                                                       |                                                                                                                                                                                              |                |
|                                       | Aanvullende voorwaarden uit de interviews                                                                                              |                                                                                                                                                                                              |                |
|                                       |                                                                                                                                        | Er moet een <i>psychologische veiligheid</i> zijn waarin eenieder zonder problemen risico's kan aankaarten en kan bespreken met elkaar zonder erop afgerekend te worden.                     | R2, R4, R5, R9 |
|                                       |                                                                                                                                        | Meer vertrouwen vanuit het management waarbij een grotere afwijking in de te nemen risico's wordt toegelaten.                                                                                | R4             |
|                                       |                                                                                                                                        | Meer vertrouwen in elkaar en de bereidheid tot samenwerking.                                                                                                                                 | R2, R8         |
|                                       |                                                                                                                                        | Prominent aandacht geven aan risicomangement, waarbij iedereen voldoende kennis heeft waar risicomangement voor staat.                                                                       | R6             |



Alle voorwaarden aan de organisatiecultuur zijn benoemd tijdens de interviews door een inkoopspecialist (R1, R2, R3, R4), categoriemanager (R7, R8), contractmanager (R9), productmanager (R11) en/of teamleider (R5, R6). In het verlengde van de voorwaarden in de literatuur “Risicogestuurd werken wordt door samenwerking in multidisciplinaire teams met leden van binnen en buiten de organisatie uitgevoerd” is deze aangevuld met drie sub-voorwaarden welke zijn benoemd door drie functiegroepen. Hierbij is de sub-voorwaarde “Risicogestuurd werken is iets van samen, waarbij ieder zijn risico-eigenaarschap moeten nemen en risicoleiderschap moet tonen” door drie functiegroepen benoemd. Daarnaast is de aanwezigheid van “*psychologische veiligheid*” door zowel teamleider, twee inkoopspecialisten en contractmanager benoemd. Beide sub-voorwaarden zijn tezamen daarmee de belangrijkste. De overige voorwaarden binnen het aspect “organisatiecultuur” zijn door alle respondenten onbenoemd gebleven, wat niet wil zeggen dat deze onbelangrijk zijn.

### 5.1.3. Voorwaarden aan de methode

Tijdens de interviews zijn de volgende voorwaarden, vergelijkbaar met de literatuur alsmede aanvullend op de literatuur, met betrekking “methode” benoemd, welke respondenten belangrijk achten (zie Tabel 10).

*Tabel 10 :Opbrengst interviews - voorwaarden aan methode*

| Opbrengst interviews       |                                                                                    |                                                                                                                                                                                  |                                 |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
|                            | Voorwaarden in de literatuur                                                       | Expliciete opmerkingen uit de interviews                                                                                                                                         | Respondenten                    |
| Voorwaarden aan de methode | 11. De methode is beschikbaar en toegankelijk voor alle beoogde gebruikers.        | Tools die er op dit moment niet zijn, moeten beschikbaar komen en toegankelijk zijn zodat het voor iedereen transparant is.                                                      | R4, R2                          |
|                            | 12. De beoogde gebruikers ervaren de methode als gebruiksvriendelijk.              | De methode moet praktisch, eenvoudig en zonder al te veel uitleg te doorgronden zijn.                                                                                            | R6, R9                          |
|                            | 13. Gebruik van de methode levert relatief voordeel voor de beoogde gebruikers op. | De methode moet een handvat/hulpmiddel zijn om een doel te bereiken. De methode moet geen doel op zich zijn waarbij het alleen als een extra administratieve last wordt ervaren. | R3, R5                          |
|                            | Overige voorwaarden (nummer 14 en 15) zijn onbenoemd gebleven.                     |                                                                                                                                                                                  |                                 |
|                            | Aanvullende voorwaarden uit de interviews                                          |                                                                                                                                                                                  |                                 |
|                            |                                                                                    | Voldoende tijd om serieus aandacht te geven aan het gebruik van de methode                                                                                                       | R2, R10                         |
|                            |                                                                                    | Gebruikers moeten over voldoende relevante basiskennis voor risicogestuurd werken beschikken welke door middel van training en opleiding is verkregen.                           | R2, R3, R4, R5, R6, R7, R9, R10 |
|                            |                                                                                    | Maak gebruik van kennis opgedaan tijdens evaluaties voor een volgende aanbesteding (lerend vermogen)                                                                             | R7, R10                         |

Een combinatie van teamleiders (R5, R6), categoriemanager (R7), contractmanager (R9) productmanager (R10) en/of inkoopspecialisten (R2, R3, R4), noemt het beschikken over een gedegen en actuele basiskennis als belangrijkste voorwaarde. De overige voorwaarden binnen het aspect 'methode' zijn door alle respondenten onbenoemd gebleven, wat niet wil zeggen dat deze onbelangrijk zijn.

#### 5.1.4. Belemmeringen

Tijdens de interviews zijn de volgende belemmeringen, vergelijkbaar met de literatuur alsmede aanvullend op de literatuur, benoemd welke respondenten belangrijk achten (zie Tabel 11).

*Tabel 11 :Opbrengst interviews – (aanvullende) belemmeringen*

| Opbrengst interviews |                                                                                |                                                                                                                                                                                                                            |                 |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
|                      | Belemmeringen in de literatuur                                                 | Expliciete opmerkingen uit de interviews                                                                                                                                                                                   | Respondenten    |
| Belemmeringen        | 1. Gebrek aan tijd van managers en medewerkers om het risicodossier te vullen. | Beperkte tijd en beperkte capaciteit (met de juiste kennis en ervaring) voor analyse en uitvoering.                                                                                                                        | R1, R6, R9, R11 |
|                      |                                                                                | Kennis en ervaring is persoonsafhankelijk en de mate van de vak-volwassenheid in eenieders vakgebied om goed de risico's in kaart te brengen en een goede invulling te geven aan het risicodossier.                        | R6, R7          |
|                      | Overige belemmeringen (nummer 2, 3, 4, 5 en 6) zijn onbenoemd gebleven.        |                                                                                                                                                                                                                            |                 |
|                      | Aanvullende belemmering uit de interviews                                      |                                                                                                                                                                                                                            |                 |
|                      |                                                                                | Doorgeslagen in control in relatie tot het zuiver ramen van de doelwaarde van een overheidsopdracht (Verscherp Toezicht) en bureaucratie, waarbij er met een beperkt mandaat aan tafel wordt gezeten dat verstikkend werkt | R2, R8, R11     |
|                      |                                                                                | Angstcultuur waarbij medewerkers het lastig vinden elkaar ergens op aan te spreken.                                                                                                                                        | R2              |

Uit bovengenoemde belemmeringen die merendeel door een combinatie van teamleider (R6), categoriemanagers (R7, R8), contractmanager (R9) productmanager (R11) en/of inkoopspecialisten (R1, R2) zijn aangegeven, is de belemmering: "Beperkte tijd en beperkte capaciteit (met de juiste kennis en ervaring) voor analyse en uitvoering" het vaakst voorkomend. Dit wordt door de respondenten numeriek als de belangrijkste belemmering beschouwd. De overige "belemmeringen" zijn door alle respondenten onbenoemd gebleven, wat niet wil zeggen dat deze onbelangrijk zijn.

In bijlage 7 is een totaaloverzicht terug te vinden waarin alle voorwaarden en belemmeringen zijn opgenomen die in de literatuur en aanvullend door respondenten in het onderzoek zijn geïdentificeerd.

## **5.2. Analyseren van de huidige werkwijze**

Op basis van de toetsingscriteria is geanalyseerd welke voorwaarden van risicogestuurd werken binnen het huidige Europees aanbestedingsproces van IUC/B aanwezig zijn (peildatum 1 november 2021). De analyse vindt plaats aan de hand van de interviews en met behulp van de procedures, werkinstructies en de kennis en ervaring van de onderzoeker. In bijlage 8 is de complete analyse opgenomen. Achtereenvolgens zullen de voorwaarden en belemmeringen aan de organisatiestructuur (5.2.1), de organisatiecultuur (5.2.2) en de methode (5.2.3) besproken worden. Elke subparagraaf kent een tabel met daarin een analyse of de betreffende voorwaarden en belemmeringen (deels) aanwezig of afwezig zijn. Tabellen 12, 13 en 14 zijn afgeleid van en volgt de nummering en omschrijving van de voorwaarden en belemmeringen van respectievelijk de Tabellen 19, 20 en 21 in bijlage 7. De positie van de pijlen in de tabellen kan anders zijn naar mate een antwoord meer of minder is gegeven. Elke subparagraaf wordt afgesloten met een uitkomst of de voorwaarden om risicogestuurd te kunnen werken binnen het Europees aanbestedingsproces van IUC/B wel of niet aanwezig zijn en of er al dan wel of niet interventies nodig zijn.

### **5.2.1. Voorwaarden en belemmeringen organisatiestructuur**

Tijdens de interviews gaven de inkoopspecialisten, categorie- / productmanagers en teamleiders 'over-all' hetzelfde beeld over de organisatiestructuur. Er is sprake van een verdeeldheid onder respondenten of bepaalde voorwaarden afwezig of deels aanwezig zijn. Dit zit met name in de interpretatie van het woord 'formeel' in de omschrijving van die voorwaarden. Vaak is een voorwaarde 'formeel' niet expliciet aanwezig maar is de betreffende voorwaarde meer impliciet aanwezig. De betreffende voorwaarden hebben betrekking op 'interne risicosturing' (no. 1 t/m 4 in Tabel 12) en 'externe betrokkenheid' (no. 5 in Tabel 12). Er is één aanwezige belemmering geïdentificeerd waar IUC/B geen invloed op kan uitoefenen en die niet weg te nemen is.

Tabel 12: Analyse voorwaarden en belemmeringen organisatiestructuur

|                                                         |                                                                                           | Aanwezig |       |    |
|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------|----|
| Voorwaarden voor de inbedding van risicogestuurd werken |                                                                                           | Nee      | Deels | Ja |
| Voorwaarden en belemmeringen organisatiestructuur       | 1. Rollen, taken en verantwoordelijkheden risicosturing formeel afgesproken.              |          |       |    |
|                                                         | 2. Omgaan met risico's formeel gedelegeerd naar de werkvloer.                             |          |       |    |
|                                                         | 3. Formele risico rapportage aan leidinggevende en toezichthouders.                       |          |       |    |
|                                                         | 4. Werkproces van risicosturing aanpassen op basis van voorschrijdend inzicht.            |          |       |    |
|                                                         | 5. Externe omgeving formeel bij risicogestuurd werken betrokken.                          |          |       |    |
|                                                         | Belemmeringen voor de inbedding van risicogestuurd werken                                 |          |       |    |
|                                                         | 1. Doorgeslagen in control (Verscherpt Toezicht) en bureaucratie welke verstikkend werkt. |          |       |    |

### Interne risicosturing

Uit de interviews blijkt dat risicosturing niet eenduidig en impliciet is belegd binnen het Europees aanbestedingsproces. Zeven van de elf respondenten geven aan dat nergens formeel en expliciet is vastgelegd waar de rol- taak en verantwoordelijkheden zijn belegd ten aanzien van risicosturing. Ook ontbreekt het volgens zeven van de elf respondenten aan afspraken over het formeel delegeren naar de werkvloer van het omgaan met risico's formeel is gedelegeerd naar de werkvloer. Aan het begin van een Europese aanbesteding is de inkoopspecialist primair verantwoordelijk voor het opstellen van een aanbestedingsplan, inclusief de risicoparagraaf. De input die daarvoor nodig is, komt vanuit het multidisciplinaire team waarmee standaard binnen het Europees aanbestedingsproces wordt gewerkt (Belastingdienst, 2021d). De opdrachtgever is primair verantwoordelijk voor de te nemen risicobeheersmaatregelen. Dit ligt vast binnen de governance structuur van een Europese aanbesteding, waarbij als eerste op het hoogste niveau teruggevallen wordt op het organisatie- en mandaatbesluit (Staatscourant, 2021). Daarnaast zijn in het PVIB (Belastingdienst, 2021d) en in het aanbestedingsplan de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken stakeholders vastgelegd. Binnen de Belastingdienst zijn voorbeelden waar de governance structuur wel eens diffuser is. Zodra niet helder staat beschreven wie feitelijk opdrachtgever bij aanbestedingen is ontstaat juist daar onduidelijkheid over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het proces, wat volgens drie respondenten (R3, R6 en R11) kan leiden tot vertraging.

Als waarborging in het proces toetst de 2<sup>de</sup> inkoper vanuit het 4-ogen principe alle mijlpaaldocumenten gedurende een aanbestedingsproject. Dit leidt onder ander tot kwaliteitsverbetering van de aanbesteding en aanbestedingsstukken en draagt zorg voor vroegtijdige signalering en het beteugelen van mogelijke aanbestedingsrisico's. Volgens R6 is risicoleiderschap niet prominent en expliciet genoeg aanwezig. *'Vaak wordt risicoleiderschap pas getoond op het moment dat incidenten ontstaan; dan worden er doelgericht en bewust keuzes*

*gemaakt hoe om te gaan met risico's die optreden'*, aldus R6. Ook ontbreekt het aan het structureel rapporteren van de risico's die optreden in een Europees aanbestedingsproces aan leidinggevende en opdrachtgevers. Volgens zeven van de elf respondenten gebeurt dit nu deels op basis van individuele afspraken tussen de inkoopspecialist en opdrachtgever. En tot slot zijn er geen formele afspraken aanwezig om het werkproces van risicosturing aan te passen op basis van voortschrijdend inzicht, terwijl dit wel als belangrijk wordt geacht (R1). Sinds 2016 staat de Belastingdienst onder Verscherpt Toezicht<sup>2</sup> (VT). Als belemmering wordt door vier van de elf respondenten het 'doorgeslagen zijn in control' genoemd. Zodra een organisatieonderdeel een verplichting met een leverancier wil aangaan, dient deze, op basis van een zuivere raming, een VT-akkoord aan te vragen om deze verplichting door IUC/B in de markt te laten zetten. Praktijk leert dat organisatieonderdelen soms moeite hebben om goed te ramen omdat informatie ontbreekt. Dit heeft tot gevolg dat VT-goedkeuring lang op zich laat wachten en kan leiden tot vertraging in het inkoopproces en het niet tijdig afsluiten van een overeenkomst. Het laatste kan ook weer consequenties hebben voor bestaande overeenkomsten die onrechtmatig moeten worden verlengd. Het VT vergroot dan ook het gevoel van bureaucratisering en wordt als verstikkend ervaren.

#### *Externe betrokkenheid*

Zoals eerder aangegeven wordt in multidisciplinaire team voornamelijk leden van binnen IUC/B samengewerkt. Bij het identificeren van risico's worden externen meestal niet betrokken. Terwijl het betrekken van externen door zowel inkopers als productmanagers wel als meerwaarde wordt onderkend. Uitzondering hierop zijn de aanbestedingen die worden voorgelegd in de pilot Tenderboard IUC Belastingdienst. De Tenderboard is een commissie van interne en externe experts die, op basis van documenten en dialoog, een onafhankelijk advies uitbrengt over een voorgenomen aanbestedingsprocedure, aanbestedingsdocumenten en de onderliggende vraagstukken. Dit leidt tot kwalitatief betere aanbestedingen en tot een verbeterde grip op aanbestedingsrisico's door vroegtijdige toetsing en signalering (Belastingdienst, 2020d). In beperkte mate is er sprake van samenwerking waarbij de markt aan de voorkant bij het opstarten van een aanbesteding volledig wordt betrokken, waardoor de risico's ook vanuit de markt worden gezien.

**Uitkomst interne risicosturing externe betrokkenheid:** Voorwaarden zijn in onvoldoende mate aanwezig en de overmatige controle heeft een belemmerende rol op de interne risicosturing. Interventies zijn nodig.

---

<sup>2</sup> Het betreft Verscherpt Toezicht op de financiën. Dit houdt onder andere in dat verplichtingen > € 100.000,- incl. BTW die de Belastingdienst wil aangaan vóór door HDFEZ en IRF worden getoetst en al dan niet worden goedgekeurd.

### 5.2.2. Voorwaarden en belemmeringen organisatiecultuur

Tabel 13 laat zien dat volgens de respondenten zeven voorwaarden van de organisatiecultuur deels aanwezig of afwezig zijn. Ook hier is er sprake van verdeeldheid onder respondenten. Dit zit met name in de interpretatie van de zinsnede 'binnen de hele organisatie' in de omschrijving van de betreffende voorwaarde. Vaak is een voorwaarde niet expliciet binnen de hele organisatie aanwezig, maar is deze ten dele aanwezig. De betreffende voorwaarden hebben zowel relatie met de 'interne risicosturing' (no. 1 t/m 9 in Tabel 13) als met de 'externe betrokkenheid' (no. 4 externe leden in Tabel 13).

Er zijn zeven belemmeringen geïdentificeerd. Ook hierbij is er een verdeeldheid in beleving/ervaring vanuit de respondenten of een bepaalde belemmering afwezig, aanwezig of deels aanwezig is.

*Tabel 13: Analyse voorwaarden en belemmeringen organisatiecultuur*

|                                                         |                                                                                                                                    | Aanwezig |       |    |
|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------|----|
| Voorwaarden voor de inbedding van risicogestuurd werken |                                                                                                                                    | Nee      | Deels | Ja |
| Voorwaarden en belemmeringen organisatiecultuur         | 1. Eenduidige werkdefinities voor risicogestuurd werken worden gebruikt.                                                           | ←        |       |    |
|                                                         | 2. Beseft dat risico-inschattingen deels subjectief zijn, aanwezig.                                                                | ↔        |       |    |
|                                                         | 3. Verschillen in risicoperceptie en risicobereidheid worden expliciet uitgesproken en besproken.                                  |          | →     |    |
|                                                         | 4. Risicogestuurd werken wordt in multidisciplinaire teams met in- en externe leden uitgevoerd.                                    | ↔        |       |    |
|                                                         | 5. Uitwisselen van risico-informatie is vanzelfsprekend.                                                                           | ↔        |       |    |
|                                                         | 6. <i>Psychologische veiligheid</i> aanwezig waarin open risico's worden aangekaart en besproken zonder erop afgerekend te worden. | ↔        |       |    |
|                                                         | 7. Vertrouwen vanuit MT om grotere risico's te nemen.                                                                              | ↔        |       |    |
|                                                         | 8. Vertrouwen in elkaar en de bereidheid tot samenwerking.                                                                         | ↔        |       |    |
|                                                         | 9. Prominent aandacht voor risicomanagement en zorgen voor een actueel kennisniveau van risicomanagement.                          | ↔        |       |    |
|                                                         | Belemmeringen voor de inbedding van risicogestuurd werken                                                                          | Nee      | Deels | Ja |
|                                                         | 1. Gebrek aan tijd om het risicodossier te vullen.                                                                                 |          |       | →  |
|                                                         | 2. De onvermijdelijke subjectiviteit van de risico-inschattingen.                                                                  |          |       | →  |
|                                                         | 3. Angst voor risico's die ineens heel helder en groot opdoemen.                                                                   | ←        |       | →  |
|                                                         | 4. Moeite om passende beheersmaatregelen te kiezen.                                                                                | ←        |       | →  |
|                                                         | 5. Niet willen afwijken van bestaande werkmethoden.                                                                                | ←        |       | →  |
|                                                         | 6. Opdrachtgevers en leidinggevenden die de risico's niet willen zien.                                                             |          | ↔     | →  |
|                                                         | 7. Angstcultuur waarbij men het lastig vindt elkaar ergens op aan te spreken.                                                      |          | ↔     | →  |

### *Interne risicosturing*

Volgens alle respondenten wordt tijdens een Europees aanbestedingstraject niet voldoende aandacht en tijd besteed aan het identificeren en beheersen van de risico's, dat leidt tot een inefficiënt proces met het gevaar dat de projectdoelstellingen niet of onvoldoende worden gehaald of tot een lagere kwaliteit. Ook wordt er volgens alle respondenten binnen de Belastingdienst geen eenduidige begrippenlijst voor risicogestuurd aanbesteden gebruikt. Een gevolg hiervan is dat aanbestedingsteams niet dezelfde taal spreken, verschillende beelden hebben, niet tot elkaar komen over risico's die belangrijk zijn voor het al dan niet behalen van de projectdoelstellingen (R3, R8). De voordelen van een goede set aan werkdefinities die kan bijdragen aan een beheersbaarder en efficiënter aanbestedingsproces wordt dan ook zeker gezien.

Er wordt volgens zeven van de elf respondenten voornamelijk in multidisciplinaire teams met mensen van binnen de Belastingdienst gewerkt en niet met mensen van buiten de Belastingdienst. De andere vier respondenten geven aan dat deels maar in beperkte mate risicogestuurd wordt gewerkt in multidisciplinaire teams met zowel in- als externe leden. Of altijd de juiste stakeholders zijn vertegenwoordigd is bij alle respondenten een zorgpunt. Zo is categoriemanagement enorm afhankelijk hoe een klantenraad met haar achterban er voor zorgt dat de juiste informatie wordt opgehaald. Dit kan onzekerheden en risico's met zich meebrengen aangaande het formuleren van de behoeftestelling. Twee van vier inkoopspecialisten geven aan dat contractmanagement onvoldoende is aangehaakt en niet altijd voldoende relevante input aanlevert tijdens de voorbereidingsfase van een Europese aanbesteding. Ook dit brengt risico's met zich mee met betrekking tot het formuleren van de juiste inkoopstrategie of ten aanzien van de implementatie en/of de uitvoering van de overeenkomst.

Hoe er wordt omgegaan met onzekerheden, verschillen in risicoperceptie en risicobereidheid binnen het aanbestedingsproces is afhankelijk van individuele kennis en ervaring. Van nature is de Belastingdienst zeer risicomijdend. Dit is de laatste jaren doorgeslagen in control (R2, R8, R11). Dit heeft invloed op de risicobereidheid van de opdrachtgever en de stakeholders.

Inkopers proberen de risico's zo breed mogelijk neer te zetten en betrekken hierin productmanagers, categoriemanager en ook contractmanagers. Verschillen in risicoperceptie en risicohouding worden over het algemeen volgens alle deelnemers deels expliciet besproken en uitgesproken. Wat een teamleider hierbij mist is dat het er geen expliciete keuzes ten aanzien van de risicobereidheid aan de voorkant worden vastgelegd. Bewust onderscheid maken in welke onzekerheden preventief (vooraf) wel of niet te verkleinen zijn of juist correctief (achteraf) beheerst worden, gebeurt niet. Bij alle respondenten is het besef dat onvermijdelijke subjectiviteit van risico-inschattingen binnen een Europees aanbestedingsproject aanwezig is. Het is dan ook van belang om met een multidisciplinair team vanuit meerdere invalshoeken naar risico's te kijken en dat te bespreken (R5, R6, R7).

Echter is het uitwisselen van risico-informatie volgens acht van de elf respondenten niet vanzelfsprekend en soms willen opdrachtgevers de risico's niet zien. Aanvullend wordt door een

aantal respondenten een belangrijk signaal afgegeven dat niet ieder projectteamlid altijd even open is in het delen van risico-informatie. Er is volgens drie respondenten sprake van een angstcultuur waarin projectteamleden niet altijd een psychologische veiligheid ervaren om elkaar ergens op aan te spreken (R2, R4, R9) of hebben opdrachtgevers andere belangen (R3). Dat er bij de Belastingdienst een hardnekkig cultuurprobleem heerst wordt ook in het onderzoeksrapport 'Ongeschreven regels' (ADR, 2019) bevestigd.

Zes van de elf respondenten geven aan dat aanbestedingsteams moeite hebben om passende beheersmaatregelen te kiezen. Dit komt omdat de kennis en ervaring bij sommige collega's ontbreekt of er een gebrek aan tijd is. De andere vijf respondenten geven aan dat aanbestedingsteams over het algemeen geen moeite te hebben om passende beheersmaatregelen te kiezen. Hierbij wordt wel opgemerkt dat de praktijk nog wel moet uitwijzen of de beheersmaatregelen effectief zullen zijn (R6).

Tot slot kan gesteld worden dat medewerkers snel weerstand bieden zodra er een nieuwe werkmethode wordt voorgesteld. Negen van de elf respondenten bevestigen dit. *'Medewerkers hechten zich behoorlijk aan de manier, zoals men het altijd heeft gedaan en voelen zich snel ingeperkt in hun eigen vrijheid'* (R11).

#### *Externe betrokkenheid*

Voor het omgaan met risico's betreft de inkoopspecialist met name stakeholders van binnen de organisatie. Zeven van de elf respondenten geeft aan dat niet formeel is afgesproken hierin de externe omgeving te betrekken. Dit gebeurt momenteel volgens vier respondenten onvoldoende en vooral op basis van eigen inzicht. De meerwaarde van het structureel in dialoog betrekken van leveranciers wordt echter door respondenten wel gezien.

**Uitkomst interne risicosturing en externe betrokkenheid:** Voorwaarden zijn in onvoldoende mate aanwezig en bepaalde belemmeringen dienen weggenomen te worden. Interventies zijn nodig.

#### 5.2.3. Voorwaarden methode

In Tabel 14 is af te lezen dat van de acht voorwaarden aan de methode zeven afwezig en één voorwaarde (deels) aanwezig zijn. Betreffende voorwaarden hebben betrekking op het gebruik van de methode. Er zijn geen belemmeringen met betrekking tot de methode geïdentificeerd.



Tabel 14: Analyse voorwaarden methode

|                                                         |                                                                            | Aanwezig |       |    |
|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|----------|-------|----|
| Voorwaarden voor de inbedding van risicogestuurd werken |                                                                            | Nee      | Deels | Ja |
| Voorwaarden aan de methode                              | 1. De methode is beschikbaar en toegankelijk voor alle beoogde gebruikers. | ←        |       |    |
|                                                         | 2. De beoogde gebruikers ervaren de methode als gebruiksvriendelijk.       | ←        |       |    |
|                                                         | 3. Gebruik van de methode levert relatief voordeel voor de gebruikers op.  | ←        |       |    |
|                                                         | 4. De methode sluit naadloos aan op de werkprocessen van gebruikers.       | ←        |       |    |
|                                                         | 5. De kosten van de methode zijn acceptabel.                               | ←        |       |    |
|                                                         | 6. Voldoende tijd om serieus aandacht te geven aan gebruik van de methode. | ←        |       |    |
|                                                         | 7. Actuele basiskennis gebruikers voor risicogestuurd werken.              | ←        |       |    |
|                                                         | 8. Een goede follow-up geven aan de evaluaties (lerend vermogen).          | ↔        |       |    |

#### Gebruik van de methode

Volgens alle respondenten wordt binnen het Europees aanbestedingsproces van IUC/B niet volgens de zes generieke risicoprocesstappen, die cyclisch gedurende het aanbestedingsproces worden herhaald, gewerkt. Tevens is er geen sprake van een beschikbare risicomanagementmethode, dat wordt toegepast in het huidige werkproces.

Risico's worden aan de voorkant in de risicoparagraaf van het aanbestedingsplan in kaart gebracht, op basis van de dialoog tussen inkoper en de rest van het aanbestedingsteam. Ervaring vanuit zowel inkoopspecialisten, categorie- / productmanagers en teamleiders leert dat er onvoldoende tijd wordt genomen om risico's bewust en doordacht in kaart te brengen en dat er onvoldoende tijd wordt genomen om vervolgens de risicostrategie te bepalen. Het wordt meer ervaren als een invuloefening van een verplicht onderdeel in het aanbestedingsplan. In het format van het aanbestedingsplan wordt geen onderscheid gemaakt in vooraf vastgestelde risico categorieën. Nadat het aanbestedingsplan is vastgesteld worden de risico's niet meer bijgewerkt of wordt er op de risico's gestuurd. Er is in die zin dan ook geen sprake van een risicodossier dat tijdens een Europees aanbestedingsproces actief en dynamisch wordt bijgehouden. Aanvullend wordt opgemerkt dat elke Europese aanbesteding weliswaar wordt geëvalueerd, maar dat een goede follow-up geven aan die evaluatie bij een volgende aanbesteding niet altijd aanwezig is. Eveneens is er geen sprake van een evaluatie of de beheersmaatregelen effectief zijn geweest; met tot gevolg dat de Belastingdienst onvoldoende lerend is (R10, R11). Het ontbreekt in die zin bij medewerkers dan ook aan een goede relevante basiskennis om risicogestuurd te kunnen aanbesteden.

Tot slot wordt opgemerkt dat niemand (met uitzondering van één teamleider) bekend is met het programma Risicomanagement en ook de inhoud van PVIB dat op dit moment geïmplementeerd wordt is bij het merendeel van de respondenten niet bekend.

**Uitkomst gebruik van de methode:** Geen van de voorwaarden zijn aanwezig. Interventies zijn nodig.

### 5.3. Vergelijking risicomanagementproces PVIB met risicogestuurd werken

Tabel 15 geeft de vergelijking van risicoprocesstappen, welke zijn opgenomen in het risicomanagementproces (B7) van PVIB (zie §2.2 en Belastingdienst, 2021d)) met de processtappen van risicogestuurd werken (Van Staveren, 2020).

*Tabel 15: Vergelijking van de PVIB risicoprocesstappen met de zes risicoprocesstappen van risicogestuurd werken*

| Zes generieke risicoprocesstappen (van Staveren, 2020) |                                                           | Risicoprocesstappen PVIB (Belastingdienst, 2021d) |                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nr.                                                    | Beschrijving                                              | Nr.                                               | Beschrijving                                                                                                                                  |
| 1                                                      | Doelen bepalen                                            |                                                   |                                                                                                                                               |
| 2                                                      | Risico's en kansen identificeren                          | 1                                                 | Risico's vanuit doelstellingen en processen identificeren                                                                                     |
| 3                                                      | Risico's en kansen classificeren                          | 2                                                 | Risico's classificeren (Hoog/Midden/Laag), bepalen van de risicoresponse (accepteren, reduceren, elimineren of overdragen) en risico eigenaar |
| 4                                                      | Omgaan met risico's en kansen: wel/geen maatregelen nemen | 3                                                 | Bepalen en uitvoeren mitigerende maatregelen (Risicostrategie)                                                                                |
| 5                                                      | Maatregelen evalueren                                     | 4                                                 | Toetsen effectiviteit van beheersmaatregelen                                                                                                  |
| 6                                                      | Communiceren & rapporteren                                | 5                                                 | Managen van risico's                                                                                                                          |

Uit Tabel 15 kan worden afgelezen, dat het risicoproces van PVIB niet expliciet start met het bepalen van doelen, zoals bij het proces van risicogestuurd werken. Echter gaat stap 1 van PVIB ervan uit dat risico's worden geïdentificeerd vanuit de doelstellingen en processen. Daarmee wordt er absoluut een relatie gelegd tussen risico's en doelstellingen. Verder kan uit Tabel 7 afgeleid worden, dat de stappen 2 tot en met 5 van risicogestuurd werken vergelijkbaar zijn met de stappen 1 tot en met 4 van de PVIB risicoprocesstappen. Dit betekent dat beide processen nagenoeg gelijk zijn. Een nadere analyse van de lading van de terminologie "managen van risico's" is nodig om te bezien of deze stap vergelijkbaar is met stap 6 van risicogestuurd werken. Binnen PVIB (Belastingdienst, 2021d) is inhoud gegeven aan managen van de risico's" door de volgende beschrijving op te nemen:

- "Het jaarlijks volledig uitvoeren van de risicoanalyse van het inkoopproces";
- "Het per kwartaal actualiseren van de risico's";
- "Het in het MT periodiek agenderen van de vastgestelde risico's en de geformuleerde beheersmaatregelen";
- "Het delen van de uitkomsten van de periodieke risicoanalyse met de betrokken MT's van de verschillende organisatie onderdelen";
- "Het rapporteren van de ontwikkeling van de risico's inkoop en de effectiviteit van de beheersmaatregelen in de reguliere vier maandelijksse rapportage (VMR)".

Door de termen ‘agenderen’, ‘delen van uitkomsten’ en ‘rapporteren’ wordt de noodzaak van communicatie en rapporteren duidelijk zichtbaar. Gesteld kan worden dat ook de laatste stap daarmee overeenkomt met risicoprocesstap 6 van risicogestuurd werken van Van Staveren (2020) en dat daarmee beide processen, los van bewoordingen, met elkaar overeenkomen. Het antwoord op deelvraag 4 is hiermee gegeven.

De uitkomst van deze analyse roept ook gelijk de vraag op, waarom medewerkers van de Belastingdienst risicomanagement niet zien als natuurlijk onderdeel van hun dagelijks werk (zie §5.2). Een beknopt nader onderzoek wijst uit dat het risicomanagementproces (proces B7, zie §2.2) van PVIB niet is geïntegreerd in de werkinstructies van het tactisch inkoopproces (Belastingdienst, 2021d). De risicoprocesstappen van het PVIB risicomanagementproces maken, doordat ze niet zijn opgenomen in de werkinstructies, geen onderdeel uit van het tactisch inkoopproces T1, T2 en T5, waarin een Europese aanbesteding zich afspeelt. Er kan hiermee worden vastgesteld dat risicogestuurd werken geen formele rol heeft binnen het Europees aanbestedingsproces van IUC/B.

#### **5.4. Hoe andere inkoopafdelingen binnen de overheid invulling geven aan risicogestuurd aanbesteden**

In deze paragraaf wordt voor de vijf inkooporganisaties (zie §4.2.3) in beeld gebracht hoe zij invulling geven aan de voorwaarden met betrekking tot de organisatiestructuur, -cultuur en de methode voor risicogestuurd werken in het Europese aanbestedingsproces. De resultaten zijn samengebracht in Tabel 16. Deze paragraaf wordt afgesloten met een aantal ervaringen waar IUC/B van kan leren.

Tabel 16: Resultaten vergelijkend onderzoek

| Voorwaarden en belemmeringen voor de inbedding van risicogestuurd werken |     |                                                                                                                                                                                                                               | IUC RWS                   | UBR HIS                                                              | IUC EZK | IUC Noord                         | Gemeente Den Haag                  |
|--------------------------------------------------------------------------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------|-----------------------------------|------------------------------------|
| Voorwaarden aan de organisatiestructuur                                  | 1.  | Rollen, taken en verantwoordelijkheden voor risicosturing zijn formeel afgesproken.                                                                                                                                           |                           |                                                                      |         |                                   |                                    |
|                                                                          | 2.  | Het omgaan met risico's is formeel gedelegeerd naar die personen die dit als onderdeel van hun dagelijkse activiteiten doen.                                                                                                  |                           |                                                                      |         |                                   |                                    |
|                                                                          | 3.  | Het omgaan met risico's in relatie tot de doelstellingen wordt formeel gerapporteerd aan leidinggevende en toezichthouders (zoals de projectleiding, het managementteam, de directie, de stuurgroep of intern opdrachtgever). |                           |                                                                      |         |                                   |                                    |
|                                                                          | 4.  | Er zijn formele afspraken gemaakt om het werkproces van risicosturing aan te passen op basis van voortschrijdend inzicht.                                                                                                     |                           |                                                                      |         |                                   |                                    |
|                                                                          | 5.  | Er is formeel afgesproken dat de externe omgeving van de organisatie bij risicogestuurd werken wordt betrokken.                                                                                                               |                           |                                                                      |         |                                   |                                    |
|                                                                          |     | Proceswaarborgen: collegiale toetsen (vier-ogenprincipe) en inzet Tenderboard                                                                                                                                                 |                           |                                                                      |         |                                   |                                    |
| Voorwaarden aan de organisatiecultuur                                    | 6.  | Binnen de hele organisatie worden eenduidige werkdefinities voor risicogestuurd werken gebruikt.                                                                                                                              |                           |                                                                      |         |                                   |                                    |
|                                                                          | 7.  | Binnen de hele organisatie wordt beseft dat risico-inschattingen deels subjectief zijn.                                                                                                                                       |                           |                                                                      |         |                                   |                                    |
|                                                                          | 8.  | Binnen de hele organisaties worden verschillen in risicoperceptie en risicobereidheid expliciet uitgesproken en besproken.                                                                                                    |                           |                                                                      |         |                                   |                                    |
|                                                                          | 9.  | Risicogestuurd werken wordt door samenwerking in multidisciplinaire teams met leden van binnen en buiten de organisatie uitgevoerd.                                                                                           |                           |                                                                      |         |                                   |                                    |
|                                                                          | 10. | Binnen de hele organisatie is uitwisselen van risico-informatie vanzelfsprekend.                                                                                                                                              |                           |                                                                      |         |                                   |                                    |
| Voorwaarden aan de methode                                               | 11. | De methode is beschikbaar en toegankelijk voor alle beoogde gebruikers.                                                                                                                                                       | RISMAN (2011)             |                                                                      |         |                                   |                                    |
|                                                                          | 12. | De beoogde gebruikers ervaren de methode als gebruiksvriendelijk                                                                                                                                                              |                           |                                                                      |         |                                   |                                    |
|                                                                          | 13. | Gebruik van de methode levert relatief voordeel voor de beoogde gebruikers op.                                                                                                                                                |                           |                                                                      |         |                                   |                                    |
|                                                                          | 14. | De methode sluit naadloos aan op de werkprocessen van de beoogde gebruikers.                                                                                                                                                  |                           |                                                                      |         |                                   |                                    |
|                                                                          | 15. | De kosten voor aanschaf, ontwikkeling en gebruik van de methode zijn acceptabel.                                                                                                                                              |                           |                                                                      |         |                                   |                                    |
|                                                                          |     | Risicoclassificatie van een aanbesteding of contract voordat aanbesteding start.                                                                                                                                              | SOM-methodiek (UWV, 2014) | Op basis van een negental categoriën die zijn afgestemd met de CDI's |         | Op basis van een vijftal criteria | Op basis van een negental criteria |
|                                                                          |     | Zes generieke risicoprocesstappen worden gedurende het aanbestedingsproces doorlopen en cyclisch herhaald                                                                                                                     |                           |                                                                      |         |                                   |                                    |

Legenda: : Aanwezig : Deel aanwezig : Afwezig : Onbekend

Uit Tabel 16 is af te lezen dat binnen vijf inkooporganisaties een diverse volwassenheid aanwezig is ten aanzien van hoe invulling wordt gegeven aan de voorwaarden om risicogestuurd Europees te kunnen aanbesteden. Binnen het Europees aanbestedingsproces van IUC EZK, IUC Noord en de Gemeente Den Haag wordt niet volgens de zes generieke risicoprocesstappen, die cyclisch worden herhaald, gewerkt. Ook is geen beschikbare risicomanagementmethode aanwezig. In die zin kan gesteld worden dat bij deze drie inkooporganisaties geen sprake is van een risicogestuurd aanbestedingsproces. Vaak is een voorwaarde niet of niet expliciet, maar meer impliciet aanwezig. Dit blijkt uit het feit dat nergens formeel is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor risicosturing. Veelal beperkt het risicomanagement zich tot het maken van een risicoanalyse (al dan niet in afstemming met opdrachtgever) wat meer wordt ervaren als een invuloefening. De wijze hoe wordt omgegaan met risico's is sterk afhankelijk van de kennis en ervaring van elk individu.

Bij IUC RWS, welke zich alleen richt op het inkopen van bedrijfsvoering producten en diensten (en niet op de GWW-projecten), en UBR|HIS is wel sprake van een risicogestuurd aanbestedingsproces. Om te kijken van welke ervaringen IUC/B kan leren, zal de analyse die hierop volgt zich alleen richten op IUC RWS en UBR|HIS. In bijlage 9 zijn de uitgebreide resultaten van beide inkooporganisatie terug te vinden.

#### *Organisatiestructuur*

Bij IUC RWS spreekt men niet over risicogestuurd aanbesteden, maar van het risicogestuurd in de markt zetten van contracten. Dit is een belangrijk accentverschil. De filosofie hierachter is dat aanbesteden een middel is en het contract *an sich* het doel in zich draagt. Risico's die samenhangen met een Europees aanbestedingsproject zitten meer op planning en het proces. Bij contractrisico's zit het ook op de inhoud van het beoogde doel dat in de markt gezet gaat worden.

Zowel bij IUC RWS als bij UBR|HIS worden de aanbestedingen of contracten die in de markt worden gezet geclassificeerd, waarbij er een risicoprofiel wordt vastgesteld. IUC RWS gebruikt hiervoor de SOM-methodiek (UWV, 2014). UBR|HIS heeft hiervoor in samenspraak met de zes Coördinerende Directeuren Inkoop (CDI) voor een negental categorieën criteria opgesteld, die CDI belangrijk achten om een risicoprofiel te bepalen. Ook heeft UBR|HIS in samenspraak met gemandateerd opdrachtgevers vastgesteld in welke mate en welke vorm CDI betrokken willen worden bij risicovolle aanbestedingen.

Voor een Europees aanbestedingsproject volgt zowel IUC RWS als UBR|HIS het inkoopproces van Van Weele et al. (2017). In het verleden liepen bij IUC RWS veel Europese aanbestedingen uit qua planning. Dit kwam doordat de business gedurende de specificatiefase vaak scopewijzigingen aanbracht en moeilijke onderwerpen steeds naar achter schoven. IUC RWS heeft daarom bewust een demarcatiepunt tussen verkenning en inhoud geplaatst, door voorafgaand aan het inkoopproces van Van Weele et al. (2017) een fase 0, de 'verkenningfase'

toe te voegen. In deze fase is de business in de lead over resources en snelheid. Daar waar voorheen het risico op het niet halen van de doorlooptijd lag bij inkoop, heeft IUC RWS dit willen elimineren, door het risico op de doorlooptijd in deze fase bij opdrachtgever neer te leggen.

Bij beide inkooporganisaties zijn alle rollen, taken en verantwoordelijkheden vastgelegd in procesbeschrijvingen. Opvallend hierin is dat IUC RWS bewust de contractmanager in de verkenningsfase (fase 0) in de lead zet. Tijdens deze fase is de contractmanager onder andere verantwoordelijk voor het uitvoeren van intakeproces, de uitvoering van de verkenning, het opstellen van de planning, opstellen van het contractbesturingsmodel, maar ook voor de uitvoering van de risicoanalyse. Vanaf de strategiefase tot en met de contracteringsfase is de inkoopadviseur in de lead. Hierna neemt de contractmanager het weer over. Risicomanagement is een continu doorlopend proces bij IUC RWS, waarbij gedurende de hele levenscyclus van een overeenkomst een risicodatabase door de contractmanager wordt beheerd. De taak en verantwoordelijkheid voor de risicosturing is expliciet bij de contractmanager belegd en de contractmanager faciliteert in zowel de verkennings-, strategie- als de specificatiefase het risicomanagementproces. Bij UBR|HIS is in alle fasen van het inkoopproces de inkoper verantwoordelijk voor het maken van een risicoanalyse en de risicosturing. Zodra er sprake is van grote risico's dan worden deze bij beide inkooporganisaties geadresseerd bij het MT van opdrachtgever. Afhankelijk van het proces, waarin een risico wordt benoemd zal op een bepaald niveau worden besloten welke risicobeheersmaatregelen worden genomen. Beheersmaatregelen ten aanzien van risico's op sturingsvraagstukken/besluitvorming worden op MT-niveau of hoger besloten. Het aanbestedingsteam neemt zelf (als onderdeel van hun dagelijkse activiteiten) besluiten ten aanzien van risico's, die optreden tijdens het inkoopproces. Tenzij dat het risico's zijn met mogelijk grote gevolgen dan komen die risico's op de MT- of (CDI) directietafel. Hierin wordt de lijn van het mandaatbesluit gevolgd.

Als extra waarborg in het proces passen beide inkooporganisaties het "vier-ogenprincipe en sparringpartner gedurende het hele proces" en de "inzet van de Tenderboard" toe.

In de Tenderboard wordt er gezamenlijk tegenspraak op inkooptrajecten georganiseerd door het bijeen brengen van interne en externe deskundigheid. De Tenderboard toetst en adviseert vooraf de strategische keuzes in sourcing- en inkooptrajecten. Dit leidt tot het vergroten van de kwaliteit van de aanbestedingen en tot het beteugelen van de risico's van ongewenste aanbestedingsuitkomsten en uitloop in de doorlooptijd. (UBR|HIS, 2019).

Bij zowel IUC RWS als bij UBR|HIS wordt elk afgeronde Europese aanbesteding geëvalueerd. Bij UBR|HIS gebeurt dit op basis van een één-op-één gesprek met de inkoopadviseur, opdrachtgever en een MT-lid. Deze manier van evalueren heeft een wisselwerking. Vanuit zowel opdrachtgever- als inkooperspectief worden de ervaringen/ verbeterpunten / aandachtspunten / bijzonderheden persoonlijk gedeeld. Hierdoor ontstaat er meer inzicht en begrip voor elkaar (R13). Of tijdens het evaluatiegesprek expliciet de effectiviteit van de genomen beheersmaatregelen geëvalueerd wordt is voor onderzoeker onduidelijk.

IUC RWS gaat hierin een stapje verder. Nadat IUC RWS een contract heeft afgesloten en geïmplementeerd, bewaakt de contractmanager de contractbeheersafspraken. In een contractdossier worden de KPI-rapportages en spendrapportages bijgehouden. Aan het einde van de looptijd wordt het contract geëvalueerd, waarbij zowel de klant als de leveranciers tevredenheid inzichtelijk wordt gemaakt. Dit resultaat levert weer nieuwe input voor de verkenningsfase (fase 0) en daarmee ook nieuwe input voor het risicomanagementproces, zodra een overeenkomst opnieuw in de markt gezet zal worden.

Om tijdig en consequent risico's en andere ontwikkelingen tijdens een aanbesteding te rapporteren gebruikt UBR|HIS de "*Key-update*". Bij IUC RWS wordt weliswaar gerapporteerd, echter is er geen sprake van een structurele en formele risicorapportage richting leidinggevende en MT of opdrachtgever, dit gebeurt met name op incidentele basis.

### *Organisatiecultuur*

Goede communicatie en afstemming tussen inkoper, opdrachtgever en indien van toepassing CDI is cruciaal bij iedere aanbesteding. Zowel IUC RWS als UBR|HIS werken daarom bij alle aanbestedingstrajecten samen in multidisciplinaire teams. Hierin zijn alle belangrijke stakeholders, zoals inkoper, opdrachtgever, materiedeskundigen van opdrachtgevers, contractmanager en indien van toepassing een jurist vertegenwoordigd.

Om ervoor te zorgen dat iedereen dezelfde taal spreekt zijn er in de werkinstructie van IUC RWS eenduidige definities voor risicomanagement vastgelegd (RWS, 2017). Een eenduidige set aan werkdefinities voor risicogestuurd werken heeft onderzoeker niet gevonden in de inkooptoolkit van UBR|HIS. Tijdens de risicosessies worden in beide inkooporganisaties de risicoperceptie en risicobereidheid expliciet met elkaar besproken en uitgesproken. Het besef dat risico-inschattingen deels subjectief zijn is aanwezig. Een juiste mix van stakeholders zorgt voor een bredere perceptie en is hierbij belangrijk, aldus R12. Mocht zich een situatie voordoen waarbij onenigheid blijft over de beheersing van een risico in relatie tot een bepaald doel dan wordt opgeschaald en zal het besluit hierover plaatsvinden op een ander niveau (of binnen een ander gremium). In een dergelijk geval wordt een eigenaar of gedelegeerde opdrachtgever erbij betrokken.

### *Methode*

Ten aanzien van risicomanagement volgt IUC RWS de RISMAN-methode (RISMAN, 2011). UBR|HIS hanteert niet expliciet een bepaalde risicomanagementmethode. Beide inkooporganisaties volgen wel de risicoprocesstappen van: doelen bepalen, in kaart brengen van risico's, classificeren van risico's, omgaan met risico's waarbij keuzes worden gemaakt met wel/geen beheersmaatregelen en communiceren en rapporteren. Deze stappen zijn eveneens te onderscheiden binnen risicogestuurd werken (Van Staveren, 2015). De kosten voor de methode zijn acceptabel, sluit naadloos aan op de werkprocessen, is gebruiksvriendelijk en levert voordeel op voor zowel inkoper als opdrachtgever bij het behalen van de projectdoelstellingen. Door het voorkomen of kunnen beheersen van onzekerheden/risico's heeft dit ook een

inverdieneffect. Immers hogere uitgaven (alhoewel niet in geld uit te drukken) worden voorkomen,

#### *Ervaringen waarvan IUC/B kan leren.*

Uit voorgaande kan gesteld worden dat in vergelijking met de centrale casus er overeenkomsten zijn in de wijze waarop IUC RWS en UBR|HIS invulling geven aan risicogestuurd aanbesteden. Zo volgt IUC RWS en UBR|HIS evenals IUC/B het inkoopproces van Van Weele et al. (2017) en past iedereen als extra waarborg het 'vier-ogenprincipe' en de 'inzet van de Tenderboard' toe. Daarnaast wordt, afhankelijk van het risico, op een bepaald niveau besloten welke risicobeheersmaatregelen er worden genomen. Hierin volgen alle drie de inkooporganisaties de lijn van het mandaatbesluit. Ook zijn er in vergelijking met IUC/B verschillen waar te nemen. Het grootste verschil is dat bij IUC RWS en UBR|HIS er meer formele afspraken zijn vastgelegd in relatie tot de voorwaarden van de organisatiestructuur en het gebruik van de methode waarbij ter ondersteuning op maat gemaakte hulpmiddelen worden gebruikt. Ervaringen waar IUC/B van kan leren zijn als volgt:

#### IUC RWS:

- Het maken van een demarcatiepunt tussen verkenning en inhoud door het toevoegen van een fase 0 'verkenningfase' waarbij de verantwoordelijkheid voor het risico op de doorlooptijd in deze fase ligt bij opdrachtgever. Vanaf fase 1 komt de verantwoordelijkheid van dit risico pas bij het IUC te liggen. Dit kan een positieve werking hebben op de beheersing van het Europees aanbestedingsproces.
- Risicogestuurd werken (Van Staveren, 2015) beperkt zich niet tot het tactisch inkoopproces waarin het Europees aanbestedingsproces zich bevindt, maar wordt toegepast in de verkenningfase en daarna in alle fasen van het cyclisch inkoopproces van Van Weele et al. (2017), dus gedurende de gehele levenscyclus van een overeenkomst.
- De verantwoordelijkheid voor risicosturing die gedurende de gehele levenscyclus van een overeenkomst expliciet bij de contractmanager is belegd.

#### UBR|HIS:

- Het in samenspraak met gemandateerd opdrachtgevers vaststellen van indicatoren voor risicovolle aanbestedingen ten behoeve van het bepalen van een risicoprofiel.
- Het in samenspraak met gemandateerde opdrachtgevers vaststellen in welke mate en welke vorm zij betrokken willen worden bij risicovolle aanbestedingen.
- Het vaststellen van een waarborg set per risicoprofiel.
- *Key-update* (onderwerpen keys, werkwijze, format en de wijze van rapporteren).



## 5.5. Conclusie

Uit onderzoek blijkt dat de risicoprocesstappen van PVIB (Belastingdienst, 2021d) overeenkomen met de zes generieke risicoprocesstappen van risicogestuurd werken (Van Staveren, 2020). De uitkomst van deze analyse roept ook gelijk de vraag op, waarom medewerkers van de Belastingdienst risicomanagement niet zien als natuurlijk onderdeel van hun dagelijks werk (Belastingdienst, 2019b). Een beknopt nader onderzoek wijst uit dat het risicomanagementproces (proces B7, zie §2.2) van PVIB niet is geïntegreerd in de werkinstructies van het tactisch inkoopproces (Belastingdienst, 2021d). De risicoprocesstappen van het PVIB risicomanagementproces maken, doordat ze niet zijn opgenomen in de werkinstructies, geen onderdeel uit van het tactisch inkoopproces T1, T2 en T5, waarin een Europese aanbesteding zich afspeelt. Er kan hiermee worden vastgesteld dat risicogestuurd werken geen formele rol heeft binnen het Europees aanbestedingsproces van IUC/B.

Geen van de tweeëntwintig voorwaarden is volgens de respondenten aanwezig. Over twaalf voorwaarden variëren de inzichten onder de respondenten. Dit zit met name in de interpretatie van bepaalde woorden in de omschrijving van de betreffende voorwaarden. De voorwaarden aan de methode ontbreekt op één voorwaarde na in zijn totaliteit en is daarmee het minst aanwezig. De voorwaarden die moeten worden ingevuld en de belemmeringen die moeten worden weggehaald om risicogestuurd te kunnen aanbesteden, hebben verband met: a) interne risicosturing, b) externe betrokkenheid en c) het gebruik van de methode.

Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat binnen het huidige Europees aanbestedingsproces het accent voornamelijk ligt op conventioneel risicomanagement (zie Tabel 4, §3.3). De nadruk ligt meer op planning, controle, beheersbaarheid en daarmee de maakbaarheid; in plaats van dat de nadruk op mens, cultuur, flexibiliteit, leren aanpassingsvermogen en de realiteit van beperkte maakbaarheid ligt (Van Staveren, 2018a). Ten aanzien van de interne risicosturing ontbreken formele afspraken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor risicosturing in het tactisch inkoopproces. Het inventariseren, classificeren van de risico's en het maken van keuzes ten aanzien van de beheersmaatregelen gebeurt eenmalig in de voorbereidingsfase van het aanbestedingsproces. De kwaliteit hiervan is sterk afhankelijk van individuele kennis en ervaring en wordt door inkopers meer ervaren als een afvinklijstje in plaats van dat er bewust met risico's wordt omgegaan. Een apart risicodossier ontbreekt in een aanbestedingsdossier en ook is expliciete onderbouwing van keuzes ten aanzien van risico's niet aanwezig. Hoewel dit mogelijk bijdraagt aan het gevoel van bureaucratisering, zoals genoemd tijdens een aantal interviews, faciliteert een risicodossier inzicht en dialoog over risico's en het omgaan met deze risico's. Daarmee is het van toegevoegde waarde. De huidige samenwerking binnen de multidisciplinaire aanbestedingsteams biedt aanknopingspunten voor het versterken van de interne risicodialoog. Hierbij is de aanwezigheid van eenduidig vocabulaire voor risicogestuurd aanbesteden een voorwaarde zodat iedereen dezelfde taal spreekt; deze zal ontwikkeld moeten worden. Ook het

creëren van een psychologisch veilige omgeving is hierbij een belangrijke voorwaarde. De risicodialoog kan bijdragen tot meer vertrouwen in elkaar en de bereidheid tot samenwerking, het verbeteren van de kwaliteit van het vastleggen van (risico)informatie en het vergroten van draagvlak en acceptatie bij management en opdrachtgevers voor de keuzes die gemaakt worden. Het meer betrekken van derden bij de risicosturing zoals van leveranciers wordt door respondenten als toegevoegde waarde beschouwd. Dit kan bijvoorbeeld door in de voorbereidingsfase meer in dialoog te zijn met de markt over de (on)mogelijkheden van een product of dienst en een gezamenlijke strategie te bedenken om de doelen te behalen. Al deze facetten versterken elkaar. Verder liggen er kansen om de PVIB risicomanagement processtappen te integreren in het huidige tactisch inkoopproces. Hierbij zal gekozen moeten worden voor een ontwikkelperspectief, waarbij op basis van nieuwe inzichten het risicosturingsproces wordt bijgesteld.

Tot slot dient IUC/B te investeren in bekwaamheid (houding, gedrag en vaardigheden) en training en opleiding van alle betrokkenen (inkopers, contractmanagers, juristen, productmanagers, categoriemanagers en MT-leden) over risicogestuurd aanbesteden, de gebruikte methoden en de geïdentificeerde risico's. Het is van belang dat alle betrokkenen dezelfde houding en gedrag hebben ten opzichte van risicogestuurd aanbesteden, dat zij het nut en belang ervan inzien en hun eigen rol en verantwoordelijkheid hierbij kennen.

Vergelijkend onderzoek bij vijf inkooporganisaties binnen de overheid laat zien dat de mate van volwassenheid, ten aanzien van hoe er invulling wordt gegeven aan de voorwaarden om risicogestuurd te kunnen aanbesteden, divers is. Alleen bij IUC RWS en UBR|HIS is er sprake van een risicogestuurd aanbestedingsproces. Ervaringen die van toegevoegde waarde kunnen zijn voor IUC/B zien toe op:

- De rol, taak en verantwoordelijkheid verdeling ten aanzien van de risicosturing.
- Risicogestuurd aanbesteden dat zich niet enkel beperkt tot het tactisch inkoopproces maar op de gehele levenscyclus van een overeenkomst.
- Het in samenspraak met gemandateerd opdrachtgevers vaststellen van indicatoren ten behoeve van een risicoprofiel voor risicovolle aanbestedingen.
- Het in samenspraak met gemandateerde opdrachtgevers vaststellen in welke mate en welke vorm zij betrokken willen worden bij risicovolle aanbestedingen.
- Het vaststellen van een waarborg set per risicoprofiel.
- De onderwerpen, werkwijze, format met betrekking tot rapporteren.

## 6. Ontwerp voor risicogestuurd aanbesteden binnen IUC/B

Als eerste zal in dit hoofdstuk risicogestuurd aanbesteden in het Europees aanbestedingsproces en het hoofdrisico worden gedefinieerd (§6.1). Vervolgens worden aan de hand van de onderzoeksresultaten van de huidige werkwijze en het vergelijkend onderzoek, acht interventievoorstellen gedaan om het Europees aanbestedingsproces bij IUC/B zo te organiseren dat risicogestuurd aanbesteden zo goed mogelijk werkt (§6.2). De definitie risicogestuurd aanbesteden, het hoofdrisico bij aanbestedingen en de interventievoorstellen zijn door een aantal experts beoordeeld (§6.3). Hoofdstuk 6 sluit af met een conclusie.

### 6.1. Definitie van risicogestuurd aanbesteden IUC/B

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag is het noodzakelijk om risicogestuurd aanbesteden in het Europees aanbestedingsproces van IUC/B nader te definiëren. Ook is het belangrijk te onderzoeken wat het hoofdrisico bij Europese aanbestedingen is. In een eerste verkenning van de beleidskaders van zowel het programma Risicomanagement als PVIB is geen definitie van risicogestuurd aanbesteden gevonden. Ook is er geen definitie gevonden in de literatuur. Tijdens de interviews is onderzocht wat respondenten verstaan onder risicogestuurd aanbesteden. Dit heeft geleid tot de volgende definitie:

*Risicogestuurd aanbesteden in het Europees aanbestedingsproces van IUC/B is het met alle relevante stakeholders periodiek toepassen van de zes generieke risicoprocesstappen, waarbij op basis van een risicoanalyse de grootste risico's in kaart worden gebracht en bewust wordt gekozen om risico's over te dragen, te verkleinen, te delen, te mitigeren of te accepteren.*

Het hoofdrisico bij Europese aanbestedingen is:

*Het niet of onvoldoende voorzien in de behoefte en de doelstelling van de organisatie.*

Dit hoofdrisico vertaald zich in acht risicocategorieën die van toepassing kunnen zijn binnen het Europees aanbestedingsproces. Risico's die kunnen optreden zijn onder te verdelen in de categorieën: juridische-, financiële-, organisatorische-, plannings-, implementatie-, performance-politieke-risico's, of andere risico's die vanuit de markt worden gezien.

### 6.2. Interventievoorstellen

Binnen het Europees aanbestedingsproces van IUC/B is geen sprake van risicogestuurd werken. Om het Europees aanbestedingsproces meer risicogestuurd te maken is het van de belang om de ontbrekende voorwaarden in te vullen en belemmeringen weg te nemen. Deze voorwaarden en belemmeringen hebben betrekking op: a) interne risicosturing; b) externe betrokkenheid en c) het gebruik van de methode. Voor risicogestuurd aanbesteden wordt gekozen voor een ontwikkelperspectief. Hierbij is het ontwerp nadrukkelijk niet in beton gegoten, maar eerder richtinggevend. Het is belangrijk om het ontwerp herhaaldelijk te evalueren en waar nodig aan te

passen. In deze gedachte worden aan de hand van de onderzoeksresultaten in hoofdstuk 5, de volgende acht interventies voorgesteld om het Europees aanbestedingsproces van IUC/B meer risicogestuurd te maken. Deze interventies zijn vrij planmatig. Echter, het al dan niet slagen van risicogestuurd aanbesteden valt of staat met effectief individueel gedrag. Dit samen met het lef om risico's tijdig in beeld te brengen; hierover te communiceren en het in goed overleg kiezen voor de best passende beheersmaatregelen die zijn afgestemd op de doelen om zo de risico's van IUC/B wel onder controle te krijgen.

#### 6.2.1. Verbeteren interne risicosturing

**Interventievoorstel 1.** Maak formele interne afspraken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor risicosturing binnen het Europees aanbestedingsproces, welke worden gedragen van hoog tot laag in de organisatie. Deze afspraken moeten leiden tot:

- a. een werkwijze waarbij het omgaan met risico's wordt gedelegeerd naar personen die dit als onderdeel van het dagelijks werk (kunnen) doen.
- b. het hanteren van een eenduidige werkwijze binnen het Europees aanbestedingsproces voor het expliciet vastleggen van (risico)informatie, van de onderbouwing van keuzes en van de mate van risicoacceptatie in risicodossiers;
- c. het houden van risicodialogen waarbij relevante stakeholders binnen het aanbestedingsproces structureel betrokken worden. De risicodialoog dient eenduidig en transparant te worden gevoerd, waarbij expliciet aandacht moet zijn voor verschillen in risicoperceptie en risicohouding van de stakeholders.
- d. het vanzelfsprekend uitwisselen van informatie over risico's.
- e. een structurele risicorapportage richting MT IUC/B en opdrachtgevers.

**Interventievoorstel 2.** Maak eenduidige werkdefinities voor risicogestuurd aanbesteden. Hierdoor spreekt een ieder dezelfde taal ten aanzien van risicogestuurd aanbesteden.

**Interventievoorstel 3.** Maak formele interne afspraken om het werkproces van risicosturing periodiek te evalueren en aan te passen op basis van voortschrijdend inzicht en zorg dat deze afspraken worden nageleefd. Hiermee wordt de risicomangementmethode gefinetuned en actueel gehouden en blijven risicoanalyses *up-to-date*. Dit sluit aan bij de PDCA-cyclus van het programma Risicomangement om risicomangement integraal, duurzaam en werkend te laten functioneren.

#### 6.2.2. Verbeteren externe betrokkenheid

**Interventievoorstel 4.** In relatie tot voorwaarden 5 en 9 van Tabel 5: Maak formele interne afspraken om de interactie met relevante externe stakeholders, te verbeteren en zorg dat deze worden nageleefd. Deze afspraken moeten leiden tot:

- a. het voeren van externe risicodialoog, waarin: 1) risico-informatie, trends en ontwikkelingen worden uitgewisseld; 2) risico's gezamenlijk worden ingeschat,

geclassificeerd en maatregelen worden genomen door de entiteit die hiertoe het beste in staat is. Bij de risicodialoog dient aandacht te zijn voor risicoperceptie en risicohouding.

- b. het delen van kennis tussen externe partijen en het IUC/B met als doel een gezamenlijke aanbestedingsstrategie te bedenken om de doelen te behalen.

### 6.2.3. Verbeteren gebruik van de methode

**Interventievoorstel 5.** Ontwikkel en stel een gebruiksvriendelijke risicomanagementmethode beschikbaar, die toegankelijk is voor alle gebruikers welke tevens naadloos aansluit op het Europees aanbestedingsproces. Dit houdt in:

- a. dat de methode, inclusief bijbehorende hulpmiddelen voor risicogestuurd aanbesteden aanwezig zijn.
- b. dat alle gebruikers eenvoudig toegang hebben tot de methoden voor risicogestuurd aanbesteden.
- c. dat de afgesproken wijze van uitvoering van de zes risicoprocesstappen in het bestaand werkproces logisch en makkelijk is. En de werking van de hulpmiddelen voor zich spreken en snel te leren is.

**Interventievoorstel 6.** Integreer de PVIB risicomanagement processtappen (proces B7, zie §2.2, Belastingdienst, 2021d) in het huidige Europees aanbestedingsproces van PVIB.

**Interventievoorstel 7.** Investeer in bekwaamheid (houding, gedrag en vaardigheden). En investeer doorlopend in een actuele kennis van alle medewerkers (inkoopspecialisten, productmanagers, contractmanagers, categoriemanagers, economen, juristen, opdrachtgevers en MT leden) over risicogestuurd aanbesteden, de gebruikte methode en de geïdentificeerde risico's. Het is van belang dat alle relevante stakeholders dezelfde houding en gedrag hebben ten opzichte van risicogestuurd aanbesteden, dat zij het nut en noodzaak ervan inzien en hun eigen rol en verantwoordelijkheid hierbij kennen. Kortom dat relevante stakeholders risicogestuurd werken steunen en zich daaraan committeren.

**Interventievoorstel 8.** Maak formele interne afspraken waarbij bij elk afgerond Europees aanbestedingstraject de effectiviteit van de genomen beheersmaatregelen wordt geëvalueerd. Door uniform te werken en goed te evalueren kunnen geleerde lessen makkelijker worden gedeeld en kennis worden geborgd voor een volgende aanbesteding. Dit is belangrijk voor het lerend vermogen.

## 6.3. Toetsing door expertgroep risicogestuurd aanbesteden IUC/B

De in §6.2 opgenomen interventievoorstellen zijn op 11 maart 2022 aan een groep van experts voorgelegd en door hen als praktisch toepasbaar en haalbaar beoordeeld. Tevens onderschrijven de expertgroepleden de definitie van risicogestuurd aanbesteden binnen het Europees aanbestedingsproces van IUC/B, en het hoofdrisico bij Europese aanbestedingen.

## **6.4. Conclusie**

Er is een heldere en hanteerbare omschrijving van risicogestuurd aanbesteden gedefinieerd. Om het Europees aanbestedingsproces meer risicogestuurd te maken zijn er acht interventies voorgesteld. Deze interventies zijn als praktisch toepasbaar en haalbaar bestempeld.

## 7. Conclusie en aanbevelingen

Hoofdstuk 7 vangt aan met de beantwoording van de deelvragen en de hoofdvraag (§7.1). Daarna worden aanbevelingen gedaan hoe het ontwerp (de acht interventies, zoals benoemd in hoofdstuk 6) praktisch vertaald kan worden om het Europees aanbestedingsproces meer risicogestuurd te maken (§7.2). Tot slot vindt er reflectie op het onderzoek plaats, gevolgd door aanbevelingen voor vervolgonderzoek (§7.3).

### 7.1. Beantwoording van de deelvragen en hoofdvraag

De hoofdvraag in dit onderzoek is:

*‘Op welke wijze kan het IUC/B risicogestuurd werken invoeren om het Europees aanbestedingsproces beheersbaar te maken?’*

Deze hoofdvraag is uitgewerkt aan de hand van vijf deelvragen. De antwoorden op de deelvragen leiden tot de beantwoording van de hoofdvraag. Op basis van de verkregen resultaten en analyse zijn antwoorden op de deelvragen geformuleerd:

*Deelvraag 1: Wat wordt er verstaan onder inkoopmanagement binnen de publieke sector en het Europees aanbestedingsproces in het bijzonder?*

“Inkoopmanagement richt zich op het organiseren, structureren en gericht verbeteren van de inkoopprocessen binnen een organisatie en tussen de organisatie en de (keten van) leveranciers” (Van Weele et al., 2017, 29). Voor overeenkomsten die in de tijd een herhalende inkoopcyclus kennen en complexere inkooptrajecten is het cyclisch inkoopprocesmodel meer geschikt. Dit model kent vier fasen: “strategie, inkooptraject, implementatie en beheer”. Om dit managementmodel te laten slagen stelt Van Weele et al. (2017, p. 29), naast de vier fasen, “stakeholder- en risicomanagement” als voorwaarde. Opvallend is dat Van Weele in het cyclisch inkoopproces op strategisch inkoop niveau in fase 1 niet start met het maken van een business case waarin onder andere een make or buy beslissing (Monczka et al., 2015) wordt genomen. Bij inkopen en aanbesteden in de publieke sector is de inkoopprofessional gebonden aan regels. Deze staan onder andere in een aantal Europese richtlijnen en de Aanbestedingswet 2012 met een nadere uitwerking in het Aanbestedingsbesluit (Pianoo). Daarnaast zijn er aanvullend beleid en jurisprudentie, die inkleuring geven aan en ondersteuning bieden bij het uitvoeren van deze regels. Wanneer de geraamde waarde van een opdracht groter of gelijk is aan het Europese drempelbedrag moet Europees worden aanbesteed. Het resultaat van een aanbesteding is een schriftelijke (raam)overeenkomst tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer.

*Deelvraag 2: Welke voorwaarden zijn noodzakelijk om optimaal risicogestuurd te kunnen werken?*

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden is het eerst van belang te duiden wat risicogestuurd werken is. Risicogestuurd werken gaat over het omgaan met risico's, in tegenstelling tot meer traditioneel risicomanagement, waarbij risicobeheersing centraal staat. Wanneer de zes generieke risicoprocesstappen, te weten 1) doelen bepalen; 2) risico's

identificeren; 3) risico's classificeren; 4) risico's beheersen; 5) risico's evalueren; 6) risicodossier overdragen) onderdeel zijn van de dagelijkse werkprocessen kan gesproken worden van risicogestuurd werken. Om risicogestuurd werken in te bedden in de organisatie heeft Van Staveren (2015) vijftien voorwaarden geïdentificeerd (zie Tabel 5). Deze hebben betrekking op de organisatiestructuur, de organisatiecultuur of de methode. Hoe meer voorwaarden aanwezig zijn, des te gemotiveerder managers en medewerkers zijn en worden aangemoedigd om risicogestuurd te werken (Van Staveren, 2015, p. 116). Voor het doelgericht omgaan met onzekerheden is volgens Van Staveren (2018a) effectief en verantwoord risicoleiderschap nodig. Risicoleiderschap tonen is doelgericht om durven gaan met onzekerheden, risico's en kansen. Het benutten van de voorwaarden voor risicogestuurd werken helpt bij het organiseren van risicoleiderschap.

Tevens is de inbedding van stakeholdermanagement een voorwaarde voor het succes van het model. Risicogestuurd werken en stakeholdermanagement versterken elkaar met een gezamenlijke visie of bij te behalen doelstellingen. Hierbij moet verschil gemaakt worden tussen morele stakeholders en strategische stakeholders (Frooman, 1999). Naargelang de complexiteit op bestuurlijk vlak toeneemt, ligt het voor de hand om de risico governance benadering meer toe te passen (Renn et al., 2011, p. 236). Deze benadering ligt, in combinatie met stakeholdermanagement, voor de hand als door meerdere stakeholders – elk vanuit hun eigen perspectief - een besluit moet worden genomen.

*Deelvraag 3: Wat is de rol van risicogestuurd werken binnen het huidige Europees aanbestedingsproces van IUC/B en welke voorwaarden om risicogestuurd te kunnen aanbesteden zijn aanwezig?*

Naast de vijftien voorwaarden van Van Staveren (2015), zijn er tijdens de interviews aanvullend op de literatuur zeven voorwaarden geïnventariseerd, welke respondenten in relatie tot risicogestuurd aanbesteden belangrijk achten. Hiermee komt het totaal op tweeëntwintig voorwaarden. Geen van de tweeëntwintig voorwaarden is volgens de respondenten aanwezig. Over twaalf voorwaarden variëren de inzichten onder de respondenten. Dit zit met name in de interpretatie van bepaalde woorden in de omschrijving van de betreffende voorwaarden. De voorwaarden aan de methode ontbreekt op één voorwaarde na in zijn totaliteit en is daarmee het minst aanwezig. De voorwaarden die moeten worden ingevuld en de belemmeringen die moeten worden weggehaald om risicogestuurd te kunnen aanbesteden, hebben verband met: a) interne risicosturing, b) externe betrokkenheid en c) het gebruik van de methode.

Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden, dat binnen het huidige Europees aanbestedingsproces het accent voornamelijk ligt op conventioneel risicomanagement (zie Tabel 4, §3.3). De nadruk ligt meer op planning, controle, beheersbaarheid en daarmee de maakbaarheid; in plaats van dat de nadruk op “mens, cultuur, flexibiliteit, leren aanpassingsvermogen en de realiteit van beperkte maakbaarheid” ligt (Van Staveren, 2018a, p. 81). Met betrekking tot de interne risicosturing zijn afspraken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor risicosturing in het tactisch inkoopproces niet geformaliseerd. Het



inventariseren, classificeren van de risico's en het maken van keuzes ten aanzien van de beheersmaatregelen gebeurt eenmalig in de voorbereidingsfase van het aanbestedingsproces. De kwaliteit hiervan is sterk afhankelijk van individuele kennis en ervaring en wordt door inkopers meer ervaren als een afvinklijstje in plaats van dat bewust met risico's in relatie tot het beoogde doel wordt omgegaan. Een apart risicodossier ontbreekt in een aanbestedingsdossier en ook ontbreekt een expliciete onderbouwing van keuzes ten aanzien van risico's. Tijdens een aantal interviews komt naar voren dat een verplichte inzet van een risicodossier kan leiden tot een groter gevoel van bureaucratisering. Terwijl een risicodossier juist faciliteert in het gesprek over 'hoe om te gaan met deze risico's'. en daarmee van toegevoegde waarde is. De huidige samenwerking binnen de multidisciplinaire aanbestedingsteams biedt aanknopingspunten voor het versterken van de interne risicodialoog. Hierbij is de aanwezigheid van een psychologisch veilige omgeving een voorwaarde, die door een aantal respondenten wordt gemist. De risicodialoog kan bijdragen aan meer vertrouwen in elkaar en de bereidheid tot samenwerking, een kwalitatief betere vastlegging van (risico)informatie en een groter draagvlak en acceptatie bij management en opdrachtgevers voor gemaakte keuze afwegingen. Het meer betrekken van derden bij de risicosturing, zoals van leveranciers wordt door respondenten als toegevoegde waarde beschouwd. Dit kan bijvoorbeeld door in de voorbereidingsfase meer in dialoog te zijn met de markt over de (on)mogelijkheden van een product of dienst en een gezamenlijke strategie te bedenken om de doelen te behalen. Al deze facetten versterken elkaar.

*Deelvraag 4: Hoe verhouden zich de stappen van het risicomanagementproces van PVIB tot de stappen binnen risicogestuurd werken?*

Uit onderzoek blijkt dat de risicoprocesstappen van PVIB (Belastingdienst, 2021d) overeenkomen met de zes generieke risicoprocesstappen van risicogestuurd werken (Van Staveren, 2020). De uitkomst van deze analyse roept ook gelijk de vraag op, waarom medewerkers van de Belastingdienst risicomanagement niet zien als natuurlijk onderdeel van hun dagelijks werk (Belastingdienst, 2019b). Een beknopt nader onderzoek wijst uit dat het risicomanagementproces (proces B7, zie §2.2) van PVIB niet is geïntegreerd in de werkinstructies van het tactisch inkoopproces (Belastingdienst, 2021d). De risicoprocesstappen van het PVIB risicomanagementproces maken daardoor geen onderdeel uit van het tactisch inkoopproces T1, T2 en T5, waarin een Europese aanbesteding zich afspeelt. Er ligt dan ook een kans op de PVIB risicomanagement processtappen te integreren in het huidige tactisch inkoopproces.

*Deelvraag 5: Hoe vullen andere IUC's de voorwaarden voor risicogestuurd werken in het Europese aanbestedingsproces en wat kan IUC/B daar van leren?*

Vergelijkend onderzoek bij vijf inkooporganisaties binnen de overheid laat zien dat de mate van volwassenheid, ten aanzien van hoe er invulling wordt gegeven aan de voorwaarden om risicogestuurd te kunnen aanbesteden, divers is. Alleen bij IUC RWS en UBR|HIS is sprake van een risicogestuurd aanbestedingsproces. Ervaringen waar IUC/B van kan leren zien toe op:

- De rol, taak en verantwoordelijkheid verdeling ten aanzien van de risicosturing;

- Risicogestuurd werken dat zich niet enkel beperkt tot het tactisch inkoopproces maar op de gehele levenscyclus van een overeenkomst;
- Het in samenspraak met gemandateerd opdrachtgevers vaststellen van indicatoren ten behoeve van een risicoprofiel voor risicovolle aanbestedingen;
- Het in samenspraak met gemandateerde opdrachtgevers vaststellen in welke mate en welke vorm zij betrokken willen worden bij risicovolle aanbestedingen;
- Het vaststellen van een waarborg set per risicoprofiel;
- De onderwerpen, werkwijze en format met betrekking tot rapporteren.

Om invulling te geven aan de hoofdvraag *‘Op welke wijze kan het IUC/B risicogestuurd werken invoeren om het Europees aanbestedingsproces beheersbaar te maken?’* is een heldere en hanteerbare omschrijving van risicogestuurd aanbesteden gedefinieerd. Ook het hoofdrisico bij Europese aanbestedingen is aangeduid. Er worden acht interventies aanbevolen om het Europees aanbestedingsproces van IUC/B meer risicogestuurd te maken. Deze interventies zijn door een expertgroep als haalbaar en praktisch toepasbaar beoordeeld. Door deze in te voeren kan risicogestuurd aanbesteden zo goed mogelijk werken waarmee het conventioneel risicomanagement wordt vervangen.

## **7.2. Aanbevelingen vanuit het onderzoek**

In hoofdstuk 6 worden acht interventies voorgesteld om het Europees aanbestedingsproces meer risicogestuurd te maken. In aanvulling op deze acht interventies (dat is het ‘wat’) volgen hierna aanvullende aanbevelingen, onder andere over ‘hoe’ invulling gegeven kan worden aan deze interventies en het verankeren van risicogestuurd aanbesteden. De aanbevelingen zijn onder te verdelen in aanbevelingen voor de ‘harde methodische kant’ en aanbevelingen voor de ‘zachte kant’ waarbij de mens, gedrag, cultuur en leren centraal staan.

Voor de harde kant zijn de aanbevelingen als volgt:

- Het verdient aanbeveling om de acht voorgestelde interventies verder uit te werken naar een praktische uitvoering.
- Integreer het PVIB risicomanagement proces (B7) stap voor stap en expliciet in het tactisch inkoopproces T1, T2 en T5. Leg daarbij rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden eenduidig vast in de RACI-tabel en op welke momenten de risicoprocesstappen herhaald dienen te worden gedurende het inkoopproces.
- Sluit bij het opstellen van eenduidige werkdefinities voor risicogestuurd aanbesteden aan bij de werkdefinities die worden gehanteerd in het programma Risicomanagement.
- Ontwikkel voor het eenduidig vastleggen van de risico-informatie in risicodossiers een standaard format waarbij de bouwstenen van het programma Risicomanagement (zie §2.1) als basis gebruikt kunnen worden. Stel vervolgens een gevarieerde gebruikersgroep op die brainstormen over de mogelijke nuttige aanpassingen van deze bouwstenen zodat het aansluit op het Europees aanbestedingsproces. Maak op basis

hiervan een voorstel en laat hier het MT IUC een expliciet en onderbouwd besluit overnemen. Stel het definitieve format beschikbaar door het op te nemen in het Handboek Inkoop.

- Ontwikkel een basisopleiding risicogestuurd aanbesteden om de kennis van alle medewerkers op peil te brengen. Betrek hierin ook nadrukkelijk de ‘zachte kant’. Ontwikkel daarnaast een verdiepingsmodule voor inkoopprofessionals hoe ze het beste een risicosessie kunnen organiseren en hoe ze het beste om kunnen gaan met de verschillen in risicoperceptie en risicohouding. Daarnaast kan een e-learning of een app ondersteuning bieden bij het ‘*top of mind*’ houden van het onderwerp. De kracht zit in de herhaling. Het verdient daarom de aanbeveling om de opleiding en training over risicosturing onderdeel van het jaarlijkse opleidingsplan te maken. Neem hiervoor het trainingsonderwerp ‘Risicogestuurd aanbesteden’ op in het doorlopend programma van de interne inkoopklas van IUC/B. Tot slot, onder het motto ‘van fouten mogen we leren’, verdient het aanbeveling om periodiek een themasessie te organiseren van ‘missers’. Hierbij kan een niet succesvolle Europese aanbesteding ontrafeld worden wat er allemaal is fout gegaan bij de risicobeheersing en waarbij een ieder kijkt vanuit zijn eigen rol in plaats van naar de ander lopen wijzen. Dergelijke sessie is leerzaam en goed voor het ondersteunen van een lerende cultuur waar fouten mogen worden gemaakt.
- Het werkproces van risicosturing is een proces van ‘*learning by doing*’, waarbij fouten kunnen en mogen worden gemaakt, indien hier maar van wordt geleerd. Hierbij is het van belang om momenten van evaluatie in te bouwen, zodat tijdig kan worden bijgestuurd. Het verdient de aanbeveling om dit evaluatieproces periodiek te integreren in het PVI basis proces.
- Stel in samenspraak met opdrachtgevers vast in welke mate en hoe zij betrokken willen worden bij (risicovolle) Europese aanbestedingen. Stel daarnaast in samenspraak indicatoren voor Europese aanbestedingen vast ten behoeve van het bepalen van een risicoprofiel.
- Bundel maandelijks alle risico-updates van de diverse Europese aanbestedingen per opdrachtgever en rapporteer deze via het accountoverleg aan betreffende opdrachtgever. Het doel hiervan is om tijdig en consequent risico's en andere ontwikkelingen tijdens een aanbesteding te rapporteren zodat ook opdrachtgever daarop kan anticiperen. Dit de kwaliteit en efficiëntie van de aanbesteding verhogen en kan bijdragen aan het realiseren van betere uitkomsten voor opdrachtgever. Dergelijke rapportage voorziet ook in een (gedeeltelijke) verantwoording naar de stakeholders mochten er (later) vragen over of kritiek op de betreffende aanbesteding zijn.

Invulling geven aan de voorwaarde van de organisatiestructuur en de methode en het ontwikkelen van een basistraining zijn slechts onderdelen van het implementatieplan. Een succesvolle implementatie van risicogestuurd aanbesteden staat of valt met houding en gedrag (organisatiecultuur). Hierbij is het van belang dat medewerkers risicogestuurd *willen* werken; zich meer risicobewust moeten zijn; en vooral bereid zijn om het expliciete van mens-tot-

mensgesprek over risico's te willen voeren. Dit met serieuze aandacht voor de verschillen in risicoperceptie en risicohouding die niet moeten worden gebagatelliseerd. Medewerkers moeten zelf de meerwaarde er van in gaan zien. Anders wordt het enkel van bovenaf opgelegd. Zodra medewerkers de meerwaarde gaan inzien, gaan ze het automatisch gebruiken. Aanbevelingen voor deze 'zachte kant' zijn als volgt:

- Voor de teammanager is het de taak om voor naleving te zorgen. Dit kan door tijdens bilateraal overleg medewerkers aan te spreken bij het niet opvolgen van de afgesproken procedures en uit te blijven leggen waarom risicogestuurd aanbesteden er toe doet en wat IUC/B ermee wil bereiken. Daarnaast kunnen inkoopprofessionals elkaar bij het uitvoeren van risicogestuurd aanbesteden scherp houden door het stellen van de juiste kritische vragen. Dergelijk constructief gedrag draagt bij aan de benodigde cultuur (houding en gedrag) en het bevordert de vaardigheden om risicogestuurd te werken.
- De intentie binnen een Europees aanbestedingsproces moet zijn om op basis van het uitwisselen van gevoelige informatie tot een optimale risicobeheersing te komen. Voor het uitwisselen van informatie is vertrouwen in elkaar (vakinhoudelijke professionals, leidinggevend, opdrachtgevers) en de bereidheid tot samenwerking nodig. Dit wordt bepaald door de mate waarin eenieder een psychologische veiligheid binnen de organisatie zonder angstcultuur ervaart. Voor de teammanager verdient aanbeveling om een angstvrije organisatie te organiseren. Dit begint met het verhelderen van de doelen en de bijhorende verwachtingen over omgaan met onzekerheden, risico's en kansen binnen de context van de organisatie. Als tweede is van belang om alle betrokkenen actief uit te nodigen om zich steeds weer uit te spreken. Tot slot is het voor het organiseren van een angstvrije organisatie van belang om al deze reacties te beantwoorden (Van Staveren, 2020). Ook is het van belang om uit te dragen dat binnen de Belastingdienst fouten mogen worden gemaakt om van te leren en waarbij angsten en zorgen besproken kunnen worden. De voorbeeldrol van de teammanager is belangrijk. Een gedrag tip voor de teammanager hierbij is, om zich kwetsbaar op te durven stellen en ervoor te zorgen dat in een kleine kring 'het goede gesprek' wordt gevoerd. Risicopercepties worden uitgesproken en vastgelegd en bij fouten blijft de manager daar achter staan. Doel ervan is om samen van ervaringen te leren en die lessen vervolgens breed te delen. Neem de tijd voor de medewerkers en geef ze persoonlijke aandacht. Kortdurende aandacht is even goed als langdurige. Besteedt ook positieve aandacht aan medewerkers met afwijkende geluiden (Belastingdienst, 2019e). Zij zien vaak wat anderen niet zien.
- Voor de implementatie is het verstandig om op kleine schaal in een vorm van een pilot te beginnen één of twee Europese aanbestedingen. Bouw daarbij momenten van evaluatie in. Waar heeft risicogestuurd aanbesteden meerwaarde geboden? Wat loopt goed en wat is voor verbetering vatbaar? Pas het risicogestuurd aanbesteden daarop aan.
- Stel vanuit de organisatie voor het (leren) toepassen van risicogestuurd aanbesteden tijd en capaciteit beschikbaar; zowel vanuit IUC/B als vanuit opdrachtgever.

- Escaleer eerder via de bestuurlijke lijn (risico governance) zodra er onenigheid blijft over de perceptie en beheersing van een risico in relatie tot een bepaald doel.
- (Team)manager toon voorbeeld(ig) gedrag.

Het uitvoeren van de interventies en het opvolgen van de aanbevelingen zullen deels een impuls geven aan de implementatie van risicogestuurd aanbesteden. Voordat invulling gegeven zal worden aan de interventies is het van belang dat op het hoogste organisatieniveau binnen het IUC/B een expliciet besluit genomen wordt om risicogestuurd aanbesteden te implementeren en dit te communiceren in de hele organisatie. Een formele aankondiging maakt iedereen duidelijk dat expliciet gekozen is om risicogestuurd te gaan aanbesteden. Een zichtbaar en merkbaar commitment vanuit de top is essentieel. Daarna is er geen weg meer terug,.....**maar dan is het gewoon een kwestie van doen!**

### 7.3. Reflectie en aanbevelingen toekomstig onderzoek

Terugkijkend op het onderzoek zijn er enkele onderwerpen die kritisch beschouwd kunnen worden, teneinde een beter beeld van de waarde van het onderzoek te verkrijgen, alsmede om potentiële nieuwe wegen voor vervolgonderzoek aan te wijzen. Daarbij is eerst aandacht voor de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek en de generaliseerbaarheid van de resultaten. Gevolgd door een reflectie ten behoeve van toekomstig onderzoek. Al deze punten zullen kort samengevat omschreven worden.

#### 7.3.1. Betrouwbaarheid, validiteit en generaliseerbaarheid

- *Betrouwbaarheid en validiteit*

Het onderzoek kent beperkingen door mogelijke 'researcher bias', waarbij onderzoeksresultaten beïnvloed kunnen worden door (de verwachtingen) van de onderzoeker. De onderzoeker bekleedt de functie van Inkoopdomeinleider en heeft daarmee gedurende het onderzoek het perspectief van een participant en niet van een observant gehad. Door de structuur van de interviews en de interviewvragen vooraf te bepalen, is geprobeerd om mogelijke invloed van de onderzoeker in te perken. De interviews zijn opgenomen en de observaties welke de onderzoeker doet tijdens de interviews zijn opgeschreven. Dit is van belang voor de onderzoeker zelf en komt de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede. Om de betrouwbaarheid van de respondenten van de interviews als geheel hoog te houden heeft onderzoeker, al dan niet in combinatie met sneeuwballen op basis van verkennende gesprekken met mensen, de deelnemers zelf geselecteerd. Alle relevante stakeholdersrollen binnen het inkoopproces waren tijdens de interviews vertegenwoordigd en representeren een groot deel van de gehele stakeholdersgroep. Deze acties zijn bevorderlijk geweest voor de betrouwbaarheid van de interviewresultaten. Eveneens heeft triangulatie van methoden bijgedragen aan de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten.

De gecreëerde definitie van risicogestuurd aanbesteden binnen het Europees aanbestedingsproces van IUC/B, het hoofdrisico bij Europese aanbestedingen en de aangeprezen interventies zijn ter beoordeling voorgelegd aan een groep van experts. Met als doel om de betrouwbaarheid nog meer te vergroten. De definitie en het hoofdrisico worden onderschreven en de interventies worden bestempeld als praktisch toepasbaar en haalbaar. Verder is er niets voorgevallen dat de betrouwbaarheid van het onderzoek heeft beïnvloed.

Met betrekking tot van de interne validiteit kent het onderzoek beperkingen. De verkenning de theorie had als doel om een frame te stellen waarbinnen een ontwerp kon worden gemaakt. Door het toepassen van theoretische triangulatie is getracht om de interne validiteit te vergroten. Er is tijdens het bestuderen van de literatuur en de documenten gebruik gemaakt van diverse theoretische perspectieven. Deze perspectieven zijn ten dele ingegeven door concepten en onderwerpen die de opdrachtgever heeft toegereikt. De interne validiteit kan hierdoor niet helemaal worden gewaarborgd. Voor de omschrijving van de relevante concepten is gebruik gemaakt van literatuur van wetenschappers op het gebied van risicomanagement en inkoopmanagement. Het onderzoeksvlak met betrekking tot risicogestuurd aanbesteden in het documenten en literatuuronderzoek heeft zich beperkt tot inkooporganisaties binnen de overheid, die zich richten op de inkoop van producten en diensten in relatie tot het bedrijfsvoering proces. Het onderzoeksvlak is niet breder getrokken naar inkooporganisaties die aanbestedingen uitvoeren voor het primaire proces, omdat dit geen vergelijkbaar referentiekader is. Wellicht zijn hierdoor andere relevante zaken buiten het zicht gebleven.

- *De mogelijkheid van generalisatie van de resultaten*

In dit onderzoek zijn verschillende visies op risicogestuurd aanbesteden en de hierbij geleerde lessen gecombineerd met literatuur over risicogestuurd werken om te komen tot een praktische toepassing van het concept risicogestuurd aanbesteden. De resultaten en aanbevelingen met betrekking tot het concept risicogestuurd aanbesteden direct toe te passen in Europees aanbestedingsproces van IUC/B. Echter zijn deze niet gewoonweg te generaliseren naar andere Belastingdienst onderdelen. Uitzondering hierop zijn de aanbevelingen in relatie tot 'sociale veiligheid', deze zijn wel te generaliseren naar andere Belastingdienstonderdelen. Wel kunnen de onderzoeksresultaten en aanbevelingen als referentiemateriaal gebruikt worden voor vervolgonderzoek bij IUC/B of voor vergelijkbaar onderzoek naar risicogestuurd aanbesteden binnen het Rijksinkoopstelsel of overheidsorganisaties.

### 7.3.2. Reflectie ten behoeve van toekomstig onderzoek

- *Reflectie op de onderzoeksmethodologie*

Als eerste is het van belang om de effecten te meten, zodra risicogestuurd aanbesteden is geïmplementeerd. Effectmeting kan waardevolle input leveren voor de doorontwikkeling van risicogestuurd aanbesteden. Daarnaast richt het onderzoek zich alleen op risicogestuurd werken binnen het Europees aanbestedingsproces op tactisch niveau. De strategische processtap 'make or buy' (S6 in PVIB, zie §2.2) en het 'contractmanagement en leveranciersmanagementproces'

(T6, tot en met T9 in PVIB, zie §2.2), vallen buiten de scope van dit onderzoek. Het is interessant om te onderzoeken, indien IUC/B risicogestuurd werken zou toepassen binnen alle fasen van het cyclisch inkoopproces (Van Weele et al., 2017) als ware gedurende de hele levenscyclus van de overeenkomst, welke invloed dit heeft op het bereiken van de projectdoelstellingen. En daarnaast welke invloed dit heeft op de invulling van de voorwaarden om risicogestuurd te kunnen werken.

- *Reflectie op het literatuuronderzoek*

Naast de boeken van Van Staveren (2015, 2018a, 2020) is het boek 'Inkoop in strategisch perspectief' van Van Weele et al. (2017) als fundamentele literatuur gebruikt bij uitwerking van het concept risicogestuurd aanbesteden. Het cyclisch inkoopprocesmodel (Van Weele et al. 2017) in combinatie met het model van de zes generieke risicoprocesstappen in de PDCA-cyclus (Van Staveren, 2015) kan ter discussie worden gesteld. Beiden zijn immers conceptuele modellen en kennen hun beperkingen. Daarnaast heeft het literatuuronderzoek zich vooral gericht op het beheersen van risico's, die kunnen ontstaan tijdens het inkoopproces en niet op inhoudelijke risico's rondom het in te kopen product. Een breder literatuuronderzoek hoe inhoudelijke risico's beheerst kunnen worden zou op zijn plaats zijn en kan als een bredere basis dienen. Om risicogestuurd aanbesteden, dat een verandering op zich is, te laten slagen is ook een dieper onderzoek naar verandermanagement in een ambtelijke organisatie raadzaam. Ook verdient het aanbeveling om te zoeken naar wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van risicogestuurd werken binnen het publieke domein en binnen het aanbestedingsproces in het bijzonder.

## 8. Referenties

- ADR Auditdienst Rijk, Ministerie van Financiën (2019). *Onderzoeksrapport ongeschreven regels*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- ADR Auditdienst Rijk, Ministerie van Financiën (2017). *Onderzoeksrapport implementatie aanbevelingen Commissie Onderzoek Belastingdienst*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- ADR Auditdienst Rijk, Ministerie van Financiën (2015). *Onderzoeksrapport integrale aanpak op de beheersing van de integriteitsrisico's ontbreekt. Onderzoek naar integriteit in het ICT inkoopproces*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Algemene Rekenkamer (2020). *Staat van de rijksverantwoording 2019. Breekt nood wet?* Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Aven, T. (2012). The risk concept – historical and recent development trends. *Reliability Engineering and System Safety* 99: 33-44.
- Baarda, B., Bakker, E., Boullart, A., Julsing, M., Fischer, T., Peters, V. & Van der Velden, T. (2021). *Basisboek kwalitatief onderzoek* (5<sup>de</sup> ed.). Noordhoff uitgevers.
- Belastingdienst (2021a). *Hoe ziet Nederland de Belastingdienst?* Geraadpleegd op 19 september 2021, op [www.over-ons.belastingdienst.nl](http://www.over-ons.belastingdienst.nl), (<https://over-ons.belastingdienst.nl/ontdek-meer-over-de-belastingdienst/hoe-ziet-nederland-de-belastingdienst-2/>).
- Belastingdienst (2021b). *Webinar Programma MI/RM*. Webinar op 15 februari 2021. Geraadpleegd op 25 mei 2021, op [https://btube.belastingdienst.nl/media/0\\_0zqodcow](https://btube.belastingdienst.nl/media/0_0zqodcow)
- Belastingdienst (2021c). *Risicoregister IUC*. Versie 1.3, 21 april 2021. Geschreven door Esra Guler, E. Intern document. Den Haag: Belastingdienst.
- Belastingdienst (2021d). *Werkinstructies S-T-O-P-B PVIB Facilitair*. Versie 3 juni 2021. Intern document. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Belastingdienst (2020a). *Programmaplan 2.0. Programma Managementinformatie en Risicomanagement. Grip op het heden, zicht op de toekomst*. Intern document. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Belastingdienst (2020b). *Programma Verbetering Inkoop Belastingdienst. Implementatieplan*. Versie oktober 2020. Intern document. Den Haag: Belastingdienst.



- Belastingdienst (2020c). *Risicomanagement governance*. Versie 11 juni 2020. Geschreven door Brouwer, J. Intern document. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Belastingdienst (2020d). *Handleiding pilot Tenderboard IUC Belastingdienst*. Versie 1.0 van 6 maart 2020. Intern document. Den Haag: Belastingdienst
- Belastingdienst (2019a). *Missie en visie*. Publicatiedatum 12 december 2019. Geraadpleegd op 17 juni 2021, [www.over-ons.belastingdienst.nl \(https://over-ons.belastingdienst.nl/organisatie/missie-visie/\)](https://over-ons.belastingdienst.nl/organisatie/missie-visie/)
- Belastingdienst (2019b). *Deelprogramma Risicomanagement*. Publicatiedatum 23 mei 2019. Geraadpleegd op 17 juni 2021, [www.intranet.belastingdienst.nl \(https://intranet.belastingdienst.nl/control/control-en-financien/programma-managementinformatie-en-risicomanagement/deelprogramma-risicomanagement/\)](https://intranet.belastingdienst.nl/control/control-en-financien/programma-managementinformatie-en-risicomanagement/deelprogramma-risicomanagement/)
- Belastingdienst (2019c). *Risicomanagement beleid (fundament)*. Versie juni 2019. Geschreven door Van Wordragen, M. Intern document. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Belastingdienst (2019d). *Bouwsteen 5: CRSA (Control Risk & Self-Assessment)*. Versie juni 2019. Geschreven door Wordragen, M. van. Intern document. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Belastingdienst (2019d). *Visie leiderschap en cultuur Belastingdienst: Uitwerking waarden cultuur. De 'zes kwaliteiten van leidinggeven'*. Versie 1.2 DEF. Geschreven door Meijer, R. en Van Duinen, M. Intern Document. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Belastingdienst (2017a). *Wie zijn wij?* Geraadpleegd op 17 juni 2021, op [www.intranet.belastingdienst.nl \(https://intranet.belastingdienst.nl/belastingdienst/wie-zijn-wij/#missie\)](https://intranet.belastingdienst.nl/belastingdienst/wie-zijn-wij/#missie).
- Belastingdienst (2017b). *MLTP IUC Belastingdienst 2017-2020*. Intern document. Den Haag: Belastingdienst.
- Bleijenbergh, I. (2016). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Boom Lemma Uitgevers.
- Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek; denken en doen*. Boom Lemma Uitgevers.
- Bor-Reijjinga, T. & Van der Kolk, G. (2014). *Alert op risico, naar risk readiness in mensen en organisaties*. Vakmedianet

- Claassen, U. (2009). *Handboek Risicomanagement*. Kluwer.
- Cooper, D.R. & Schindler, P.S. (2011). *Business Research Methods*. 11th Edition. McGraw-Hill/Irwin Series in Operations and Decision Sciences.
- COSO Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2017). *Enterprise Risk Management Integrating with Strategy and Performance Executive Summary*. Juni 2017. Geraadpleegd op 25 mei 2021, op [www.coso.org](http://www.coso.org) (<https://www.coso.org/Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf>).
- De Hollander, G. (2012). Samenleven met risico's in de leefomgeving. In B.J.M. Ale, E.R. Muller & Ronner, A. (red.), *Risico: Risico en risicomanagement in Nederland* (pp. 55--76). Kluwer.
- Edmondson, A. C. (2018). *The fearless organization: Creating psychological safety in the workplace for learning, innovation, and growth*. John Wiley & Sons.
- FD Financieel Dagblad (2021). *Vrees voor Chinese spionage via douanescanners in haven Rotterdam*. Krantenartikel van 31 januari 2021, geschreven door Eigenraam, A. en Lalkens, P. Geraadpleegd op 25 mei 2021, op [www.fd.nl](http://www.fd.nl) (<https://fd.nl/economie-politiek/1371071/zorgen-over-chinese-spionage-via-douanescanners-in-haven-rotterdam>)
- FD Financieel Dagblad (2017). *Belastingdienst knoeide met miljoenenopdracht Accenture*. Krantenartikel van 1 november 2017, geschreven door correspondent Financieel Dagblad. Geraadpleegd op 25 mei 2021, op [www.fd.nl](http://www.fd.nl) (<https://fd.nl/economie-politiek/1225177/belastingdienst-knoeide-met-miljoenenopdracht-accenture>).
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Cambridge university press.
- Frooman, J. (1999). Stakeholder influence strategies. *Academy of management review*, 24(2), 191-205.
- Gehner, E. (2004). Kansen voor risicomanagement. *Real Estate Magazine*, 7(4), 12-15.
- Gehner, E., & De Jong, I. (2011). Risicomanagement vraagt om innovatie. *Real Estate Magazine*, (75).
- Goodpastor, K. (1991). Business ethics and stakeholder analysis. *Business Ethics Quarterly*, 1:53—73.

- Halman, J.I.M. (2008). *Risicomanagement in de bouw*. Aenaes.
- Hillson, D. R., & Murray Webster, R. (2007). *Understanding and Managing Risk Attitude* (2nd ed.). Gower.
- Hopkin, P. (2018). *Fundamentals of Risk Management: Understanding, Evaluating and Implementing Effective Risk Management*. The Institute of Risk Management. 3rd edition. Koganpage: London, Philadelphia, New Delhi.
- IRGC International Risk Governance Council (2020). *Involving stakeholders in the risk governance process*. Lausanne: EPFL International Risk Governance Center.
- IRGC International Risk Governance Council (2005). *Risk Governance: Towards an Integrative Approach*. White paper No.1. Auteurs: O. Renn & P. Graham. International Risk Governance Council.
- ISO (2018). *Risk Management – Principles and Guidelines*. International Standard. ISO 31000: 2018(E). Second edition, 2018-02. Geraadpleegd op 28 mei 2021, op iso.org (<https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:en>).
- ISO (2009). ISO/Guide 73:2009(en). *Risk Management – Vocabulary*. Geraadpleegd op 13 mei 2021, op iso.org (<https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:guide:73:ed-1:v1:en>).
- Kahneman, D. (2019). *Ons feilbare denken: Thinking, fast and slow*. 37ste editie. Business Contact.
- Kampen, J. (2017). *Leren interveniëren in verwaarloosde organisaties. Lessen uit de geleefde werkelijkheid*. Deventer: Vakmedianet.
- Klinke, A., & Renn, O. (2002). A New Approach to Risk Evaluation and Management: Risk-Based, Precaution-Based and Discourse-Based Management. *Risk Analysis*, 22(6): 1071–1094.
- Knight, F.H. (1921). *Risk, Uncertainty, and Profit*. Boston: Houghton Mifflin Co.
- Kotler, P., & Armstrong, G. (2019). *Marketing de essentie*. 14<sup>de</sup> editie. Pearson Benelux.
- KPMG, (2016). *Rapport 'Doorlichting ICT inkoop- en leveranciersmanagement'*. Den Haag: Belastingdienst.
- Monczka, R. M., Handfield, R. B., Giunipero, L. C., & Patterson, J. L. (2015). *Purchasing and supply chain management*. Cengage Learning.

- Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value, Strategic Management in Government*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Mouwen, C.A.M. (2011). *Handboek Strategisch Management voor de non-profitorganisatie*. Koninklijke Van Gorcum B.V.
- Pianoo. Regelgeving. Geraadpleegd op 10 januari 2022, op [pianoo.nl](https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving) (<https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving>)
- PMI Project Management Institute. (2000). *A guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide) 2000 edition*. Newtown Square, Pennsylvania, USA: Automated Graphic Systems, Maryland USA.
- Renn, O. (2008). *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*. London: Earthscan.
- Renn, O., Klinke, A., Van Asselt, M. (2011). Coping with Complexity, Uncertainty and Ambiguity in Risk Governance: A synthesis. *AMBIO*, 40: 231-246.
- Ronner, A. & Ronner, H. (2012). Enterprise Risk Management. In B.J.M. Ale, E.R. Muller & A. Ronner (red.), *Risico: Risico en risicomanagement in Nederland* (pp. 407-429). Kluwer.
- Rothengatter, W. (2017). Risk Management for Megaprojects. In K. Wegrich, G. Kostka, & G. Hammerschmid, *The Governance of Infrastructure* (pp. 1-22). Oxford University Press.
- Rowley, T. J. (1997). Moving beyond dyadic ties: A network theory of stakeholder influences. *Academy of management Review*, 22(4), 887-910.
- RWS Rijkswaterstaat (2017). *Werkinstructie risicomanagement*. Format uitvoeren risicomanagement IUC BV Corporate Dienst. Versie van 4 januari 2017. Intern document. Den Haag: Rijkswaterstaat
- Shrivastava, P., Mitroff, I.I., Miller, D. & Miglani, A. (1988). Understanding industrial crises. *Journal of Management Studies*, 25, 283-303.
- Slovic, P. (1987). Perception of risk. *Science*, 236(4799), 280-285.
- Staatscourant (2021). Mandaatbesluit Directoraten-Generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane 2021. Staatscourant 2021, 21167. Publicatiedatum: 29 april 2021. Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden.

- Straathof, A.J.M. & Van Dijk, R. (2003). *Cultuurverandering bij de overheid. Sturen of sleuren?* Boom uitgevers.
- Supply Value (2018). *Adviesrapport: indicatoren en beheersmaatregelen voor risicovolle aanbestedingen*. Versie 11 december 2018. Intern document. Den Haag: UBR|HIS Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk Haagse Inkoop Samenwerking.
- Taleb, N.N. (2008). *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. Penguin Books.
- Taylor F. W. (1911). *The principles of scientific management*. Reprinted in Taylor, F. W. (2004). *Scientific management*. Routledge.
- 't Hart, H. & Boeije, H. (2005). *Onderzoeksmethoden*. Boom uitgevers.
- UBR|HIS Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk Haagse Inkoop Samenwerking (2019). *Handreiking Risicoprofiel Aanbestedingen*. Intern document. Den Haag: UBR.
- UBR|HIS Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk Haagse Inkoop Samenwerking (a). *Projectplan*. Intern document. Den Haag: UBR.
- UBR|HIS Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk Haagse Inkoop Samenwerking (b). *Toelichting Key-update*. Intern document. Den Haag: UBR.
- UWV Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2014). *Toelichting op de SOM Methodiek, Meerwaarde door leveranciersrelaties op maat*. Handboek SOM Methodiek, versie 12 november 2014. Intern document. Den Haag: UWV
- Van Aken, J. E., Berendsen, H., & Van der Bij, H. (2012). *Problem-solving in Organizations. A Methodological Handbook for Business and Management Students*. Cambridge University Press.
- Van Asselt, M.B.A. & Renn, O. (2011). Risk governance. *Journal of risk research*, 14(4), 431-449.
- Van Asselt, M.B.A. & Rotmans, J. (2002). Uncertainty in integrated assessment modelling. *Climatic Change* 54, 75-105.
- Van der Molen, I., (2015). *Rapport: Risicomanagement 2.0: van risico-bewust naar risicogestuurd in een politiek-bestuurlijke omgeving*. University of Twente, Enschede
- Van der Wal, Z. (2017). *The 21st century public manager*. Basingstoke; Palgrave.

- Van Dijk, G.M. & F. Peters (2011). Organisaties als levende systemen. HRM Handboek, Aflevering 56, 2/9-1.2. November 2011:1-22.
- Van Marle, E. & Haisma, G. (2009). ISO 31000 stimuleert integraal risicomanagement. *TPC, Sdu Uitgevers, februari*: 14-19.
- Van Staveren, M.Th. (2020). *Iedereen risicoleider: waarde realiseren én behouden in een onzekere wereld*. Boom uitgevers.
- Van Staveren, M.Th. (2018a). *Risicoleiderschap: doelgericht omgaan met onzekerheden*. Vakmedianet.
- Van Staveren, M.Th. (2018b). Blog: *Risicomanagement helpt digitale innovatie*. Geraadpleegd op 6 juni, 2021, op [www.utwente.nl](http://www.utwente.nl) ([https://www.utwente.nl/onderwijs/professional-learning-and-development/executive\\_opleidingen/master-risicomanagement/risicomanagement-column/risicomanagement-3.0/](https://www.utwente.nl/onderwijs/professional-learning-and-development/executive_opleidingen/master-risicomanagement/risicomanagement-column/risicomanagement-3.0/)).
- Van Staveren, M.Th. (2015). *Risicogestuurd werken in de praktijk*. Vakmedianet.
- Van Staveren, M.Th. (2009). *Risk, Innovation & Change: Design Propositions for Implementing Risk Management in Organizations*. Proefschrift University of Twente, Enschede.
- Van Well-Stam, D., Lindenaar, F., van Kinderen, S., & van den Bunt, B. P. (2013). *Risicomanagement voor projecten: de RISMAN-methode toegepast*. Spectrum.
- Van Weele, A.J., Van Berkel-Schoonen & J., Walhof, G. (2017). *Inkoop in Strategisch Perspectief: Shoppen voor Professionals*. Vakmedianet.
- Van Weele, A.J. (2008). *Inkoop in strategisch perspectief*. 6st edition. Kluwer.
- Van Wijck, P.W. (2012). Over risico, onzekerheid en recht. *Overheid en Aansprakelijkheid*, 2012 nr. 3.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Boom Lemma uitgevers.
- Walker, W. E., Harremoës, P., Rotmans, J., Van Der Sluijs, J. P., Van Asselt, M. B., Janssen, P., & Kreyer von Krauss, M. P. (2003). Defining uncertainty: a conceptual basis for uncertainty management in model-based decision support. *Integrated assessment*, 4(1), 5-17.

- Williams, T.M. (1996). The two-dimensionality of project risk. *International Journal of Project Risk*, 14(3): 185-6.
- Zwikael, O. & Ahn, M. (2011). The Effectiveness of Risk Management: An Analysis of Project Risk Planning Across Industries and Countries. *Risk Analysis*, 31(1), 2011.

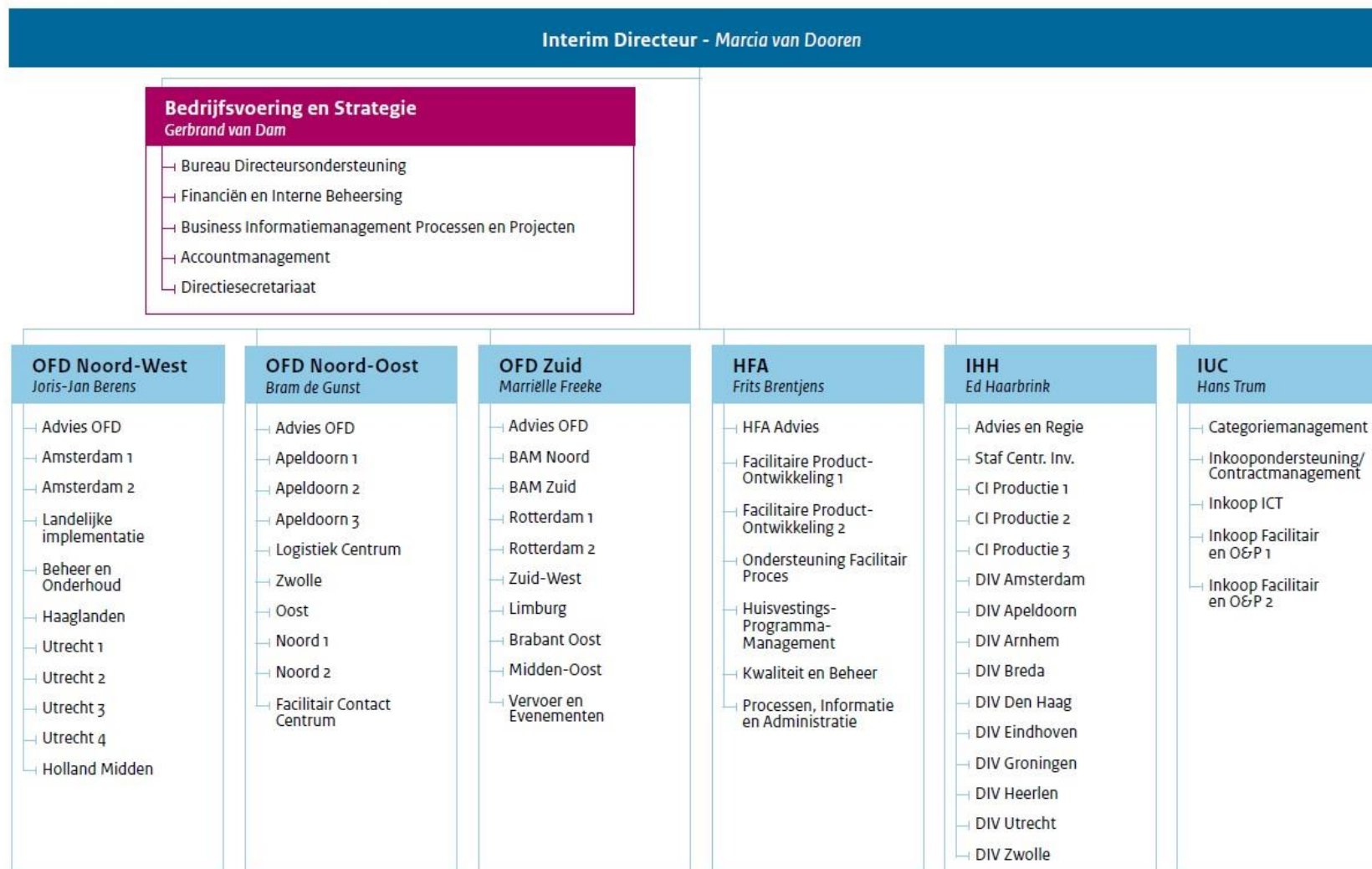
## Bijlage 1

## Afkortingenlijst

|           |   |                                                                                                                          |
|-----------|---|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ADR       | : | Audit Dienst Rijk                                                                                                        |
| CDI       | : | Coördinerend Directeur Inkoop                                                                                            |
| COSO      | : | Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission                                                         |
| CRSA      | : | Control Risk & Self-Assessment                                                                                           |
| DMU       | : | Decision Making Unit                                                                                                     |
| FD        | : | Financieel Dagblad                                                                                                       |
| FIOD      | : | Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst                                                                                 |
| DG        | : | Directoraat Generaal                                                                                                     |
| DOD       | : | Doel Onzeker Doen                                                                                                        |
| DRZ       | : | Domein Roerende Zaken                                                                                                    |
| HOT-RIP   | : | Human, Organizational, Technological – Regulations, Industry, Politics                                                   |
| ICT       | : | Informatie- en Communicatietechnologie                                                                                   |
| IRGC      | : | International Risk Governance Council                                                                                    |
| ISO       | : | International Organization for Standardization                                                                           |
| IUC       | : | Inkoopuitvoeringscentrum                                                                                                 |
| IUC/B     | : | Inkoopuitvoeringscentrum Belastingdienst                                                                                 |
| IUC EZK   | ; | Inkoopuitvoeringscentrum Economische Zaken en Koninkrijksrelaties                                                        |
| IUC Noord | ; | Inkoopuitvoeringscentrum Noord                                                                                           |
| IUC RWS   | : | Inkoopuitvoeringscentrum Bedrijfsvoering Rijkswaterstaat                                                                 |
| IV        | : | Informatievoorziening                                                                                                    |
| KPI       | : | Kritieke prestatie-indicator                                                                                             |
| MS Teams  | : | Microsoft Teams                                                                                                          |
| MT        | : | Management team                                                                                                          |
| PDCA      | : | Plan, Do, Check, Act                                                                                                     |
| PMI       | : | Project Management Institute                                                                                             |
| PVI       | : | Programma Verbetering ICT-Inkoop                                                                                         |
| PVIB      | : | Programma Verbetering Inkoop Belastingdienst                                                                             |
| RACI      | : | Responsible (verantwoordelijk), Accountable (eindverantwoordelijk),<br>Consulted (geraadpleegd), Informed (geïnformeerd) |
| SOM       | : | Strategisch OmgevingsManagement                                                                                          |
| SSO CFD   | : | Shared Service Organisatie Centrum voor Facilitaire Dienstverlening                                                      |
| SSO O&P   | : | Shared Service Organisatie Organisatie en Personeel                                                                      |
| UBR HIS   | : | Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk Haagse Inkoop Samenwerking                                                   |
| VMR       | : | Vier Maandelijkse Rapportage                                                                                             |
| VT        | : | Verscherpt Toezicht                                                                                                      |
| VUCA      | : | Volatile (veranderend), Uncertain (onzeker), Complex (ingewikkeld),<br>Ambiguous (dubbelzinnig)                          |



# Organogram SSO CFD



versie: 01-03-2021

### Bijlage 3 Interviewprotocol eerste ronde interviews

Doelgroep respondenten MT-leden IUC/B, inkoopprofessionals IUC/B, productmanagers / categoriemanagers.

|                                                                       |                             |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| Naam:                                                                 |                             |
| Functie:                                                              |                             |
| Belangrijkste taken en verantwoordelijkheden:                         |                             |
| In deze functie sinds:                                                | Bij deze organisatie sinds: |
| Kennis op het gebied van risicogestuurd werken binnen uw organisatie: |                             |
| Telefoon (optioneel):                                                 | E-mail:                     |

Het onderzoek beoogt antwoord te geven op de vraag: *Op welke wijze kan het IUC/B risicogestuurd werken invoeren om het Europees aanbestedingsproces beheersbaar te maken?*

Daarvoor zijn een aantal stappen gedefinieerd en het interview waar je nu aan meewerkt, is de tweede stap in het onderzoek.

Het doel van dit interview is om expertkennis op te halen die bijdraagt aan de beantwoording van deelvraag 3:

*Wat is de rol van risicogestuurd werken binnen het huidige Europees aanbestedingsproces van IUC/B en welke voorwaarden om risicogestuurd te kunnen aanbesteden zijn aanwezig?*

Hierbij zal een vaste structuur worden gevolgd, beginnend bij een definiëring van de begrippen: risico en risicogestuurd aanbesteden. Daarna zal in kaart worden gebracht hoe risicogestuurd werken in het huidige Europees aanbestedingsproces wordt toegepast en zullen de voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd werken worden geïdentificeerd.

#### Vragen definities:

1. Wat versta jij onder:
  - a) Onzekerheid
  - b) Risico
  - c) Risicoperceptie
  - d) Risicobereidheid
  - e) Risicomanagement
  - f) Risicogestuurd aanbesteden
  - g) Risicoleiderschap
2. Is er een eenduidige set van definities voor het begrip onzekerheid, risico, risicoperceptie en risicomanagement aanwezig binnen de Belastingdienst en zijn deze algemeen bekend? Wat is het gevolg van die situatie?
3. Welke risico's kunnen er in algemene zin optreden bij een Europees aanbestedingstraject dat van te voren goed is in te plannen en wat is het hoofdrisico?

#### Vragen met betrekking tot de huidige IST situatie:

4. Hoe zijn de rollen, taken en verantwoordelijkheden voor risicosturing binnen een Europees aanbestedingstraject afgesproken en zijn deze afspraken vastgelegd? Zo ja waarin zijn/worden deze afspraken vastgelegd?
5. Hoe wordt er binnen een Europees aanbestedingstraject omgegaan met verschillende soorten onzekerheid? Wordt er onderscheid gemaakt tussen bronnen van onzekerheid die wel en die niet zijn te beïnvloeden?
6. Hoe en wanneer worden risico's binnen een Europees aanbestedingstraject benoemd, vooral als oorzaken, als kans van optreden, als (on)gewenste gebeurtenis of als gevolg? Of lopen deze vier aspecten van een risico door elkaar heen?
7. Hoe ga je om met het concept risicobereidheid en hoe geef je hier invulling aan?
8. Hoe worden schijnzekerheden (verborgen risico's) en schijnonzekerheden (bestaande problemen) ontmaskerd en door wie (niet)?
9. Hoe wordt er binnen een Europees aanbestedingstraject omgegaan met verschillen in risicoperceptie? Worden ze expliciet besproken en waarom wel of niet?
10. Wat wordt er binnen de Belastingdienst verstaan onder risicomanagement? Zijn de opvattingen erover overwegend positief of negatief? Zijn er verschillen in opvattingen over risicomanagement tussen afdelingen en/of specifieke functies? Bijvoorbeeld tussen professionals, leidinggevend en/of (interne / externe) opdrachtgevers?
11. Risicogestuurd werken kent zes generieke risicoprocesstappen (1. Doelen bepalen, 2. Risico's en kansen identificeren, 3. Risico's en kansen classificeren, 4. Omgaan met risico's en kansen: wel/geen maatregelen nemen, 5. Maatregelen evalueren, 6. Communiceren & rapporteren). Worden deze zes risicoprocesstappen van risicogestuurd werken binnen een Europees aanbestedingstraject volledig uitgevoerd en periodiek herhaald? Zo ja in welke fase(n) van een aanbesteding? Hoe en met wie ben je in dialoog met elkaar, Hou je doorlopend een risicosessie en wordt hierbij de informatie continue opgeslagen risicodossiers? Wat levert het op en voor wie?
12. Hoe wordt de project governance gestructureerd binnen een Europees aanbestedingstraject? Zijn hierbij alle belangrijke stakeholders vertegenwoordigd? Wie bepaald welke stakeholders betrokken in een aanbestedingstraject? Worden hierbij de belangen en invloed van de stakeholders geanalyseerd en wordt er inzicht gecreëerd in de onderlinge relaties? Zo ja in welke fase(n) van een aanbesteding? Wat levert het op en voor wie?
13. Hoe en door wie wordt besloten welke risicobeheersmaatregelen worden genomen? Wordt daarbij expliciet onderscheid gemaakt tussen kansreductie, gevolgreductie, verzekeren, contractueel overdragen van risico's aan een andere partij en risico's bewust accepteren?
14. Ervaar je binnen een Europees aanbesteding dat er risicoleiderschap (oftewel het doelgericht om durven gaan met onzekerheden, risico's en kansen) aanwezig is? Kan je dit toelichten?

## Vragen met betrekking tot de IST – naar SOLL situatie

Voor de inbedding van risicogestuurd werken binnen het Europees aanbestedingsproces zijn een aantal voorwaarden aan de organisatiestructuur, -cultuur en methode; daarnaast zijn er een aantal belemmeringen de organisatiecultuur.

15. In welke mate zijn de voorwaarden en belemmeringen aanwezig of ontbreken en wat zijn daar de redenen van?
16. Welke (andere) voorwaarden en belemmeringen acht jij belangrijk en waarom?
17. Welke interventies voor het ontwikkelen van de ontbrekende voorwaarden zijn passend en wat zijn daar de redenen van?

|                                         | Voorwaarden en belemmeringen voor de inbedding van risicogestuurd werken                                                                                                                                                         | Aanwezig     |       |    | Toelichting | Passende interventie voor ontwikkeling van ontbrekende voorwaarden |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-------|----|-------------|--------------------------------------------------------------------|
|                                         |                                                                                                                                                                                                                                  | Nee          | Deels | Ja |             |                                                                    |
| Voorwaarden aan de organisatiestructuur | 1. Rollen, taken en verantwoordelijkheden voor risicosturing zijn formeel afgesproken.                                                                                                                                           |              |       |    |             |                                                                    |
|                                         | 2. Het omgaan met risico's is formeel gedelegeerd naar die personen die dit als onderdeel van hun dagelijkse activiteiten doen.                                                                                                  |              |       |    |             |                                                                    |
|                                         | 3. Het omgaan met risico's in relatie tot de doelstellingen wordt formeel gerapporteerd aan leidinggevende en toezichthouders (zoals de projectleiding, het managementteam, de directie, de stuurgroep of intern opdrachtgever). |              |       |    |             |                                                                    |
|                                         | 4. Er zijn formele afspraken gemaakt om het werkproces van risicosturing aan te passen op basis van voortschrijdend inzicht.                                                                                                     |              |       |    |             |                                                                    |
|                                         | 5. Er is formeel afgesproken dat de externe omgeving van de organisatie bij risicogestuurd werken wordt betrokken (Risico / project governance).                                                                                 |              |       |    |             |                                                                    |
|                                         |                                                                                                                                                                                                                                  | Omschrijving |       |    |             | Toelichting                                                        |
|                                         | Welke (andere) voorwaarden aan de organisatiestructuur acht jij belangrijk en waarom?                                                                                                                                            |              |       |    |             |                                                                    |
| Voorwaarden aan de organisatiecultuur   | 1. Binnen de hele organisatie worden eenduidige werkdefinities voor risicogestuurd werken gebruikt.                                                                                                                              |              |       |    |             |                                                                    |
|                                         | 2. Binnen de hele organisatie wordt beseft dat risico-inschattingen deels subjectief zijn.                                                                                                                                       |              |       |    |             |                                                                    |
|                                         | 3. Binnen de hele organisaties worden verschillen in risicoperceptie en risicobereidheid expliciet uitgesproken en besproken.                                                                                                    |              |       |    |             |                                                                    |
|                                         | 4. Risicogestuurd werken wordt door samenwerking in multidisciplinaire teams met leden van binnen en buiten de organisatie uitgevoerd.                                                                                           |              |       |    |             |                                                                    |
|                                         | 5. Binnen de hele organisatie is uitwisselen van risico-informatie vanzelfsprekend.                                                                                                                                              |              |       |    |             |                                                                    |
|                                         |                                                                                                                                                                                                                                  | Omschrijving |       |    |             | Toelichting                                                        |
|                                         | Welke (andere) voorwaarden aan de organisatiecultuur acht jij belangrijk en waarom?                                                                                                                                              |              |       |    |             |                                                                    |

|                                                   |                                                                                                      | Aanwezig     |       |    | Toelichting | Passende interventie voor ontwikkeling van ontbrekende voorwaarden |
|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-------|----|-------------|--------------------------------------------------------------------|
|                                                   | Voorwaarden en belemmeringen voor de inbedding van risicogestuurd werken                             | Nee          | Deels | Ja |             |                                                                    |
| Voorwaarden aan de methode                        | 1. De methode is beschikbaar en toegankelijk voor alle beoogde gebruikers.                           |              |       |    |             |                                                                    |
|                                                   | 2. De beoogde gebruikers ervaren de methode als gebruiksvriendelijk                                  |              |       |    |             |                                                                    |
|                                                   | 3. Gebruik van de methode levert relatief voordeel voor de beoogde gebruikers op.                    |              |       |    |             |                                                                    |
|                                                   | 4. De methode sluit naadloos aan op de werkprocessen van de beoogde gebruikers.                      |              |       |    |             |                                                                    |
|                                                   | 5. De kosten voor aanschaf, ontwikkeling en gebruik van de methode zijn acceptabel.                  |              |       |    |             |                                                                    |
|                                                   |                                                                                                      | Omschrijving |       |    |             | Toelichting                                                        |
|                                                   | Welke (andere) voorwaarden aan de methode acht jij belangrijk en waarom?                             |              |       |    |             |                                                                    |
| Belemmeringen (betreffende de organisatiecultuur) | 1. Gebrek aan tijd van managers en medewerkers om het risicodossier te vullen.                       |              |       |    |             |                                                                    |
|                                                   | 2. De onvermijdelijke subjectiviteit van de risico-inschattingen.                                    |              |       |    |             |                                                                    |
|                                                   | 3. Angst voor risico's die ineens wel heel helder en groot opdoemen uit de mist van schijnzekerheid. |              |       |    |             |                                                                    |
|                                                   | 4. Moeite om passende beheersmaatregelen te kiezen.                                                  |              |       |    |             |                                                                    |
|                                                   | 5. Niet willen afwijken van bestaande werkmethoden.                                                  |              |       |    |             |                                                                    |
|                                                   | 6. Opdrachtgevers en leidinggevenden die de risico's niet willen zien.                               |              |       |    |             |                                                                    |
|                                                   |                                                                                                      | Omschrijving |       |    |             | Toelichting                                                        |
|                                                   | Welke (andere) belemmeringen acht jij belangrijk en waarom?                                          |              |       |    |             |                                                                    |

Vraag 18 is alleen van toepassing voor MT-leden van IUC/B.

18. Waar wil je over een jaar staan met de implementatie van risicogestuurd werken binnen het Europees aanbestedingsproces en welke voordelen levert dat voor wie naar verwachting op?
19. Heb je nog aanvullende opmerkingen naar aanleiding van deze vragenlijst?

Hartelijk dank voor uw medewerking!

## Bijlage 4 Interviewprotocol tweede ronde interviews

Doelgroep respondenten: inkoopprofessionals van andere IUC's of inkooporganisaties binnen de overheid.

|                                                                       |                             |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| Naam:                                                                 |                             |
| Functie:                                                              |                             |
| Belangrijkste taken en verantwoordelijkheden:                         |                             |
| In deze functie sinds:                                                | Bij deze organisatie sinds: |
| Kennis op het gebied van risicogestuurd werken binnen uw organisatie: |                             |
| Telefoon (optioneel):                                                 | E-mail:                     |

Het onderzoek beoogt antwoord te geven op de vraag: *Op welke wijze kan het IUC/B risicogestuurd werken invoeren om het Europees aanbestedingsproces beheersbaar te maken?*

Daarvoor zijn een aantal stappen gedefinieerd en het interview waar je nu aan meewerkt, is de tweede stap in het onderzoek.

Het doel van dit interview is om expertkennis op te halen die bijdraagt aan de beantwoording van deelvraag 5:

*'Hoe vullen andere IUC's de voorwaarden voor risicogestuurd werken in het Europese aanbestedingsproces en wat kan IUC/B daar van leren?'*

Hierbij zal een vaste structuur worden gevolgd, beginnend bij een definiëring van de begrippen: risico en risicogestuurd aanbesteden. Daarna zal in kaart worden gebracht hoe risicogestuurd werken in het huidige Europees aanbestedingsproces wordt toegepast en zullen de voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd werken worden geïdentificeerd.

### Vragen definities:

1. Wat versta jij onder:
  - a) Onzekerheid
  - b) Risico
  - c) Risicoperceptie
  - d) Risicobereidheid
  - e) Risicomanagement
  - f) Risicogestuurd aanbesteden
  - g) Risicoleiderschap
2. Is er een eenduidige set van definities voor het begrip onzekerheid, risico, risicoperceptie en risicomanagement aanwezig binnen de jullie IUC en zijn deze algemeen bekend? Wat is het gevolg van die situatie?
3. Welke risico's kunnen er in algemene zin optreden bij een Europees aanbestedingstraject dat van te voren goed is in te plannen en wat is het hoofdrisico?

#### **Vragen met betrekking tot de huidige IST situatie:**

4. Hoe zijn de rollen, taken en verantwoordelijkheden voor risicosturing binnen een Europees aanbestedingstraject afgesproken en zijn deze afspraken vastgelegd? Zo ja waarin zijn/worden deze afspraken vastgelegd?
5. Hoe wordt er binnen een Europees aanbestedingstraject omgegaan met verschillende soorten onzekerheid? Wordt er onderscheid gemaakt tussen bronnen van onzekerheid die wel en die niet zijn te beïnvloeden?
6. Hoe en wanneer worden risico's binnen een Europees aanbestedingstraject benoemd, vooral als oorzaken, als kans van optreden, als (on)gewenste gebeurtenis of als gevolg? Of lopen deze vier aspecten van een risico door elkaar heen?
7. Hoe ga je om met het concept risicobereidheid en hoe geef je hier invulling aan?
8. Hoe worden schijnzekerheden (verborgen risico's) en schijnonzekerheden (bestaande problemen) ontmaskerd en door wie (niet)?
9. Hoe wordt er binnen een Europees aanbestedingstraject omgegaan met verschillen in risicoperceptie? Worden ze expliciet besproken en waarom wel of niet?
10. Risicogestuurd werken kent zes generieke risicoprocesstappen (1. Doelen bepalen, 2. Risico's en kansen identificeren, 3. Risico's en kansen classificeren, 4. Omgaan met risico's en kansen: wel/geen maatregelen nemen, 5. Maatregelen evalueren, 6. Communiceren & rapporteren). Worden deze zes risicoprocesstappen van risicogestuurd werken binnen een Europees aanbestedingstraject volledig uitgevoerd en periodiek herhaald? Zo ja in welke fase(n) van een aanbesteding? Hoe en met wie ben je in dialoog met elkaar, Hou je doorlopend een risicosessie en wordt hierbij de informatie continue opgeslagen risicodossiers? Wat levert het op en voor wie?
11. Hoe wordt de project governance gestructureerd binnen een Europees aanbestedingstraject? Zijn hierbij alle belangrijke stakeholders vertegenwoordigd? Wie bepaald welke stakeholders betrokken in een aanbestedingstraject? Worden hierbij de belangen en invloed van de stakeholders geanalyseerd en wordt er inzicht gecreëerd in de onderlinge relaties? Zo ja in welke fase(n) van een aanbesteding? Wat levert het op en voor wie?
12. Hoe en door wie wordt besloten welke risicobeheersmaatregelen worden genomen? Wordt daarbij expliciet onderscheid gemaakt tussen kansreductie, gevolgreductie, verzekeren, contractueel overdragen van risico's aan een andere partij en risico's bewust accepteren?
13. Ervaar je binnen een Europees aanbesteding dat er risicoleiderschap (oftewel het doelgericht om durven gaan met onzekerheden, risico's en kansen) aanwezig is? Kan je dit toelichten?
14. Heb je nog aanvullende opmerkingen naar aanleiding van deze vragenlijst?

Hartelijk dank voor uw medewerking!

## Bijlage 5    Overzicht respondenten

De interviews zijn gehouden met de volgende respondenten:

*Tabel 17: Overzicht respondenten*

| Eerste ronde interviews IUC/B                                                                   |                   |                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------|
| Functie respondent                                                                              | Aantal interviews | Respondent     |
| Sr. Inkoopspecialist IUC/B                                                                      | 4                 | R1, R2, R3, R4 |
| Teamleider IUC/B                                                                                | 2                 | R5, R6         |
| Categoriemanager                                                                                | 1                 | R7             |
| Categoriemanager samen met Contractmanager categoriemanagement                                  | 1                 | R8, R9         |
| Productmanager SSO CFD                                                                          | 1                 | R10            |
| Productmanager SSO O&P                                                                          | 1                 | R11            |
| Tweede ronde interviews andere IUC's binnen de Rijksoverheid of gemeentelijke inkooporganisatie |                   |                |
| Functie respondent                                                                              | Aantal interviews | Respondent     |
| Coördinator contractmanager CD RWS                                                              | 1                 | R12            |
| Directeur HIS samen met Senior Inkoopadviseur HIS                                               | 1                 | R13, R14       |
| Senior inkoper IUC/EZK                                                                          | 1                 | R15            |
| Kwaliteitsmanager IUC-Noord (DUO)                                                               | 1                 | R16            |
| Inkoopadviseur BEC Inkoop Gemeente Den Haag samen met Coördinator BEC Inkoop Gemeente Den Haag  | 1                 | R17, R18       |

In verband met vertrouwelijkheid worden de respondenten niet bij naam genoemd maar hebben een nummer (R1 t/m R18) gekregen in dit verslag. Bij de onderzoeker is een conversielijst beschikbaar.



## Bijlage 6 Coderingstabel

Tabel 18: Coderingstabel

|   | Code Groups                                        | Code                                                                                                     |
|---|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ○ | Algemeen kennis niveau risicomanagement            | AK Algemeen kennis niveau risicomanagement GEMIDDELD                                                     |
| ○ | Algemeen kennis niveau risicomanagement            | AK Algemeen kennis niveau risicomanagement GOED                                                          |
| ○ | Algemeen kennis niveau risicomanagement            | AK Algemeen kennis niveau risicomanagement MATIG                                                         |
| ● | Belemmeringen voor inbedding risicogestuurd werken | B Andere belangrijke belemmeringen                                                                       |
| ● | Belemmeringen voor inbedding risicogestuurd werken | B Angst voor risico's die ineens wel heel helder en groot opdoemen uit de mist van schijnzekerheid DEELS |
| ● | Belemmeringen voor inbedding risicogestuurd werken | B Angst voor risico's die ineens wel heel helder en groot opdoemen uit de mist van schijnzekerheid JA    |
| ● | Belemmeringen voor inbedding risicogestuurd werken | B Angst voor risico's die ineens wel heel helder en groot opdoemen uit de mist van schijnzekerheid NEE   |
| ● | Belemmeringen voor inbedding risicogestuurd werken | B De onvermijdelijke subjectiviteit van de risico-inschatting DEELS                                      |
| ● | Belemmeringen voor inbedding risicogestuurd werken | B De onvermijdelijke subjectiviteit van de risico-inschatting JA                                         |
| ● | Belemmeringen voor inbedding risicogestuurd werken | B De onvermijdelijke subjectiviteit van de risico-inschatting NEE                                        |
| ● | Belemmeringen voor inbedding risicogestuurd werken | B Gebrek aan tijd van managers en medewerkers om het risicodossier te vullen DEELS                       |
| ● | Belemmeringen voor inbedding risicogestuurd werken | B Gebrek aan tijd van managers en medewerkers om het risicodossier te vullen JA                          |
| ● | Belemmeringen voor inbedding risicogestuurd werken | B Gebrek aan tijd van managers en medewerkers om het risicodossier te vullen NEE                         |
| ● | Belemmeringen voor inbedding risicogestuurd werken | B Moeite op passende beheersmaatregelen te kiezen DEELS                                                  |
| ● | Belemmeringen voor inbedding risicogestuurd werken | B Moeite op passende beheersmaatregelen te kiezen JA                                                     |
| ● | Belemmeringen voor inbedding risicogestuurd werken | B Moeite op passende beheersmaatregelen te kiezen NEE                                                    |
| ● | Belemmeringen voor inbedding risicogestuurd werken | B Niet willen afwijken van bestaande werkmethode DEELS                                                   |
| ● | Belemmeringen voor inbedding risicogestuurd werken | B Niet willen afwijken van bestaande werkmethode JA                                                      |
| ● | Belemmeringen voor inbedding risicogestuurd werken | B Niet willen afwijken van bestaande werkmethoden NEE                                                    |

|   | Code Groups                                        | Code                                                                                                                          |
|---|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| • | Belemmeringen voor inbedding risicogestuurd werken | B Opdrachtgevers en leidinggevendenden die de risico's niet willen zien DEELS                                                 |
| • | Belemmeringen voor inbedding risicogestuurd werken | B Opdrachtgevers en leidinggevendenden die de risico's niet willen zien JA                                                    |
| • | Belemmeringen voor inbedding risicogestuurd werken | B Opdrachtgevers en leidinggevendenden die de risico's niet willen zien NEE                                                   |
| • | Belemmeringen voor inbedding risicogestuurd werken | B Passende interventies om belemmeringen weg te nemen.                                                                        |
| • | Voorwaarden Organisatiecultuur                     | C Andere belangrijke voorwaarden aan cultuur                                                                                  |
| • | Voorwaarden Organisatiecultuur                     | C Binnen de hele organisatie is uitwisselen van risico-informatie vanzelfsprekend DEELS                                       |
| • | Voorwaarden Organisatiecultuur                     | C Binnen de hele organisatie is uitwisselen van risico-informatie vanzelfsprekend JA                                          |
| • | Voorwaarden Organisatiecultuur                     | C Binnen de hele organisatie is uitwisselen van risico-informatie vanzelfsprekend NEE                                         |
| • | Voorwaarden Organisatiecultuur                     | C Binnen de hele organisatie worden verschillen en risicoperceptie en risicohouding expliciet uitgesproken en besproken DEELS |
| • | Voorwaarden Organisatiecultuur                     | C Binnen de hele organisatie worden verschillen en risicoperceptie en risicohouding expliciet uitgesproken en besproken JA    |
| • | Voorwaarden Organisatiecultuur                     | C Binnen de hele organisatie worden verschillen en risicoperceptie en risicohouding expliciet uitgesproken en besproken NEE   |
| • | Voorwaarden Organisatiecultuur                     | C Binnen de hele organisatie wordt beseft dat risico-inschattingen deels subjectief zijn DEELS                                |
| • | Voorwaarden Organisatiecultuur                     | C Binnen de hele organisatie wordt beseft dat risico-inschattingen deels subjectief zijn JA                                   |
| • | Voorwaarden Organisatiecultuur                     | C Binnen de hele organisatie wordt beseft dat risico-inschattingen deels subjectief zijn NEE                                  |
| • | Voorwaarden Organisatiecultuur                     | C Binnen de hele organisaties worden eenduidige werkdefinities voor risicogestuurd werken gebruikt DEELS                      |
| • | Voorwaarden Organisatiecultuur                     | C Binnen de hele organisaties worden eenduidige werkdefinities voor risicogestuurd werken gebruikt JA                         |
| • | Voorwaarden Organisatiecultuur                     | C Binnen de hele organisaties worden eenduidige werkdefinities voor risicogestuurd werken gebruikt NEE                        |
| • | Voorwaarden Organisatiecultuur                     | C Passende interventies voor ontwikkeling van ontbrekende cultuur voorwaarden                                                 |

|   | Code Groups                                | Code                                                                                                                                       |
|---|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| • | Voorwaarden Organisatiecultuur             | C Risicogestuurd werken wordt door samenwerking in multidisciplinaire teams met leden van binnen en buiten de organisatie uitgevoerd DEELS |
| • | Voorwaarden Organisatiecultuur             | C Risicogestuurd werken wordt door samenwerking in multidisciplinaire teams met leden van binnen en buiten de organisatie uitgevoerd JA    |
| • | Voorwaarden Organisatiecultuur             | C Risicogestuurd werken wordt door samenwerking in multidisciplinaire teams met leden van binnen en buiten de organisatie uitgevoerd NEE   |
| • | Kennis niveau definties respondenten       | D Onzekerheid                                                                                                                              |
| • | Kennis niveau definties respondenten       | D Risiciomangement                                                                                                                         |
| • | Kennis niveau definties respondenten       | D Risiko                                                                                                                                   |
| • | Kennis niveau definties respondenten       | D Risicobereidheid                                                                                                                         |
| • | Kennis niveau definties respondenten       | D Risicogestuurd aanbesteden                                                                                                               |
| • | Kennis niveau definties respondenten       | D Risicoleiderschap                                                                                                                        |
| • | Kennis niveau definties respondenten       | D Risicoperceptie                                                                                                                          |
| • | Definitie Risicomanagement Belastingdienst | DRB Verschillen in opvatting risicomanagement Belastingdienst negatief                                                                     |
| • | Definitie Risicomanagement Belastingdienst | DRB Verschillen in opvattingen risicomanagement Belastingdienst positief                                                                   |
| • | Definitie Risicomanagement Belastingdienst | DRB Verschillen in opvattingen risicomanagement Belastingdienst tussen afdelingen en/of specifieke functies                                |
| • | Definitie Risicomanagement Belastingdienst | DRB Wat verstaat de Belastingdienst onder risicomanagement?                                                                                |
| • | IST Organisatiecultuur                     | IST C Door wie worden schijnzekerheden ontmaskerd                                                                                          |
| • | IST Organisatiecultuur                     | IST C Er is geen eenduidige set aan definities aanwezig en algemeen bekend                                                                 |
| • | IST Organisatiecultuur                     | IST C Er zijn wel een eenduidige set van definities aanwezig en algemeen bekend                                                            |
| • | IST Organisatiecultuur                     | IST C Er zijn wel een eenduidige set van definties aanwezig maar niet algemeen bekend                                                      |
| • | IST Organisatiecultuur                     | IST C Gevolg van geen eenduidige set aan definities                                                                                        |
| • | IST Organisatiecultuur                     | IST C Gevolg van wel aanwezig zijn van eenduidige set aan definities                                                                       |

|   | Code Groups            | Code                                                                                                                                                                               |
|---|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| • | IST Organisatiecultuur | IST C Hoe om te gaan met concept risicobereidheid                                                                                                                                  |
| • | IST Organisatiecultuur | IST C Hoe om te gaan met verschillen in risicoperceptie                                                                                                                            |
| • | IST Organisatiecultuur | IST C Hoe om te gaan met verschillende soorten van onzekerheid                                                                                                                     |
| • | IST Organisatiecultuur | IST C Hoe worden schijnzekerheden/schijnonzekerheden ontmaskerd                                                                                                                    |
| • | IST Organisatiecultuur | IST C Verschillen in risicoperceptie worden niet expliciet besproken                                                                                                               |
| • | IST Organisatiecultuur | IST C Verschillen risicoperceptie worden expliciet besproken                                                                                                                       |
| • | IST Mehtode            | IST M Hoe en wanneer worden risico's benoemd                                                                                                                                       |
| • | IST Mehtode            | IST M Hoe risico's benoemd + (on)gewenste gebeurtenis                                                                                                                              |
| • | IST Mehtode            | IST M Hoe risico's benoemd + gevolg                                                                                                                                                |
| • | IST Mehtode            | IST M Hoe risico's benoemd + kans van optreden                                                                                                                                     |
| • | IST Mehtode            | IST M Hoe risico's benoemd + oorzaak                                                                                                                                               |
| • | IST Mehtode            | IST M Hoe risico's benoemd + oorzaken/kans/(on)gewenste gebeurtenis/gevolg                                                                                                         |
| • | IST Mehtode            | IST M Risico gestuurd werken methode (zes generieke risicoprocesstappen) worden niet volledig uitgevoerd                                                                           |
| • | IST Mehtode            | IST M Risico gestuurd werken methode (zes generieke risicoprocesstappen) worden volledig uitgevoerd                                                                                |
| • | IST Mehtode            | IST M Risicobeheersmaatregelen door wie genomen?                                                                                                                                   |
| • | IST Mehtode            | IST M Risicobeheersmaatregelen niet expliciet onderscheid in kansreductie, gevolgreductie, verzekeren, contractueel overdragen van risico's aan andere partij en bewust accepteren |
| • | IST Mehtode            | IST M Risicobeheersmaatregelen wel expliciet onderscheid in kansreductie, gevolgreductie, verzekeren, contractueel overdragen van risico's aan andere partij en bewust accepteren  |
| • | IST Mehtode            | IST M Risicogestuurd werken methode (zes generieke risicoprocesstappen) wordt wel periodiek herhaald                                                                               |
| • | IST Mehtode            | IST M Risicogestuurd werken methode (zes generieke risicoprocesstappen) wordt niet periodiek herhaald                                                                              |

|   | Code Groups              | Code                                                                                   |
|---|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| • | IST Mehtode              | IST R Wat is het hoofdrisico dat kan optreden bij het Europees aanbestedingstraject    |
| • | IST Mehtode              | IST R Welke risico's kunnen optreden bij een Europees aanbestedingstraject             |
| • | IST Risico Governance    | IST RG Alle belangrijke stakeholders zijn niet vertegenwoordigd                        |
| • | IST Risico Governance    | IST RG Alle belangrijke stakeholders zijn vertegenwoordigd                             |
| • | IST Risico Governance    | IST RG Hoe wordt de project governance structuur bepaald                               |
| • | IST Risico Governance    | IST RG Welke fase wordt goverance structuur bepaald                                    |
| • | IST Risicoleiderschap    | IST RL Risicoleiderschap in Europees aanbestedingstraject aanwezig                     |
| • | IST Risicoleiderschap    | IST RL Risicoleiderschap in Europees aanbestedingstraject niet aanwezig                |
| • | IST Organisatiestructuur | IST S Hoe en door wie worden risicobeheersmaatregelen genomen                          |
| • | IST Organisatiestructuur | IST S Rollen, taken en verantwoordelijkheden                                           |
| • | Voorwaarden Methode      | M Andere belangrijke voorwaarden aan de methode                                        |
| • | Voorwaarden Methode      | M De beoogde gebruikers ervaren de methode als gebruiksvriendelijk DEELS               |
| • | Voorwaarden Methode      | M De beoogde gebruikers ervaren de methode als gebruiksvriendelijk JA                  |
| • | Voorwaarden Methode      | M De beoogde gebruikers ervaren de methode als gebruiksvriendelijk NEE                 |
| • | Voorwaarden Methode      | M De kosten voor aanschaf ontwikkeling en gebruik van de methode zijn acceptabel DEELS |
| • | Voorwaarden Methode      | M De kosten voor aanschaf ontwikkeling en gebruik van de methode zijn acceptabel JA    |
| • | Voorwaarden Methode      | M De kosten voor aanschaf ontwikkeling en gebruik van de methode zijn acceptabel NEE   |
| • | Voorwaarden Methode      | M De methode is beschikbaar en toegankelijk voor alle beoogde gebruikers DEELS         |
| • | Voorwaarden Methode      | M De methode is beschikbaar en toegankelijk voor alle beoogde gebruikers JA            |
| • | Voorwaarden Methode      | M De methode is beschikbaar en toegankelijk voor alle beoogde gebruikers NEE           |

|   | Code Groups                      | Code                                                                                                            |
|---|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| • | Voorwaarden Methode              | M De methode sluit naadloos aan de op werkprocessen van de beoogde gebruikers DEELS                             |
| • | Voorwaarden Methode              | M De methode sluit naadloos aan de op werkprocessen van de beoogde gebruikers JA                                |
| • | Voorwaarden Methode              | M De methode sluit naadloos aan de op werkprocessen van de beoogde gebruikers NEE                               |
| • | Voorwaarden Methode              | M Gebruik van de methode levert relatief voordeel voor de beoogde gebruikers op DEELS                           |
| • | Voorwaarden Methode              | M Gebruik van de methode levert relatief voordeel voor de beoogde gebruikers op JA                              |
| • | Voorwaarden Methode              | M Gebruik van de methode levert relatief voordeel voor de beoogde gebruikers op NEE                             |
| • | Voorwaarden Methode              | M Passende interventie voor ontwikkeling van de ontbrekende methode voorwaarden                                 |
| • | Overige aanvullende opmerkingen  | OVERIGE AANVULLENDE OPMERKINGEN                                                                                 |
| • | Voorwaarden Organisatiestructuur | S Andere voorwaarden aan organisatiestructuur                                                                   |
| • | Voorwaarden Organisatiestructuur | S Formele afspraken dat externe omgeving wordt betrokken bij risicogetuurd werken DEELS                         |
| • | Voorwaarden Organisatiestructuur | S Formele afspraken dat externe omgeving wordt betrokken bij risicogetuurd werken JA                            |
| • | Voorwaarden Organisatiestructuur | S Formele afspraken dat externe omgeving wordt betrokken bij risicogetuurd werken NEE                           |
| • | Voorwaarden Organisatiestructuur | S Formele afspraken dat werkproces van risicosturing wordt aangepast op basis van voortschrijdend inzicht DEELS |
| • | Voorwaarden Organisatiestructuur | S Formele afspraken dat werkproces van risicosturing wordt aangepast op basis van voortschrijdend inzicht JA    |
| • | Voorwaarden Organisatiestructuur | S Formele afspraken dat werkproces van risicosturing wordt aangepast op basis van voortschrijdend inzicht NEE   |
| • | Voorwaarden Organisatiestructuur | S Formele risicorapportage naar leidinggevende en toezichthouders DEELS                                         |
| • | Voorwaarden Organisatiestructuur | S Formele risicorapportage naar leidinggevende en toezichthouders JA                                            |
| • | Voorwaarden Organisatiestructuur | S Formele risicorapportage naar leidinggevende en toezichthouders NEE                                           |

|   | Code Groups                      | Code                                                                                       |
|---|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| • | Voorwaarden Organisatiestructuur | S Omgaan met risico's formeel gedelegeerd naar personen DEELS                              |
| • | Voorwaarden Organisatiestructuur | S Omgaan met risico's formeel gedelegeerd naar personen JA                                 |
| • | Voorwaarden Organisatiestructuur | S Omgaan met risico's formeel gedelegeerd naar personen NEE                                |
| • | Voorwaarden Organisatiestructuur | S Passende interventies voor ontwikkeling aan ontbrekende voorwaarden organisatiestructuur |
| • | Voorwaarden Organisatiestructuur | S Rollen taken en verantwoordelijkheden formeel afgesproken DEELS                          |
| • | Voorwaarden Organisatiestructuur | S Rollen taken en verantwoordelijkheden formeel afgesproken JA                             |
| • | Voorwaarden Organisatiestructuur | S Rollen taken en verantwoordelijkheden formeel afgesproken NEE                            |
| ○ | Visie MT                         | Visie MT                                                                                   |

## Bijlage 7    Overzicht alle voorwaarden en belemmeringen in het onderzoek

Tabel 19: Overzicht alle voorwaarden en belemmeringen organisatiestructuur

|                                                   | Literatuur                                                                                                                                                                                                                       | Interviews                                                                                                                                                                                                                    |             |
|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
|                                                   | Voorwaarden de inbedding van risicogestuurd werken                                                                                                                                                                               | Voorwaarden van risicogestuurd aanbesteden                                                                                                                                                                                    | Respondent  |
| Voorwaarden en belemmeringen organisatiestructuur | 1. Rollen, taken en verantwoordelijkheden voor risicosturing zijn formeel afgesproken.                                                                                                                                           | Nadrukkelijker de governance structuur die is bedacht binnen het Rijksinkoopstelsel vorm geven en daar ook structuurafspraken op enten.                                                                                       | R7          |
|                                                   |                                                                                                                                                                                                                                  | Duidelijke beschrijving van rollen, taken en verantwoordelijkheden en dat de rol van opdrachtgever en contractmanager steviger worden vanaf de voorbereidingsfase.                                                            | R3          |
|                                                   |                                                                                                                                                                                                                                  | Voldoende handvatten over 'hoe werkt risicosturing', met bijhorende rollen, taken en verantwoordelijkheden.                                                                                                                   | R5, R9      |
|                                                   | 2. Het omgaan met risico's is formeel gedelegeerd naar die personen die dit als onderdeel van hun dagelijkse activiteiten doen.                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                               |             |
|                                                   | 3. Het omgaan met risico's in relatie tot de doelstellingen wordt formeel gerapporteerd aan leidinggevende en toezichthouders (zoals de projectleiding, het managementteam, de directie, de stuurgroep of intern opdrachtgever). |                                                                                                                                                                                                                               |             |
|                                                   | 4. Er zijn formele afspraken gemaakt om het werkproces van risicosturing aan te passen op basis van voortschrijdend inzicht.                                                                                                     | De implementatie van risicogestuurd werken moet stapsgewijs gebeuren. Focus op de quick wins en breidt daarna stapje voor stapje uit (klein beginnen en blijven ontwikkelen).                                                 | R1          |
|                                                   | 5. Er is formeel afgesproken dat de externe omgeving van de organisatie bij risicogestuurd werken wordt betrokken (Risico / project governance).                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                               |             |
|                                                   | Belemmeringen van risicogestuurd werken                                                                                                                                                                                          | Belemmeringen van risicogestuurd aanbesteden                                                                                                                                                                                  | Respondent  |
|                                                   |                                                                                                                                                                                                                                  | 1. Doorgeslagen in control in relatie tot het zuiver ramen van de doelwaarde van een overheidsopdracht (Verscherp Toezicht) en bureaucratie, waarbij er met een beperkt mandaat aan tafel wordt gezeten dat verstikkend werkt | R2, R8, R11 |



Tabel 20: Overzicht alle voorwaarden en belemmeringen organisatiecultuur

|                                                 | Literatuur                                                                                                                             | Interviews                                                                                                                                                                                                            |                |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
|                                                 | Voorwaarden de inbedding van risicogestuurd werken                                                                                     | Voorwaarden van risicogestuurd aanbesteden                                                                                                                                                                            | Respondent     |
| Voorwaarden en belemmeringen organisatiecultuur | 1. Binnen de hele organisatie worden eenduidige werkdefinities voor risicogestuurd werken gebruikt.                                    |                                                                                                                                                                                                                       |                |
|                                                 | 2. Binnen de hele organisatie wordt beseft dat risico-inschattingen deels subjectief zijn.                                             |                                                                                                                                                                                                                       |                |
|                                                 | 3. Binnen de hele organisaties worden verschillen in risicoperceptie en risicobereidheid expliciet uitgesproken en besproken.          | Advies dat vanuit de inkoopspecialist wordt richting intern opdrachtgever moet niet direct afgekapt worden maar er moet altijd ruimte zijn om het op tafel neer te leggen.                                            | R3, R8         |
|                                                 |                                                                                                                                        | Een open en lerende houding (die er op dit moment niet is) ten opzicht van risico's                                                                                                                                   |                |
|                                                 | 4. Risicogestuurd werken wordt door samenwerking in multidisciplinaire teams met leden van binnen en buiten de organisatie uitgevoerd. | Risicogestuurd werken is iets van samen, waarbij ieder zijn risico-eigenaarschap moeten nemen en risicoleiderschap moet tonen.                                                                                        | R1, R5, R10    |
|                                                 |                                                                                                                                        | Neem de tijd om bij aanvang van een aanbesteding, elkaar (elkaars achtergrond) binnen een aanbestedingsteam beter te leren kennen zodat je later in het traject elkaars perceptie op zaken ook beter leert begrijpen. | R10            |
|                                                 |                                                                                                                                        | Durf samen keuzes te maken in welke risico's wel/niet acceptabel zijn op basis van expliciet inzichtelijk gemaakte risico's                                                                                           | R10            |
|                                                 | 5. Binnen de hele organisatie is het uitwisselen van risico-informatie vanzelfsprekend.                                                |                                                                                                                                                                                                                       |                |
|                                                 |                                                                                                                                        | 6. Er moet een <b>psychologische veiligheid</b> zijn waarin eenieder zonder problemen open risico's kan aankaarten en kan bespreken met elkaar zonder erop afgerekend te worden.                                      | R2, R4, R5, R9 |
|                                                 |                                                                                                                                        | 7. Meer vertrouwen vanuit het management waarbij meer een grotere afwijking in de te nemen risico's wordt toegelaten.                                                                                                 | R4             |

|                                                 |                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                        |                 |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
|                                                 | Literatuur                                                                                           | Interviews                                                                                                                                                                                             |                 |
|                                                 | Voorwaarden de inbedding van risicogestuurd werken                                                   | Voorwaarden van risicogestuurd aanbesteden                                                                                                                                                             | Respondent      |
| Voorwaarden en belemmeringen organisatiecultuur |                                                                                                      | 8. Meer vertrouwen in elkaar en de bereidheid tot samenwerking.                                                                                                                                        | R2, R8          |
|                                                 |                                                                                                      | 9. Prominent aandacht geven aan risicomanagement, waarbij iedereen de kennis heeft wat risicomanagement inhoudt.                                                                                       | R6              |
|                                                 | Belemmeringen van risicogestuurd werken                                                              | Belemmeringen van risicogestuurd aanbesteden                                                                                                                                                           | Respondent      |
|                                                 | 1. Gebrek aan tijd van managers en medewerkers om het risicodossier te vullen.                       | Beperkte tijd en beperkte voldoende capaciteit (met de juiste kennis en ervaring) voor analyse en uitvoering.                                                                                          | R1, R6, R9, R11 |
|                                                 |                                                                                                      | Kennis en ervaring is persoonsafhankelijk en de mate van de vak-volwassenheid in eenieders vakgebied om een goed de risico's in kaart te brengen en een goede invulling te geven aan het risicodossier | R6, R7          |
|                                                 | 2. De onvermijdelijke subjectiviteit van de risico-inschattingen.                                    |                                                                                                                                                                                                        |                 |
|                                                 | 3. Angst voor risico's die ineens wel heel helder en groot opdoemen uit de mist van schijnzekerheid. |                                                                                                                                                                                                        |                 |
|                                                 | 4. Moeite om passende beheersmaatregelen te kiezen.                                                  |                                                                                                                                                                                                        |                 |
|                                                 | 5. Niet willen afwijken van bestaande werkmethoden.                                                  |                                                                                                                                                                                                        |                 |
|                                                 | 6. Opdrachtgevers en leidinggevenden die de risico's niet willen zien.                               |                                                                                                                                                                                                        |                 |
|                                                 |                                                                                                      | 7. Angstcultuur waarbij medewerkers lastig vinden elkaar ergens op aan te spreken.                                                                                                                     | R2              |

Tabel 21: overzicht alle voorwaarden aan de methode

|                            | Literatuur                                                                          | Interviews                                                                                                                                                                       |            |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
|                            | Voorwaarden de inbedding van risicogestuurd werken                                  | Voorwaarden van risicogestuurd aanbesteden                                                                                                                                       | Respondent |
| Voorwaarden aan de methode | 1. De methode is beschikbaar en toegankelijk voor alle beoogde gebruikers.          | Tools die er op dit moment niet zijn, moeten beschikbaar zijn.                                                                                                                   | R4         |
|                            | 2. De beoogde gebruikers ervaren de methode als gebruiksvriendelijk                 | De methode moet praktisch eenvoudig en simpel zonder al te veel uitleg en studie te doorgronden zijn.                                                                            | R6, R9     |
|                            | 3. Gebruik van de methode levert relatief voordeel voor de beoogde gebruikers op.   | De methode moet een handvat/hulpmiddel zijn om een doel te bereiken. De methode moet geen doel op zich zijn waarbij het alleen als een extra administratieve last wordt ervaren. | R3, R5     |
|                            | 4. De methode sluit naadloos aan op de werkprocessen van de beoogde gebruikers.     |                                                                                                                                                                                  |            |
|                            | 5. De kosten voor aanschaf, ontwikkeling en gebruik van de methode zijn acceptabel. |                                                                                                                                                                                  |            |
|                            |                                                                                     | 6. Voldoende tijd om serieus aandacht te geven aan het gebruik van de methode                                                                                                    | R2, R10    |
|                            |                                                                                     | 7. Gebruikers moeten doorlopend over een goede relevante basiskennis voor risicogestuurd werken beschikken dat door middel van opleiding en trainingen is verkregen.             | R2, R4, R5 |
|                            |                                                                                     | 8. Een goede follow-up geven aan de evaluaties bij een volgende aanbesteding (lerend vermogen)                                                                                   | R7, R10    |

## Bijlage 8

### Inzicht aan- en afwezigheid voorwaarden en belemmeringen risicogestuurd aanbesteden IUC/B

In de Tabellen 22, 23 en 24 is de complete analyse opgenomen van welke voorwaarden en belemmeringen met betrekking tot de organisatiestructuur, -cultuur en de methode (deels) aanwezig en afwezig zijn. De nummering in de tabellen komen overeen met de nummering van de voorwaarden en belemmeringen in respectievelijk de Tabellen 19, 20 en 21 in bijlage 7.

#### Voorwaarden en belemmeringen organisatiestructuur

Tabel 22: Analyse voorwaarden en belemmeringen organisatiestructuur totaal

|                                                   | Voorwaarden voor de inbedding van risicogestuurd werken                      | Aanwezig |       |    | Toelichting                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|----------|-------|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                   |                                                                              | Nee      | Deels | Ja |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Voorwaarden en belemmeringen organisatiestructuur | 1. Rollen, taken en verantwoordelijkheden risicosturing formeel afgesproken. |          |       |    | <p>Zeven respondenten geven aan dat <b>formele</b> afspraken over rollen, taken verantwoordelijkheden voor risicosturing <b>niet</b> aanwezig zijn (R1, R2, R4, R5, R7, R8, R9).</p> <p>Vier van de respondenten geeft aan dat deze voorwaarde deels aanwezig is (R4, R6, R10, R11).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 'Ik kan nu niet terughalen waar het staat, dat ik bijvoorbeeld binnen het project verantwoordelijk ben voor alle risico's die kunnen optreden tijdens een project.' (R1).</li> <li>• 'Het is niet altijd even duidelijk wie welke rol, taak en verantwoordelijkheid heeft omdat het op hoofdlijnen benoemd is en niet in details. En dan nog kunnen er interpretatieverschillen ontstaan.' (R3).</li> <li>• "Er is een impliciete verdeling die niet altijd in de uitvoering merkbaar is" (R10).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                                                   | 2. Het omgaan met risico's formeel gedelegeerd naar de werkvloer.            |          |       |    | <p>Zeven respondenten geven aan dat risicosturing <b>niet formeel</b> is gedelegeerd naar de inkoopspecialist (R1, R2, R4, R5, R8, R9, R11).</p> <p>Vier van de respondenten geeft aan dat deze voorwaarde deels aanwezig is (R3, R7, R6, R10,). Risicosturing is niet eenduidig belegd.</p> <p>Een productmanager, inkoopspecialist en teamleider zeggen hierover het volgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 'Er wordt uitgegaan van dat het omgaan met risico's gedelegeerd is naar de het inkoopprojectteam maar of deze rol <b>formeel</b> hoort bij de inkoopspecialist of projectleider is niet duidelijk. Het inkoopprojectteam kan alleen adviserend zijn, opdrachtgever moet een besluit nemen over het te nemen risico; daar is het inkoopprojectteam niet toe gemandateerd' (R3).</li> <li>• 'Dit is impliciet belegd, het is niet helder wie voor de risico's bewust verantwoordelijk is' (R10).</li> <li>• "In proces- en taakbeschrijvingen staat dit helder verwoord. De manier waarop met risico's wordt omgegaan en hoe hierop wordt gestuurd is voor verbetering vatbaar. Het is afhankelijk van de persoon en casuïstiek hoe daar op geacteerd wordt. Risicobeheersmaatregelen worden opgeschreven maar daar wordt niet altijd naar gehandeld. Dit is een cultuuraspect' (R6).</li> </ul> |
|                                                   | 3. Formele risico rapportage aan leidinggevende en toezichthouders.          |          |       |    | <p>Vier respondenten geven aan dat er <b>niet formeel</b> wordt gerapporteerd over het omgaan met risico's in relatie tot de doelstellingen (R1, R2, R5, R11).</p> <p>Zeven respondenten geven aan dat er deels sprake is van formeel rapporteren (R3, R4, R6, R7, R8, R9, R10).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 'In het aanbestedingsplan worden de risico's wel vastgesteld. Maar tijdens het project niet meer actief bijgewerkt en gerapporteerd' (R4).</li> <li>• 'Wekelijks wordt er een voortgangsrapportage bijgehouden maar deze ziet niet expliciet toe op het rapporteren van de risico's' (R3).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

| Voorwaarden en belemmeringen organisatiestructuur |                                                                                                | Aanwezig |       |    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                   | Voorwaarden voor de inbedding van risicogestuurd werken                                        | Nee      | Deels | Ja | Toelichting                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                                   | 4. Werkproces van risicosturing aanpassen op basis van voortschrijdend inzicht.                |          |       |    | Alle respondenten geven aan dat er geen formele afspraken zijn gemaakt om het werkproces van risicosturing aan te passen op basis van voortschrijdend inzicht.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                   | 5. Externe omgeving formeel bij risicogestuurd werken betrokken.                               |          |       |    | Zeven van de respondenten geeft aan dat <b>niet formeel</b> is afgesproken dat de externe omgeving van de organisatie bij risicogestuurd werken wordt betrokken (R1, R2, R4, R5, R8, R9, R10).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                   |                                                                                                |          |       |    | Vier respondenten geven aan dat er deels sprake is van het formeel betrekken van de externe omgeving van de organisatie bij risicogestuurd werken (R3, R6, R7, R11).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                   |                                                                                                |          |       |    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 'In de risicoparagraaf van het aanbestedingsplan neemt de inkoopspecialist alle risico's op die hij voorziet in tijden van het Europees aanbestedingstraject. Dat kan een inkoopspecialist niet zelfstandig doen, dus daar heeft hij ook input nodig van deskundigheid van stakeholders' (T2).</li> <li>• 'De externe omgeving wordt nog onvoldoende betrokken (C1), dit gebeurt op eigen inzicht en is niet formeel vastgelegd' (P2).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|                                                   | Belemmeringen voor de inbedding van risicogestuurd werken                                      | Nee      | Deels | Ja | Toelichting                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                                   | 1. Doorgeslagen in control (Verscherpt Toezicht (VT)) en bureaucratie welke verstikkend werkt. |          |       |    | Het VT houdt in dat Financieel-Economische Zaken (FEZ) en Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) verplichtingen die de Belastingdienst aangaat met een verwachte waarde boven de 100.000 euro toetst (MinFin, 2020). Voor iedere Europese aanbesteding die is geraamd op boven de 100.000 euro dient er op basis van een zuivere raming een akkoord gevraagd worden, voordat er een Europese aanbesteding op TenderNed geplaatst mag worden. Het in de raming opnemen van een veiligheidsmarge voor onvoorziene omstandigheden wordt niet geaccordeerd. Dit levert in de praktijk problemen op, omdat de huidige systemen onvoldoende inzicht geven in de spend gegevens. Doordat er onvoldoende inzicht is, zijn de geraamde waarde en de doelwaarde van een overeenkomst onvoldoende bepaalbaar met als gevolg een mogelijke overschrijding van de doelwaarde na sluiting van overeenkomst. Dit leidt tot het onnodig eerder beëindigen van de overeenkomst die vervolgens opnieuw moet worden aanbesteed. Dit kost extra tijd, capaciteit en geld. |

## Voorwaarden en belemmeringen organisatiecultuur

Tabel 23: Analyse voorwaarden en belemmeringen organisatiecultuur totaal

|                                                         |                                                                                                   | Aanwezig |       |    | Toelichting                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Voorwaarden voor de inbedding van risicogestuurd werken |                                                                                                   | Nee      | Deels | Ja |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Voorwaarden en belemmeringen organisatiecultuur         | 1. Eenduidige werkdefinities voor risicogestuurd werken worden gebruikt.                          | ←        |       |    | Alle respondenten geven aan dat binnen de organisatie een eenduidige set van werkdefinities voor risicogestuurd werken wordt gebruikt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                         | 2. Besef dat risico-inschattingen deels subjectief zijn, aanwezig.                                | ↔        |       |    | Vijf respondenten geven aan dat binnen <b>de hele</b> organisatie niet wordt beseft dat risico-inschattingen deels subjectief zijn (R1, R2, R4, R5, R8).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                                         |                                                                                                   |          |       |    | Zes respondenten geven aan dat deels binnen de hele organisatie het besef dat risico-inschattingen deels subjectief zijn aanwezig is (R3, R6, R7, R9, R10, R11). Binnen het team categoriemanagement is dit besef zeker aanwezig (R7, R9, R10).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                                         |                                                                                                   |          |       |    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 'In de praktijk zie ik wel dat door tijdsdruk misschien expliciet of impliciet wel keuzes worden gemaakt waardoor bijvoorbeeld ook het grondig nadenken over risico's en risicomanagement onder druk staan. Inkoopteams (uitzondering daar gelaten) nemen er niet altijd voldoende tijd voor en het lijkt al snel op een invuloefening van een risicoparagraaf in het aanbestedingsplan' (R6).</li> <li>• 'Gebrek aan tijd, de waan van de dag en de termijnen die gelden bij een Europese aanbesteding laten niet toe dat risicodossier worden ingevuld en worden bijgehouden' (R7).</li> </ul> |
|                                                         | 3. Verschillen in risicoperceptie en risicobereidheid worden expliciet uitgesproken en besproken. |          | →     |    | Alle respondenten geven aan dat deels binnen de organisatie de verschillen in risicoperceptie en risicobereidheid uitgesproken en besproken wordt met elkaar.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|                                                         | 4. Risicogestuurd werken wordt in multidisciplinaire teams met in- en externe leden uitgevoerd.   | ↔        |       |    | Zeven respondenten geven aan dat risicogestuurd werken niet door samenwerking in multidisciplinaire teams met leden van binnen <b>EN</b> buiten de organisatie wordt uitgevoerd (R1, R2, R3, R5, R7, R10, R11).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                                         |                                                                                                   |          |       |    | Vier respondenten geven aan dat <b>deels, maar in beperkte mate</b> , risicogestuurd <b>wordt</b> gewerkt door samenwerking in multidisciplinaire teams met leden van <b>binnen en buiten de organisatie</b> (R4, R6, R8, R9).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                                                         | 5. Uitwisselen van risico-informatie is vanzelfsprekend.                                          | ↔        |       |    | Acht respondenten geven aan dat het <b>geen</b> vanzelfsprekendheid is dat risico-informatie binnen de hele organisatie wordt uitgewisseld. Er is geen sprake van een continu proces van risico-informatie uitwisselen en door een bepaalde mate van een afrekencultuur voelen medewerkers zich niet altijd veilig om open over risico's te communiceren.                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                                         |                                                                                                   |          |       |    | Drie respondenten geven aan dat het <b>deels (beperkt)</b> een vanzelfsprekendheid is dat binnen de hele organisatie risico-informatie wordt uitgewisseld (R8, R9, R10).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                                         |                                                                                                   |          |       |    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 'In de voorbereiding wordt er ten behoeve van de risicoparagraaf in het aanbestedingsplan een risico inventarisatie sessie gehouden, maar het is niet dat er constant tijdens het aanbestedingsproces risico-informatie wordt gedeeld en wordt bijgehouden in een risicodossier'(R1).</li> <li>• 'Er zijn opdrachtgevers die gewoon een bepaald product of dienst voor ogen hebben dat binnen een bepaald tijdsbestek aanbesteed moet zijn en dan moedwillig hun ogen sluiten voor ieder risico wat er is.'(R2, R3, R10).</li> </ul>                                                             |

|                                                         |                                                                                                                                    | Aanwezig |       |    | Toelichting                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Voorwaarden voor de inbedding van risicogestuurd werken |                                                                                                                                    | Nee      | Deels | Ja |                                                                                                                                                                                           |
| Voorwaarden en belemmeringen organisatiecultuur         | 6. <i>Psychologische veiligheid</i> aanwezig waarin open risico's worden aangekaart en besproken zonder erop afgerekend te worden. |          |       |    |                                                                                                                                                                                           |
|                                                         | 7. Vertrouwen vanuit MT om grotere risico's te nemen.                                                                              |          |       |    |                                                                                                                                                                                           |
|                                                         | 8. Vertrouwen in elkaar en de bereidheid tot samenwerking.                                                                         |          |       |    |                                                                                                                                                                                           |
|                                                         | 9. Prominent aandacht geven aan risicomanagement en zorgen voor een actueel kennisniveau van risicomanagement.                     |          |       |    |                                                                                                                                                                                           |
|                                                         | Belemmeringen voor de inbedding van risicogestuurd werken                                                                          | Nee      | Deels | Ja |                                                                                                                                                                                           |
|                                                         | 1. Gebrek aan tijd om het risicodossier te vullen.                                                                                 |          |       |    | Deze belemmering wordt door alle respondenten onderkend.                                                                                                                                  |
|                                                         | 2. De onvermijdelijke subjectiviteit van de risico-inschattingen.                                                                  |          |       |    | Het besef van de onvermijdelijke subjectiviteit is bij alle respondenten aanwezig.                                                                                                        |
|                                                         | 3. Angst voor risico's die ineens heel helder en groot opdoemen.                                                                   |          |       |    | Vijf respondenten geven aan dat deze belemmering aanwezig is (R1, R2, R4, R7, R10)                                                                                                        |
|                                                         |                                                                                                                                    |          |       |    | Zes respondenten geven aan dat deze belemmering niet aanwezig is (R3, R5, R6, R8, R9, R11)                                                                                                |
|                                                         | 4. Moeite om passende beheersmaatregelen te kiezen.                                                                                |          |       |    | Zes respondenten geven aan dat de belemmering van 'moeite hebben om passende beheersmaatregelen te kiezen aanwezig is'.                                                                   |
|                                                         |                                                                                                                                    |          |       |    | Vijf respondenten geven aan dat het over het algemeen geen moeite kost om passende beheersmaatregelen te kiezen. (R4, R6, R8, R9, R11).                                                   |
|                                                         | 5. Niet willen afwijken van bestaande werkmethode.                                                                                 |          |       |    | Voor negen respondenten is het niet willen afwijken van bestaande werkmethode zeer herkenbaar belemmering binnen de organisatie en serieus ernstig (R1, R2, R3, R4, R5, R6, R7, R10, R11) |
|                                                         |                                                                                                                                    |          |       |    | Twee respondenten herkennen deze belemmering vanuit hun eigen team gezien niet (R8, R9).                                                                                                  |
|                                                         | 6. Opdrachtgevers en leidinggevenden die de risico's niet willen zien.                                                             |          |       |    | Zeven respondenten geven aan dat de belemmering 'Opdrachtgevers en leidinggevenden die de risico's niet willen zien' aanwezig is (R2, R3, R4, R7, R5, R10, R11).                          |
|                                                         |                                                                                                                                    |          |       |    | Vier respondenten geven aan dat dit verschilt per opdrachtgever, en geven hiermee aan dat deze belemmering deels aanwezig is (R1, R8, R9, R6).                                            |
|                                                         | 7. Angstcultuur waarbij men het lastig vindt elkaar ergens op aan te spreken.                                                      |          |       |    |                                                                                                                                                                                           |

Tabel 24: Analyse voorwaarden methode totaal

|                                                         |                                                                            | Aanwezig |       |    | Toelichting                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|----------|-------|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Voorwaarden voor de inbedding van risicogestuurd werken |                                                                            | Nee      | Deels | Ja |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Voorwaarden aan de methode                              | 1. De methode is beschikbaar en toegankelijk voor alle beoogde gebruikers. | ←        |       |    | Er is <b>geen methode en/of tools</b> die nodig zijn om risicogestuurd te kunnen werken <b>aanwezig</b> . Alleen staat slechts in beperkte mate in het aanbestedingsplan iets opgenomen in de risicoparagraaf, alleen dat is geen methode.<br><br>Noot: omdat er geen methode aanwezig is worden de overige voorwaarden 2 t/m 7 automatisch met 'Nee' beantwoord. |
|                                                         | 2. De beoogde gebruikers ervaren de methode als gebruiksvriendelijk        | ←        |       |    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                                         | 3. Gebruik van de methode levert relatief voordeel voor de gebruikers op.  | ←        |       |    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                                         | 4. De methode sluit naadloos aan op de werkprocessen van de gebruikers.    | ←        |       |    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                                         | 5. De kosten van de methode zijn acceptabel.                               | ←        |       |    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                                         | 6. Voldoende tijd om serieus aandacht te geven aan gebruik van de methode  | ←        |       |    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                                         | 7. Actuele basiskennis gebruikers voor risicogestuurd werken.              | ←        |       |    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                                         | 8. Een goede follow-up geven aan de evaluaties (lerend vermogen).          | ↔        |       |    | Elke Europese aanbesteding wordt weliswaar geëvalueerd, maar of er echt een follow-up wordt gegeven aan die evaluatie bij een volgend traject dat kan veel beter (R7, R11).                                                                                                                                                                                       |



## **Bijlage 9     Resultaten vergelijkend onderzoek IUC RWS en UBR|HIS**

In deze bijlage zijn de resultaten van het vergelijkend onderzoek opgenomen. Omdat er alleen bij IUC RWS en UBR|HIS sprake is van een risicogestuurd aanbestedingsproces en bij IUC EZK, IUC Noord en de Gemeente Den Haag niet zijn alleen de resultaten van de eerste twee in deze bijlage terug te vinden.

### **Resultaten IUC RWS**

#### *Organisatiestructuur*

IUC RWS is verantwoordelijk voor de inkoopfunctie van de Corporate Dienst Rijkswaterstaat en de Rijksbrede categorieën Connectiviteit, Duurzame inzetbaarheid en mobiliteit, Inhuur professionals en Werkplekomgeving.

Binnen IUC RWS is men circa twintig jaar geleden gestart om risicomanagement als een soort vak te definiëren en lading en inhoud te geven. Door de jaren heen is dat steeds meer door ontwikkeld en is risicomanagement zeer bewust aanwezig. Bij risicogestuurd aanbesteden is het van belang eerst scherp te hebben wat het doel is van de aanbesteding, aldus R12.

*‘Aanbesteden is het cyclische proces van het op de markt brengen van contracten. Elk contract daarentegen kent zijn eigen doelstellingen en risico’s. En zijn risico’s onlosmakelijk verbonden met doelen’.* Bij IUC RWS spreekt men niet over risicogestuurd aanbesteden maar van het risicogestuurd in de markt zetten van contracten. Dit is een belangrijk accentverschil. De filosofie hierachter is dat aanbesteden een middel is en het contract an sich dichterbij het doel ligt. Risico’s die samenhangen met een Europees aanbestedingsproject zitten meer op planning en het proces. Bij contractrisico’s zit het ook op de inhoud van het beoogde dat in de markt gezet gaat worden.

Alle contracten worden vooraf geclassificeerd, waarbij risicoprofiel wordt gegeven aan het hele contractportfolio. Hiervoor gebruikt IUC RWS de SOM-methodiek (UWV, 2014). Langs de lijn van twee-assen, te weten (politiek)-bestuurlijke impact en complexiteit wordt een contract gesegmenteerd in de categorie efficiënt, effectief, exploratief, elementair of exceptioneel. Het segment waarin een contract valt bepaalt de leveranciersrelatie, de samenwerkingsrelatie en de mate van inzet van medewerkers. Elk segment vraagt zijn eigen aanpak en kent zijn eigen receptuur met daarin richtlijnen over alle specifieke eigenschappen zoals: organisatie, formele afspraken, mensen, governance en juridische aspecten. In de laatste eigenschap staat onder andere beschreven waar de contractuele risico’s worden belegd en wie het risicomanagement ten aanzien van het contract uitvoert. R12 geeft aan dat de intensiteit die IUC RWS aan een aanbestedingstraject geeft, al een eerste risicosturing is. Als een contract is ingeschaald als een risicoprofiel ‘laag’ op de contractdoelen of organisatiedoelen dan zal er veel minder tijd en aandacht in het proces en in het aanbestedingstraject zitten dan voor een strategisch contract met een hoog afbreukrisico op een van beide doelen.

Inzoomend naar sekt een Europees aanbestedingsproject volgt IUC RWS het inkoopproces van Van Weele et al. (2017). In het verleden liepen bij IUC RWS veel Europese aanbestedingen uit qua planning. Dit kwam doordat de business gedurende de specificatiefase vaak scopewijzigingen aanbracht en moeilijke onderwerpen steeds naar achter schoven. Er is daarom bewust een demarcatiepunt tussen verkenning en inhoud geplaatst, door voorafgaand aan het inkoopproces van Van Weele et al. (2017) een fase 0, de 'verkenningfase' toe te voegen. In deze fase is de business in de lead over resources en snelheid. *'Oftewel als opdrachtgever beslist 'ik heb maar iemand voor twee uurtjes in de week' dan heeft dat effect op de doorlooptijd van de verkenning. Die kan in plaats van drie maanden bijvoorbeeld één jaar duren'* (R12). Daar waar voorheen het risico op het niet halen van de doorlooptijd lag bij inkoop, heeft IUC RWS dit willen elimineren, door het risico op de doorlooptijd in deze fase bij opdrachtgever neer te leggen. Alle rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in procesbeschrijvingen (RWS, 2020). Hierin is onder andere te zien dat de contractmanager in de verkenningfase in de lead is. Tijdens deze fase is de contractmanager onder andere verantwoordelijk voor het uitvoeren van intakeproces, de uitvoering van de verkenning, het opstellen van de planning, opstellen van het contractbesturingsmodel maar ook voor de uitvoering van de risicoanalyse. Daarnaast is de inhoudelijk adviseur van de business in de verkenningfase onder andere verantwoordelijk voor het opstellen van de contractdoelen en gewenste resultaten, het opstellen van de omschrijving van de opdracht en het programma van eisen en het uitvoeren van een stakeholdersanalyse. Vanaf de strategiefase tot en met de contracteringsfase is de inkoopadviseur in de lead. Hierna neemt de contractmanager het weer over.

Risicomanagement is een continu doorlopend proces bij IUC RWS, waarbij gedurende de hele levenscyclus van een overeenkomst een risicodatabase door de contractmanager wordt beheerd. Omdat het uitgangspunt van IUC RWS 'het risicogestuurd in de markt zetten van een contract' is en de contractmanager gedurende de gehele levenscyclus van een overeenkomst verantwoordelijk is voor het managen van het contract en alle ins-en-outs kent, is de taak en verantwoordelijkheid voor de risicosturing expliciet bij de contractmanager belegd. De contractmanager faciliteert in zowel de verkennings-, strategie- als de specificatiefase het risicomanagementproces. Zodra er sprake is van grote risico's dan worden deze geadresseerd bij het MT van opdrachtgever. Afhankelijk van het proces waarin een risico wordt benoemd zal op een bepaald niveau worden besloten welke risicobeheersmaatregelen er worden genomen. Beheersmaatregelen ten aanzien van risico's op sturingsvraagstukken/besluitvorming zullen al snel op MT niveau of hoger besloten worden. Het aanbestedingsteam neemt zelf (als onderdeel van hun dagelijkse activiteiten) besluiten ten aanzien van risico's die optreden tijdens het inkoopproces. Tenzij dat het risico's zijn met mogelijk grote gevolgen dan komen die risico's op de MT- of directietafel. Of dit formeel is vastgelegd, durft R12 niet met zekerheid te zeggen; het is in ieder geval wel in de geest van het hoe er wordt omgegaan met risicomanagement. Van een structurele en formele risicorapportage richting leidinggevende en MT of opdrachtgever is geen sprake. Nadat het contract is afgesloten en geïmplementeerd, bewaakt de contractmanager de contractbeheersafspraken. In een contractdossier worden de KPI-rapportages en

spendrapportages bijgehouden. Aan het einde van de looptijd wordt het contract geëvalueerd waarbij zowel de klant als de leveranciers tevredenheid inzichtelijk wordt gemaakt. Het resultaat van fase 5 tot en met 7 levert weer nieuwe input voor fase 0 en daarmee ook nieuwe input voor het risicomanagementproces zodra een overeenkomst opnieuw in de markt gezet zal worden.

### *Organisatiecultuur*

Om ervoor te zorgen dat iedereen dezelfde taal spreekt zijn er in de werkinstructie eenduidige definities voor risicomanagement vastgelegd (RWS, 2017). Tijdens de risicosessies worden de risicoperceptie en risicobereidheid expliciet met elkaar besproken en uitgesproken. Het besef dat risico-inschattingen deels subjectief zijn is aanwezig. Mocht er zich een situatie voordoen waarbij er onenigheid blijft over de beheersing van een risico in relatie tot een bepaald doel dan zal het besluit plaatsvinden op een ander niveau (of binnen een ander gremium). In een dergelijk geval wordt een eigenaar of gedelegeerde opdrachtgever erbij betrokken. *‘Het specifiek benoemen in relatie tot welk specifiek doel het risico staat is hierbij ontzettend belangrijk; dan gaat het pas leven’*, volgens R12. *‘Risico’s an sich zeggen niets’* (R12). Bij het ontmaskeren van schijnzekerheden (ofwel verborgen risico’s) heeft de contractmanager bij IUC RWS een belangrijke rol. De contractmanager is niet van de inhoud, maar moet gedurende de overeenkomst wel alle problemen oplossen en heeft daarom een enorme intrinsieke motivatie om door te vragen tot hij/zij het echt begrijpt. R12 zegt hierover het volgende:

*‘Ik heb altijd dat mooie plaatje van Albert Einstein: als je het niet simpel kan uitleggen dan snap je het dus niet. Dus je moet net zo lang doorvragen totdat iemand het heel plat en simpel uit kan leggen en de rest van de tafel het ook begrijpt en dan weet je : we zijn er. Tot die tijd, als het vaag is, vaag blijft dan zijn dingen nog onderwater.’*

Daarnaast geeft R12 aan dat het bij een risico-inventarisatie zeer belangrijk is om een juiste mix van stakeholders, vertegenwoordigers van de belangrijkste processen die betrokken zijn bij een contractuitvoering, aan tafel te hebben. Dit zijn namelijk de experts die kunnen aangeven of een zorg terecht is of niet. Een goede mix van experts zorgt voor een bredere perceptie. Betrokken stakeholders bij IUC RWS zijn het aanbestedingsteam waarin de contractmanager, inkoper en inhoudelijk adviseurs vanuit de business participeren. Afhankelijk van het onderwerp of de risico’s zullen ook een (gedelegeerd) opdrachtgever, MT-leden of andere besluitvormers betrokken worden.

### *Methode*

Ten aanzien van risicomanagement volgt IUC RWS de RISMAN-methode (RISMAN, 2011). In de verkenningsfase wordt een start gemaakt met het expliciet maken van de risico’s die een mogelijk negatieve of positieve invloed kunnen hebben op de doelen. De risicosessies starten altijd met korte toelichting rondom risicomanagement waarbij een aantal begrippen zoals risico, risicomanagement, risico-analyse en risicobeheersing nader worden gedefinieerd. Vervolgens worden tijdens de sessie vanuit verschillende vooraf vastgestelde invalshoeken risico’s in kaart gebracht. Hierbij worden de risico’s expliciet beschreven als oorzaak op een ongewenste

gebeurtenis en het gevolg daarvan. Daarna worden de belangrijkste risico's geclassificeerd en aan de hand van de beslisboom 'principes risicobeheersing' de wijze van beheersing vastgesteld en beheersmaatregelen gekozen (RWS, 2018). Bij het in kaart brengen van de beheersmaatregelen is het van belang om altijd bij de initiator van het risico te verifiëren of deze beheersmaatregel zijn probleem oplost of zorg wegneemt. Alle beslissingen die worden genomen worden gedocumenteerd. Nadat de beheersmaatregelen zijn uitgevoerd worden deze geëvalueerd en wordt er indien nodig bijgestuurd. De risicosessies worden gedurende alle fasen van het inkoopproces periodiek herhaald en alle risico's worden in een risicodossier bijgehouden.

## **Resultaten UBR|HIS**

### *Organisatiestructuur*

UBR|HIS voert de inkoopfunctie uit voor zes departementen (BZK, VWS, SZW, FIN, AZ en BZ) en is verantwoordelijk voor het Rijksbreed categoriemanagement Energie en Vervoer en Verblijf. In het begin van het aanbestedingsproces wil UBR|HIS inzicht krijgen in de mate waarin een aanbesteding politiek gevoelig en/of complex is, en hoe hierop ingespeeld kan worden om zo de kans op mislukken en negatieve publiciteit te verkleinen. Op het moment dat een aanvraag voor een aanbesteding binnenkomt wordt er eerst een risicoprofiel voor de betreffende aanbesteding vastgesteld. Ten behoeve van het vaststellen van het risicoprofiel zijn in samenspraak met de zes Coördinerende Directeuren Inkoop (CDI) voor een negental categorieën criteria opgesteld die helpen om een risicoprofiel te bepalen (Supply Value, 2018). De indicatoren zijn in een eenvoudig scoringsinstrument verwerkt. Dit scoringsinstrument wordt langs elke aanbesteding gelegd en bij elk criterium wordt er 'ja' of 'nee' ingevuld, en lichten er vlaggetjes op. Op basis van die vlaggetjes wordt het risicoprofiel bepaald. In de handreiking risicoprofiel aanbestedingen (UBR|HIS, 2019) onderscheidt UBR|HIS twee risicoprofielen, te weten: A. Let op! (tot 4x rood vlaggetje) en B. LET OP! (> 4x rood vlaggetje, of 2x rood vlaggetje + 3x oranje vlaggetje). Voor elk risicoprofiel is er een passend setje waarborgen. De eerste waarborg is dat UBR|HIS de CDI-office informeert over de aanbestedingen en welk risicoprofiel die hebben. Op die manier helpt UBR|HIS de CDI-office om binnen het betreffende departement de nodige maatregelen te nemen. Vervolgens helpen de CDI-offices UBR|HIS weer om goede opdrachtgevers te krijgen. Andere waarborgen bij aanbestedingen die vallen binnen een risicoprofiel A of B zijn het toepassen van een 'collegiale denktank (vier-ogenprincipe en sparringspartner gedurende het hele proces)', 'de inzet van de tenderboard' en 'het uitvoeren van een risicoanalyse'. Zodra een aanbesteding valt binnen de categorie B worden daar ook de waarborgen 'twee inkoopadviseur in duo op een opdracht' en een 'persoonlijk gesprek tussen de relatiemanager - inkoopadviseur – CDI' aan toegevoegd. De coördinator Europese Aanbestedingen (EA) is verantwoordelijk voor het vaststellen van het risicoprofiel en houdt het overzicht bij. De coördinator EA maakt een inschatting op basis van de informatie die op dat moment voorhanden is. Hier ontstaat een risico op een foutieve risicoprofiel inschatting. De inkoopadviseur die met een aanbesteding start, checkt daarom altijd of het risicoprofiel klopt en stelt dit indien nodig bij en geeft dit door aan de

coördinator EA. De inkoopadviseur is de projectleider en verantwoordelijk voor het aanbestedingstraject. Hierbij is de inkoopadviseur ook verantwoordelijk voor het maken van een risicoanalyse en stakeholdersanalyse (UBR|HIS, a). De inkoopadviseur stemt dit af met opdrachtgever en het projectteam. R14 geeft aan dat het uitermate belangrijk is om vooraf de taken en verantwoordelijkheden van projectteamleden met elkaar af te stemmen, dit om onduidelijkheden van wie doet wat en wanneer en daarmee risico op vertraging te voorkomen. Bij het in kaart brengen van de risico's wordt onderscheid gemaakt in aanbestedingsrisico's en projectrisico's. De risicoanalyse dient periodiek bijgehouden te worden en wordt maandelijks gerapporteerd richting opdrachtgever (UBR|HIS, a). De inkoopadviseur is zelf beslissingsbevoegd als het gaat over het omgaan met risico's, aldus R13. En vult hierbij aan dat juristen slechts adviserend moeten zijn. Een inkoper moet vanuit zijn eigen expertise en met het oog op de doelstelling van een aanbesteding een besluit kunnen nemen of hij/zij een juridisch advies al dan niet opvolgt. Hierbij mag zowel opdrachtgever als de inkoopadviseur risicoleiderschap tonen volgens R13, *'Juristen zijn van nature risicomijdend en timmeren bij aanbestedingen alles dicht; daarmee haal je niet de creativiteit uit de markt'*. Elke afgeronde aanbesteding wordt geëvalueerd op basis van een één-op-één gesprek met de inkoopadviseur, opdrachtgever en een MT-lid. Deze manier van evalueren heeft een wisselwerking. Vanuit zowel opdrachtgever- als inkooperspectief worden de ervaringen/ verbeterpunten / aandachtspunten / bijzonderheden persoonlijk gedeeld. Hierdoor ontstaat er meer inzicht en begrip voor elkaar (R13). Of tijdens het evaluatiegesprek expliciet de effectiviteit van de genomen beheersmaatregelen geëvalueerd wordt is voor onderzoeker onduidelijk. Van dit evaluatiegesprek wordt een verslag gemaakt. Periodiek worden alle evaluatieverslagen per departement gebundeld en gerapporteerd aan de betreffende CDI-office van een departement.

Het werkproces van risicosturing is bij UBR|HIS pragmatisch ingestoken en kan op basis van voortschrijdend inzicht al werkend bijgesteld worden. Om tijdig en consequent risico's en andere ontwikkelingen tijdens een aanbesteding te rapporteren gebruikt UBR|HIS de 'Key-update' om zo optimaal gebruik te maken van de relevante stakeholders. Hiertoe behoren onder andere de CDI-Office en opdrachtgever. De Keysupdate voorziet ook in een (gedeeltelijke) verantwoording naar de stakeholders mochten er (later) vragen over of kritiek op de betreffende aanbesteding zijn. UBR|HIS heeft hiermee als doel om de kwaliteit en efficiëntie van de aanbestedingen te verhogen en betere uitkomsten voor opdrachtgevers te realiseren (UBR|HIS, b). De Keys zien toe op de onderwerpen: 1. Planning en uren, 2. Team, 3. Stakeholders, 4. Scope, 5. Kwaliteit en 6. Risico's. Maandelijks, en indien nodig vaker, informeert en rapporteert de relatiemanager aan CDI-Office en opdrachtgever het overzicht van aanbestedingen en de daarbij behorende risicoprofielen samen met een Key-update rapportage.

#### *Organisatiecultuur*

Goede communicatie en afstemming tussen inkoper, opdrachtgever en CDI is cruciaal bij iedere aanbesteding. UBR|HIS werkt daarom bij alle aanbestedingstrajecten in multidisciplinaire teams.

Hierin zijn alle belangrijke stakeholders, zoals inkoper, opdrachtgever, materiedeskundigen van opdrachtgevers, contractmanager en jurist vertegenwoordigd. Een eenduidige set aan werkdefinities voor risicogestuurd werken heeft onderzoeker niet gevonden in de inkooptoolkit van UBR|HIS. De verschillen in risicoperceptie en risicobereidheid worden expliciet uitgesproken en besproken. Er is volgens R14 altijd wel sprake van verborgen risico's; *'dingen die er zijn maar niet op papier staan'*. De relatiemanager kan bij het ontmaskeren van schijnzekerheden een rol spelen omdat hij/zij weet wat er binnen de departementen speelt. Belangrijke cultuuraspecten die volgens R13 bij risicogestuurd werken bewerkstelligd moeten worden zijn: 1. spreek je uit en durf hulp te vragen als je het even niet weet, 2. creëer bewustzijn (niet te veel proza) en 3. leer van je fouten.

In de Tenderboard wordt er gezamenlijk tegenspraak op inkooptrajecten georganiseerd door het bijeen brengen van interne en externe deskundigheid. De Tenderboard toetst en adviseert vooraf de strategische keuzes in sourcing- en inkooptrajecten. Dit leidt tot het vergroten van de kwaliteit van de aanbestedingen, maar ook tot het beteugelen van de risico's van ongewenste aanbestedingsuitkomsten en uitloop in de doorlooptijd. De Tenderboard adviseert op het gebied van weging en prioritering bij conflicterende doelstellingen en houdt meer rekening met de (on)mogelijkheden in de markt. (UBR|HIS, 2019).

#### *Methode*

UBR|HIS hanteert niet expliciet een bepaalde risicomanagementmethode. Wel volgt UBR|HIS de risicoprocesstappen van: doelen bepalen, risico's identificeren, classificeren, omgaan met risico's waarbij keuzes worden gemaakt met wel/geen beheersmaatregelen en communiceren en rapporteren. Of de genomen beheersmaatregelen expliciet worden geëvalueerd en indien nodig worden bijgesteld kan onderzoeker niet opmaken uit de documentenanalyse. Deze processtappen worden periodiek gedurende een Europees aanbestedingstraject herhaald. Bij het inventariseren en classificeren wordt een eenvoudig praktisch werkend model van kans x impact gebruikt (UBR|HIS, 2019) en de rapportage geschiedt middels het Key update format (UBR|HIS, b).