



MANAGEMENT SAMENVATTING

VAN EEN KORTETERMIJN- NAAR EEN LANGETERMIJNFOCUS IN DE BID/NO-BID BESLISSING VAN AANNEMERS

EEN MEERVOUDIGE CASESTUDY NAAR PROGRAMMATISCH WERKEN

M. PAP

JULI 2023

UNIVERSITY OF TWENTE.

COLOFON

PUBLICATIE TITEL

Van een kortetermijn- naar een langetermijnfocus in de bid/no-bid beslissing van aannemers: een meervoudige casestudy naar programmatisch werken

ORGANISATIE

Universiteit Twente. Engineering Technology. Afdeling Civiele Techniek & Management

DATUM

Juli 2023

AUTEUR

Ir. M. (Mirko) Pap

CONTACT

mirkopap111@gmail.com

ORIGINEEL BRONDOCUMENT

Pap, M. (2023). From a short-term to a long-term focus in contractors' bid/no-bid decision: a multiple-case study on programmatic tenders.

AANLEIDING

Te midden van grote maatschappelijke uitdagingen kopen publieke opdrachtgevers in de bouw- en infrasector middelen in die nodig zijn voor het uitvoeren van projecten middels aanbestedingen. Door de aanbestedingsgerichte aard van de bouw- en infrasector is het winnen van openbare aanbestedingen essentieel voor het overleven van aannemers. De beslissing van aannemers om in te schrijven voor tenders is de zogeheten 'bid/no-bid beslissing'. Terwijl niet bieden kan lijden tot het missen van waardevolle kansen, leidt bieden op ongeschikte projecten tot grote verliezen of de investering van tijd en geld die in andere meer winstgevendende projecten geïnvesteerd had kunnen worden. Door de project-georiënteerde aard van de infrasector zijn bid/no-bid beslissingen deel van project-georiënteerde routines, en zijn daarom toegespitst op het beoordelen van one-off projecten. Er wordt de komende decennia echter verwacht dat er een verschuiving zal gaan plaatsvinden van werken in one-off projecten naar werken in programma's. Deze verschuiving wordt binnen de Nederlandse bouw- en infrasector geïnitieerd door de uitdagingen rondom de vervanging en renovatie van bestaande infrastructuur die gebouwd zijn rond de jaren 50 en 60, die worden veroorzaakt door de verslechtering van bestaande bruggen, tunnels, sluisen en viaducten, toenemende welvaart en vraag naar mobiliteit en klimaatverandering. De projectgerichte aanpak binnen de sector hindert echter het aangaan van deze uitdaging, en vraagt om een project-overstijgende aanpak waarin voordelen, zoals efficiëntie (lagere doorlooptijden en minder transactiekosten) en innovatie, behaald kunnen worden. Een programma is een bundeling aan projecten die een repetitief karakter en een gemeenschappelijk doel hebben die niet als afzonderlijke werken, maar in samenhang aanbesteed worden.

Hoewel er veel onderzoek is gedaan naar wat programmatisch werken betekent voor publieke opdrachtgevers, wordt het perspectief van marktpartijen vaak vergeten. Licht schijnen op dit onderbelichte perspectief is belangrijk in een marktverschuiving naar programmatisch werken, omdat aannemers hun project-georiënteerde werkprocessen en -routines zullen moeten aanpassen. De transitie naar programmatisch werken in de Nederlandse bouw- en infrasector, tezamen met het gebrek aan kennis in de praktijk en literatuur over de invloed van programmatisch werken op de bid/no-bid beslissing van aannemers, benadrukt het belang van inzicht in de bid/no-bid beslissing van programma's. Inzicht in de bid/no-bid beslissing van programma's stelt aannemers in staat om de bid/no-bid beslissing uit te lijnen met programmatisch werken en biedt inzicht in welke inkoopvoorwaarden aannemers stellen waaronder programmatisch werken kan floreren binnen de Nederlandse bouw- en infrasector. Daartoe worden twee vragen beantwoord binnen dit rapport: (1) Hoe beïnvloeden programmatische tenders de bid/no-bid beslissing? en (2) Welke voorwaarden kunnen er worden gesteld vanuit het perspectief van de bid/no-bid beslissing van aannemers aan het aanbesteden van programma's door publieke opdrachtgevers?

HET VRAAGSTUK VANUIT EEN THEORETISCH PERSPECTIEF

De bid/no-bid beslissing is een belangrijke eerste stap in het tenderproces van aannemers, waarin strategische, tactische en operationele afwegingen leiden tot de beslissing of er getenderd wordt of niet. De beslissing is van rationele aard, en wordt gemaakt op basis van 'zekere' informatie die door publieke opdrachtgevers wordt aangeleverd in een aankondiging (bijvoorbeeld op TenderNed) of uitnodiging tot inschrijving. De beslissing om te tenderen of niet wordt echter vaak gezien als een complex en onzeker proces, waardoor deze vaak op basis van intuïtie wordt gemaakt. Bij de bid/no-bid beslissing van projecten kijken aannemers over het algemeen naar (1) de verwachte bedrijfsvoordelen, (2) de bedrijfseigenschappen, (3) ervaring, (4) klanteigenschappen, en (5) eigenschappen van de markt. Hoewel de bid/no-bid beslissing van projecten wordt gemaakt op basis van de beschikbare projecteigenschappen en contracteigenschappen, is er bij de bid/no-bid beslissing van programma's additionele inputinformatie komende uit het programma als wijze van organiseren. Een programma is een complementair en overkoepelend organisatiekader, dat zijn voordelen kan behalen door een verzameling van projecten samen aan te besteden en managen in plaats van los van elkaar. Hierdoor zijn programma's beter in staat om efficiëntie te behalen, omdat er tussen projecten geleerd kan worden en investeringen in innovaties beter kunnen worden terugverdiend over meerdere projecten. In Tabel 1 zijn de algemene verschillen tussen projecten en programma's nader beschreven.

Tabel 1. Algemene verschillen projecten en programma's

Projecten	Programma's
Een proces voor het leveren van specifieke resultaten.	Organiserend kader voor het coördineren van meerdere projecten.
Vaste duur	Vaste of onbepaalde duur (mogelijkheid tot verlenging)
Vaste content	Vaste of onbepaalde content
Vaste doelstellingen	Doelstellingen veranderen in lijn met bedrijfsbehoeften
Doelstellingen binnen de kaders van het project, vaak gebaseerd op tijd, kwaliteit en geld.	Waardecreatie (zoals efficiëntie of innovatie) door project-overstijgende doelstellingen.

Gezien het overkoepelende en complementaire karakter van programma's houden klanten tijdens het opzetten van aanbestedingen niet alleen rekening met de kenmerken van de projecten en contracten, maar ook met de kenmerken van het

programma als overkoepelende manier van organiseren, in termen van de scope, definitie en (overkoepelende) doelstelling van het programma. De verschillen tussen projecten en programma's vertalen zich daarom door in de bid/no-bid beslissing. Partijen binnen een programma sluiten doorgaans een samenwerkingsovereenkomst af in de vorm van een alliantie, raamovereenkomst, joint venture of innovatiepartnerschap. In de Nederlandse bouw- en infrasector wordt het gebruik van raamovereenkomsten gezien als een essentieel onderdeel van programmatisch inkopen. Raamovereenkomsten combineren meerdere projecten in één overeenkomst tussen een of meer opdrachtgevers en een of meer opdrachtnemers. Hoewel innovatiepartnerschappen binnen programma's tamelijk nieuw zijn in de Nederlandse bouw- en infrasector, worden ze beschouwd als een effectieve manier om om te gaan met een gebrek aan continuïteit voor innovaties. Bij innovatiepartnerschappen starten één of meerdere opdrachtnemers een ontwikkelfase waarin een prototype wordt ontwikkeld waarna de opdrachtgever de innovatie kan afnemen.

Hoewel er algemene verschillen zijn tussen projecten en programma's in de bouw- en infrasector, moeten programma's niet worden behandeld als een generiek en homogeen fenomeen. Verschillende studies hebben verschillen tussen programma's aangetoond en suggereren daarmee een verscheidenheid aan zogeheten programmatypologieën. Zo kunnen programma's verschillen van elkaar in termen van de gebruikte samenwerkingsovereenkomst, de waardepropositie, de duur, de samenwerkingsvorm, de projectverdelingsmethodiek en het aantal gecontracteerde partijen. De waardepropositie verwijst naar het doel wat actoren binnen een programma gezamenlijk nastreven. Deze kan gefocust zijn op het behalen van efficiëntie zoals men doet in traditionele onderhoudscontracten, samenwerking of innovatieontwikkeling. Tevens kan de samenwerkingsvorm gescheiden of verweven zijn. Gescheiden samenwerking is gestoeld op een lage mate van samenwerking tussen aannemers. Daarentegen is verweven samenwerking gestoeld op een hoge mate van samenwerking tussen aannemers, waarin verschillende processen tussen aannemers lopen, en projecten na de gunning van het programma verdeeld worden. Bij verweven samenwerking is daarom de projectverdelingsmethodiek een onderliggend programmatypologie. In Tabel 2 wordt een opsomming gegeven van de verschillende programmatypologieën.

Tabel 2. Programmatypologieën

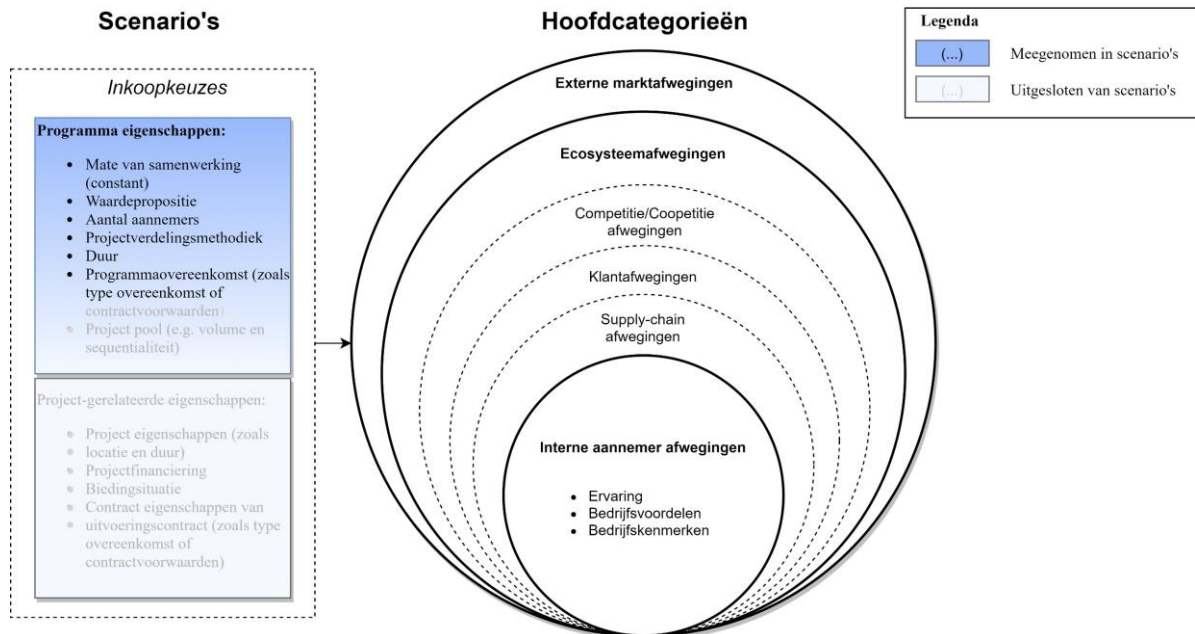
Programmatypologie	Typologie variaties
Programmaovereenkomst	Raamovereenkomst, innovatiepartnerschap, alliantie of joint venture
Waardepropositie	Efficiëntie, samenwerking of innovatie
Duur	Kort, middellang of lang
Samenwerkingsvorm <i>Projectverdelingsmethodiek</i>	Gescheiden of verweven (<i>zie onderliggend typologie</i>) <i>In overleg, mini-tenders of past performance</i>
Aantal gecontracteerde partijen	Enkele of meerdere aannemers

AANPAK

Om inzicht te verschaffen in de afwegingen die worden gemaakt tijdens de bid/no-bid beslissing van programma's, en om hiermee voorwaarden af te leiden waaronder programmatisch werken kan floreren vanuit het perspectief van aannemers, omvatte dit onderzoek een meervoudige casestudy. De gegevens zijn verzameld door observaties en documentanalyse uit te voeren bij één aannemer en interviews te houden bij vier aannemers, waardoor triangulatie van onderzoeksmethoden mogelijk werd en de betrouwbaarheid van het onderzoek gewaarborgd is gebleven. Uit het theoretisch perspectief op programmatisch werken in de bouw- en infrasector is gebleken dat programma's verschillende eigenschappen kunnen hebben. Hiertoe zijn er binnen de interviews scenario's gebruikt om verschillende typen programma's voor te leggen aan geïnterviewden die verschilden van elkaar op het gebied van de waardepropositie, hoeveelheid aannemers, projectverdelingsmethodiek, programmaduur en programmaovereenkomst. De scenario's weerspiegelde daarmee inkoopkeuzes die publieke opdrachtgevers maken tijdens het opzetten van programma's. Hoewel de scenario's verschilden op de eerder genoemde facetten, waren ze allemaal berust op projectverdeling na de gunning van het programma, omdat dit het meest gebruikelijk is in de Nederlandse bouw- en infrasector, en op het contracteren van meerdere aannemers.

Na het coderen en hercoderen van de data zijn er drie hoofdcategorieën gevonden die weerspiegelen welke afwegingen er worden gemaakt bij de bid/no-bid beslissing van programma's: (1) interne aannemer afwegingen, (2) ecosysteemafwegingen en (3) externe markt afwegingen. Interne afwegingen verwijzen naar afwegingen verwant aan de interne bedrijfsvoering van aannemers in termen van (a) eerdere ervaring van een bedrijf, (b) beoogde bedrijfsvoordelen en (c) bedrijfskenmerken. Afwegingen binnen de ecosysteem-laag verwijzen naar afwegingen die worden gemaakt met betrekking tot het netwerk van heterogene actoren die een aannemer om zich heen heeft binnen een programma, waaronder (a) andere aannemers, (b) opdrachtgever en (c) de supply-chain (leveranciers en onderaannemers). Externe afwegingen hebben betrekking op de marktcontext en de economische situatie waarin de beslissing om wel of niet te bieden wordt genomen, en vormen daarmee de grenzen van de besluitvormingsarena. Van de hoofdcategorieën in Figuur 1 zijn de afwegingen intern georiënteerd in het midden en worden ze externer georiënteerd naarmate ze richting de buitenkant van het model zijn gesitueerd; er kan worden

gesteld dat afwegingen met betrekking tot de supply-chain meer intern georiënteerd zijn dan afwegingen met betrekking tot de opdrachtgever en de andere gecontracteerde aannemers, omdat de toeleveringsketen op een strategische organisatiewijde schaal wordt vastgesteld. "Ik moet zeggen dat we meer naar onze supply-chain kijken in bedrijfstermen dan programma- of projectspecifiek". Verder is de gevoeligheid van de bid/no-bid categorieën voor de programmakenmerken bepaald door het kwalitatief onttrekken van (1) het aantal afhankelijke programmakenmerken en (2) de invloed van de afhankelijke programmakenmerken op het belang van de categorieën. "In dat geval [programma met langere looptijd] worden de zakelijke voordelen belangrijker. Zes jaar is lang en biedt meer continuïteit (...) je kunt in zes jaar meer opbouwen.". Dit illustratieve fragment geeft aan dat de duur van het programma van invloed is op het belang van bedrijfsvoordelen bij de beslissing om wel of niet te bieden.



Figuur 1. Verkenning van bid/no-bid afwegingen van programmascenario's

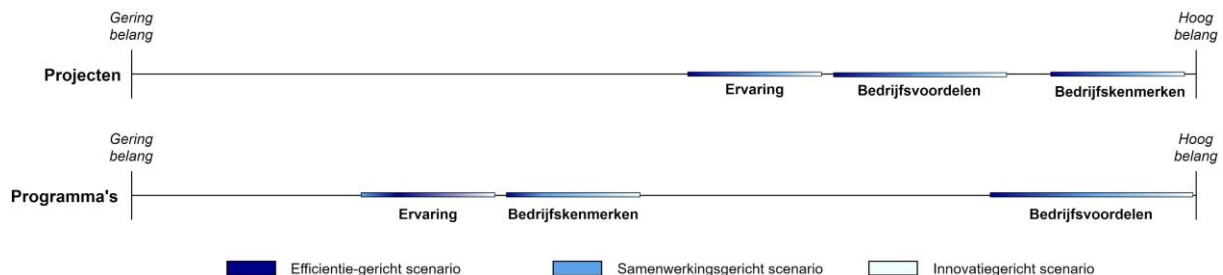
BID/NO-BID AFWEGINGEN VAN PROGRAMMA'S

De verschillen in kenmerken tussen projecten en programma's zorgen ervoor dat er verschillende afwegingen worden gemaakt bij de bid/no-bid beslissing. De bid/no-bid beslissing van programma's wordt over het algemeen genomen op basis van de kenmerken van het programma in plaats van de kenmerken van de projecten binnen de programma's. Dit kan worden aangeduid als de onzekerheid over de programma-inhoud, of projectonzekerheid tijdens de beslissing, wat leidt tot risico's tijdens het bieden, omdat aannemers niet in staat zijn een gefundeerd oordeel te vellen over de mate waarin ze de projecten daadwerkelijk kunnen uitvoeren. "Minder belangrijk voor mij zijn de projectkenmerken, die je nooit volledig kunt voorspellen in zo'n raamovereenkomst". Afwegingen met betrekking tot de programma-inhoud worden vaak uitgesteld tot het stadium van de projectverdeling. Het gaat hierbij onder andere om afwegingen over het vermogen om de projecten uit te voeren in termen van capaciteit, middelen, behoefte aan werk en ervaring van de aannemers. "Vanwege de lange looptijd zijn de beschikbaarheid van middelen, capaciteit en behoefte aan werk van secundair belang; je kunt dat op de lange termijn plannen en voorzien dat het geregeld wordt (...) het is belangrijker bij de uitvoering van projecten". In tegenstelling tot de beslissing om wel of niet in te schrijven voor projecten, is de beslissing om wel of niet in te schrijven voor programma's daarom meer gericht op strategische lange termijn afwegingen in plaats van op operationele korte termijn afwegingen, waarbij aannemers ervan uitgaan dat de operationele aspecten tussen de gunning van het programma en de projectverdeling wel goed komen.

Interne afwegingen

Interne afwegingen hebben te maken met afwegingen die gemaakt worden binnen de organisaties van aannemers in termen van (1) ervaring, (2) verwachte zakelijke voordelen en (3) bedrijfskenmerken. In Figuur 2 wordt het belang van de interne afwegingen in de bid/no-bid beslissing gevisualiseerd, waarbij een duidelijk verschil te zien is tussen het belang van deze interne bid/no-bid afwegingscategorieën bij projecten en programma's. De resultaten laten zien dat het belang van de afwegingen verschilt per scenario, omdat de scenario's bestaan uit verschillende programmakenmerken. Daarom is de relatieve positie van de scenario's in het belang dat aan de afwegingen wordt gegeven meegenomen. Het belang van de potentiële zakelijke voordelen is hoger bij de bid/no-bid beslissing van programma's, omdat aannemers simpelweg meer potentiële zakelijke voordelen voorzien bij het werken in programma's dan bij het werken in projecten. Deze voordelen zijn

gegrond in het feit dat programma's beter in staat zijn om continuïteit te waarborgen, de leercurve toe te passen en een zakelijke relatie op te bouwen met de opdrachtgever. In het geval van programma's gericht op samenwerking wordt de mogelijkheid om relaties op te bouwen versterkt. In innovatiegerichte programma's is een additioneel bedrijfsvoordeel het versterken van het competitief voordeel mits de innovatie door de aannemer buiten het programma toegepast mag worden. Om de zakelijke voordelen van het werken in programma's te katalyseren, geven alle geïnterviewden aan dat de duur van het programma belangrijk is: langere programma's maken meer haalbare voordelen mogelijk, waardoor er meer nadruk op komt te liggen bij de bid/no-bid beslissing.

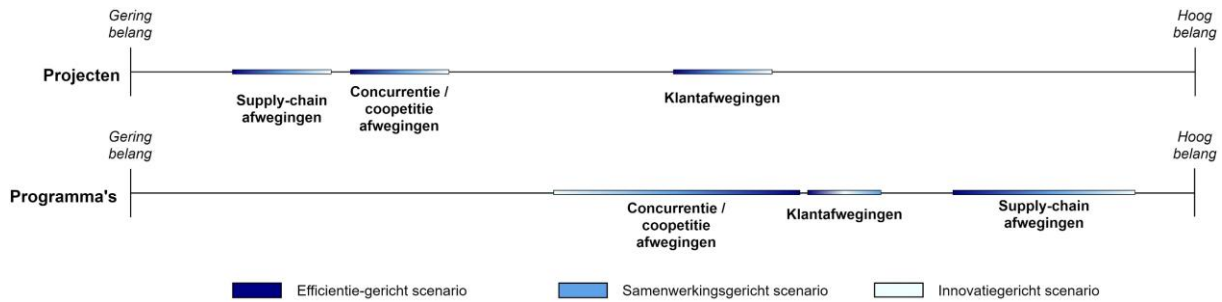


Figuur 2. Interne bid/no-bid afwegingen

Gegeven het voordeel van programma's om de leercurve toe te passen, blijkt uit alle casussen dat de beschikbaarheid van ervaring minder belangrijk is in de bid/no-bid beslissing van programma's. Op basis van de bevindingen kan de ervaring van aannemers die wordt meegenomen in de bid/no-bid beslissing worden onderverdeeld in twee soorten ervaring: (1) ervaring op microniveau, die verwijst naar de ervaring van de individuen binnen het projectteam en (2) ervaring op macroniveau, die verwijst naar de ervaring van de aannemer als geheel. Ervaring op macroniveau wordt door alle ondervraagden belangrijk geacht, ongeacht de kenmerken van het programma, omdat deze als referentie kan worden gebruikt (in de vorm van VPI's) om inschrijvingen te ondersteunen. Hoewel het minder belangrijk wordt geacht bij de bid/no-bid beslissing van programma's, is de ervaring op microniveau anders bij de beslissing om wel of niet in te schrijven op programma's dan bij projecten. Terwijl aannemers veel waarde hechten aan hun ervaring op microniveau bij de beslissing om wel of niet in te schrijven op projecten in relatie tot de uitvoering van de projecten, is de manier waarop ze naar hun ervaring op microniveau kijken bij programma's direct afhankelijk van de gestelde waardepropositie. Het is gekoppeld aan de mate waarin het bereiken van de gedeelde waardepropositie gekoppeld is aan projectprestaties in termen van tijd, kwaliteit of geld. In programma's die gericht zijn op efficiëntie, is de prestatie van een programma direct gekoppeld aan de projectprestatie, en wordt ervaring in de uitvoering vaak belangrijk gevonden. Weinig ervaring op microniveau met de uitvoering van de projecten kan leiden tot faalkosten, wat uiteindelijk de efficiëntie van het programma vermindert. "Als je geen ervaring hebt, ga je leerkosten betalen. (...) Wanneer je verplicht bent om efficiënt te werken, is dat des te relevanter". Eén van de geïnterviewden erkent echter ook dat een hoog niveau van ervaring op microniveau routines met zich meebrengt, en dat een laag niveau van ervaring op microniveau kan leiden tot efficiëntie door out-of-the-box te werken. "Als je de efficiëntiedoelstelling wilt halen, is het soms ook heel nuttig om er vanuit een nieuwe invalshoek naar te kijken, en die ervaring kan je dan belemmeren om de efficiëntie te halen. Vooral onder het mom van: we doen het altijd op die traditionele manier van werken. Dus ik denk dat het vooral nodig is om een goede mix van ervaring te hebben". In programma's gericht op samenwerking en innoveren is ervaring op microniveau in de uitvoering van projecten minder belangrijk, omdat de relationele focus meer ruimte biedt voor het maken van fouten. "In zo'n programma kun je met elkaar groeien en mag je fouten maken, om elkaar uiteindelijk te versterken en te verbeteren voor de volgende keer". In samenwerkingsgerichte en innovatiegerichte programma's kijken aannemers daarom meer naar hun ervaring met samenwerken en innoveren dan naar hun ervaring met het uitvoeren van projecten. Het is ook te wijten aan de langere duur van de programma's dat alle geïnterviewden aangeven dat de beschikbaarheid van de juiste middelen of ervaring minder belangrijk is bij de bid/no-bid beslissing van programma's, omdat de juiste middelen (personeel of kennis) tijdens de looptijd van het programma kunnen worden verworven door onderwijsprogramma's op te zetten om kennis te verwerven of door personeel uit de markt aan te trekken.

Ecosysteemafwegingen

Ecosysteemafwegingen zijn afwegingen die betrekking hebben op het netwerk van actoren, waaronder de supply-chain, andere aannemers en opdrachtgevers, rondom de aannemer. De resultaten laten zien dat bij de bid/no-bid beslissing van programma's meer belang wordt gehecht aan alle ecosysteemafwegingen, omdat de actoren door een relationele en strategische bril worden bekeken (zie Figuur 3). Twee soorten ecosysteemoverwegingen worden door aannemers gemaakt bij de bid/no-bid beslissing: (1) actor-inherente afwegingen en (2) actor-koppeling afwegingen. Terwijl de eerste verwijst naar afwegingen met betrekking tot de actor zelf in termen van capaciteit, competenties, integriteit en stabiliteit, reflecteert de tweede op de verbinding tussen de aannemer en zijn ecosysteem actor en verwijst naar afwegingen met betrekking tot de relatie en afspraken met de supply-chain actor en de afhankelijkheid van de actor.



Figuur 3. Ecosysteem bid/no-bid afwegingen

De mate waarin afwegingen met betrekking tot het ecosysteem van belang zijn bij de bid/no-bid beslissing, hangt voornamelijk af van de waardepropositie en de looptijd van het programma. In het geval van programma's gericht op efficiëntie, wordt de integratie van actoren geïnitieerd door een langere temporale samenwerking. Daarom wordt over het algemeen meer belang gehecht aan ecosysteemafwegingen in termen van de relatie met de ecosysteemactor, de capaciteit van de actor, afspraken met de ecosysteemactor en de stabiliteit van de actor. Wanneer de mate van samenwerking toeneemt, worden niet alleen de koppeling met de actor, maar ook de inherente eigenschappen van de actor belangrijk bij de beslissing om wel of niet in te schrijven. "Als je innovaties gaat ontwikkelen, moet je de juiste partners aan je binden". Bovendien verhoogt een focus op samenwerking het belang van de relatie met de actor. "Als we gedwongen worden om met een paar partijen samen te werken, en ik kan die partijen redelijk voorspellen, kan dat een reden zijn om niet te bieden, vanwege slechte ervaringen die we hebben. Wij geloven niet in gedwongen huwelijken. (...) Dit komt vooral voor bij kleine en middelgrote aannemers, omdat we verschillende manieren van werken hebben". Daarnaast vergroot de duur van een programma het belang van afwegingen met betrekking tot de koppeling met actoren, omdat aannemers en hun ecosysteemactoren langer aan elkaar gekoppeld zijn. "Als je voor een periode van zes jaar aan elkaar gebonden bent, ga je tijdens de bid/no-bid misschien wat zorgvuldiger nadenken over welke andere partijen erin zitten en hoe dat zich in die periode mogelijk kan ontwikkelen". Er kan dus worden gesteld dat in innovatieve programma's strategischer gekeken wordt naar de toeleveringsketen bij de beslissing om wel of niet in te schrijven, wat betreft capaciteit, competenties, stabiliteit, relaties en overeenkomsten. Evenzo leidt samenwerking binnen programma's tot meer belang voor afwegingen met betrekking tot de andere contracteerde aannemers in de beslissing om wel of niet in te schrijven op een aanbesteding.

Externe afwegingen

De externe marktafwegingen hebben betrekking op de context waarin aannemers de bid/no-bid beslissing nemen; ze omvatten overwegingen gerelateerd aan bijvoorbeeld de beschikbaarheid van materialen, de fluctuatie van deze beschikbaarheid en de algemene beschikbaarheid van werk in de markt. Vergeleken met de bid/no-bid beslissing van projecten, zijn de marktafwegingen minder belangrijk bij de bid/no-bid beslissing van programma's, vanwege de onzekerheid over wanneer de middelen nodig zullen zijn en de aanname dat de middelen kunnen worden verkregen tijdens de doorlooptijd van het programma. "Bij programma's geef je minder prioriteit aan marktoverwegingen, het is eerder een ad-hocbeslissing (...) De economische situatie is minder belangrijk bij het wel of niet bieden van programma's, omdat het langere delen van de economische cycli overspant.". In Figuur 4 is het belang van de marktafwegingen gevisualiseerd.



Figuur 4. Externe bid/no-bid afwegingen

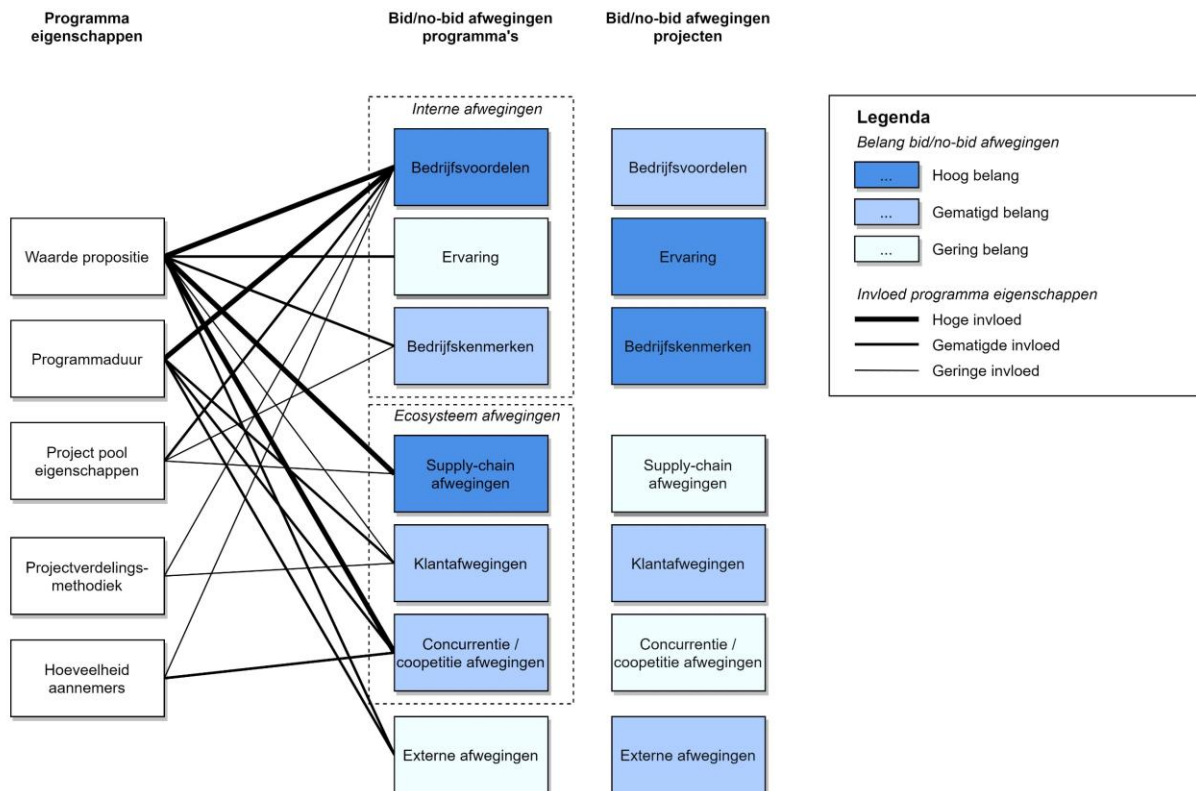
Hoewel de onzekerheid over de programma-inhoud het belang van marktoverwegingen bij de bid/no-bid beslissing vermindert, kan een belangrijke afweging bij het bieden zijn dat gedurende de looptijd van het programma de beschikbaarheid van projecten naar verwachting zal afnemen. Vanuit dat oogpunt worden programma's gezien als een manier om werk en continuïteit te garanderen. "Gezien het feit dat de pijplijn afneemt, kun je nog steeds werk voor de lange termijn garanderen". Daarom rechtvaardigen langere programma's een bid/no-bid beslissing vanuit het oogpunt van marktafwegingen. Verder laten de resultaten zien dat de marktafwegingen moeten worden gezien in het licht van de waardepropositie. In het geval van innovatieve doelgerichte programma's is het belangrijk om na te gaan hoe goed een innovatie kan worden ingezet buiten het programma en dus in welke mate er een businesscase rond de innovatie kan ontstaan. Ook de duur van een programma in combinatie met de volatiliteit van de markt vergroot het belang van contractuele indexering van prijzen. "Sinds de oorlog met

Oekraïne was indexatie van prijzen een hot-topic: de markt was zo volatiel dat het vrij riskant was wat prijzen betreft. Dus op het moment dat je onevenredig hoge kosten maakt in vergelijking met hoeveel je krijgt, en je moet een vaste prijs aanbesteden, moet je jezelf afvragen of je wilt bieden of niet. (...) naarmate de omvang toenemt, wordt dit steeds belangrijker".

Inkoopkeuzes in relatie tot bid/no-bid afwegingen

Gezien de onduidelijkheid over projectkenmerken ten tijde van het bieden op programma's in de Nederlandse bouw- en infrasector, zijn de overwegingen met betrekking tot de uitvoering van de projecten over het algemeen minder belangrijk in de bid/no-bid beslissing van programma's dan die van projecten. Dit legt meer nadruk op afwegingen met betrekking tot het programma als manieren van organiseren, wat vraagt om een strategische lange termijn focus in de bid/no-bid beslissing. Hiertoe laten de resultaten zien dat er bij de bid/no-bid beslissing van programma's meer aandacht is voor bedrijfsvoordelen en afwegingen met betrekking tot het ecosysteem en minder voor bedrijfskenmerken, ervaring van bedrijven en externe afwegingen. Het model in Figuur 5 laat het belang zien van de bid/no-bid afwegingen in vergelijking met dat van vergelijkbare projecten, hoe de programmakenmerken de bid/no-bid afwegingen beïnvloeden en hoe gevoelig het belang is voor een verandering in de programmatypologieën. De gevoeligheid van het belang voor de programmaeigenschappen wordt aangegeven door de dikte van de lijnen te variëren: een dikke lijn duidt op een hoge gevoeligheid.

Uit Figuur 5 is af te leiden dat de waardepropositie en de programmaduur een grote invloed hebben op de bid/no-bid afwegingen. In een programma dat gericht is op efficiëntie, is de waardepropositie direct gekoppeld aan de projectprestaties in termen van tijd en geld, en leidt daarom tot een meer transactionele kijk op de bid/no-bid beslissing. Programma's die gericht zijn op samenwerking of innovatie hebben daarentegen een kleinere overlap met de projectprestaties en vereisen een meer relationele kijk op bid/no-bid afwegingen. De huidige shift naar samenwerkingsgerichte aanpakken binnen de bouw- en infrasector resulteert daarmee op meer nadruk op bedrijfsvoordelen en een andere kijk op het ecosysteem van een aannemer. Een ander invloedrijk programmakenmerk is de programmaduur. De meerderheid van de aannemers geeft aan dat het verschil tussen programmatische en project bid/no-bid afwegingen duidelijker wordt naarmate de duur van een programma toeneemt. Bij korte programma's verschilt de bid/no-bid beslissing van programma's niet significant van die van referentieprojecten. "Voor twee jaar ga je geen personeel aantrekken. Mensen zijn langer aan het bedrijf verbonden dan twee jaar, dus krijg ik continuïteitsproblemen, omdat ik geen werk voor ze heb na het programma (...) dan begin je meer als een project te denken".



Figuur 5. Vergelijking bid/no-bid beslissing programma's en projecten

De afwegingen om wel of niet in te schrijven zijn voorwaardelijk afhankelijk van de contractkenmerken van de programmaovereenkomst. Met andere woorden, hoewel aannemers de programmakenmerken zien als de belangrijkste input voor de beslissing om al dan niet in te schrijven, wordt de invloed van deze programmakenmerken op de afwegingen om in te schrijven beïnvloed door de kenmerken van het contract. Ten eerste beoordelen aannemers in het geval van innovatieve

programma's de zakelijke voordelen alleen als het Intellectueel Eigendom (IE) bij de aannemer ligt. Eén geïnterviewde merkte op dat als dit niet het geval is, het programma alleen gericht is op het bereiken van efficiëntie binnen het programma door het inzetten van een innovatie, waardoor de afweging tussen wel en niet bieden vergelijkbaar is met die van programma's die gebaseerd zijn op efficiëntie. Ten tweede wordt bij het beoordelen van de zakelijke voordelen in de aanbestedingsbeslissingen een minimale contractuele orderintake gezien als een nuttig instrument om de onzekerheid over de programma-inhoud te verminderen. Ten derde worden, gezien de samenwerkingsgerichte aard van programma's, de overwegingen van aannemers om wel of niet te bieden beïnvloed door de aanwezigheid van een escalatiemodel. Tot slot worden, gezien de lange looptijd van programma's en de volatiliteit van de markt, afwegingen met betrekking tot de externe markt beïnvloed door de aan- of afwezigheid van prijsindexering.

Het onderzoek benadrukt hiermee het belang van voorzichtigheid bij publieke opdrachtgevers over hoe zij programma's op de markt zetten, en hoe de programma-gerelateerde kenmerken met elkaar samenhangen. Bij het nastreven van een waardepropositie worden publieke opdrachtgevers daarom aangemoedigd om de keuze van de waardepropositie te bezien in het licht van de andere programmakenmerken en contractkenmerken, en hoe de keuze daarvan van invloed is op de efficiëntie van het programma in het realiseren van de waardepropositie. Daarnaast maakt projectonzekerheid tijdens de bid/no-bid beslissing de beslissingen enerzijds aantoonbaar eenvoudiger, maar anderzijds risicovoller, omdat veel afwegingen verschuiven naar de projectverdeling wanneer aannemers al deel uitmaken van het programma. Publieke opdrachtgevers worden daarom aangemoedigd om projectkenmerken, of op zijn minst een minimale contractuele orderintake, op te nemen in de aankondiging of het verzoek tot inschrijven om de waarde van het werken in programma's te maximaliseren. De filosofie achter het opstellen van hun aanbestedingen voor programma's dient te worden heroverwogen, door de nadruk te leggen op de governancestructuur van de inkoop- en aanbestedingsstrategie (zoals programmaduur of waardepropositie en contractkenmerken) in relatie tot het realiseren van de technische uitdaging (bijv. onderhoud van bruggen of viaducten) in plaats van de technische uitdagingen op zich. Om te beoordelen hoe goed de markt klaar is voor het werken in programma's zou het betrekken van de markt bij het opzetten van programma's, bijvoorbeeld door middel van marktconsultaties, een nuttig instrument zijn. Dit allemaal met één doel: om de markt te helpen bij de overgang naar programmatisch werken om de grote maatschappelijke uitdagingen collectief aan te pakken waar we gezamenlijk voor staan.

VERANTWOORDING

Deze samenvatting is gebaseerd op het onderzoek 'From a Short-Term to a Long-Term Focus in Contractors' Bid/No-Bid Decisions: A Multiple-Case Study on Programmatic Tenders'. Het onderzoek is uitgevoerd door M. (Mirko) Pap ter afronding van de MSc Construction Management & Engineering aan de Universiteit Twente. Dit onderzoek werd niet gefinancierd door enige entiteit in het publieke of private domein.

UNIVERSITEIT TWENTE

Drienerloaan 5
7522 NB Enschede

P.O.Box 217
7500 AE Enschede

P +31 (0)53 489 9111

info@utwente.nl
www.utwente.nl