

De concurrentiegerichte dialoog in PPS-projecten

Op zoek naar meerwaarde in en door middel van de concurrentiegerichte dialoog

T.W. (Thijs Wobbe) Zondag

De concurrentiegerichte dialoog in PPS-projecten

Op zoek naar meerwaarde in en door middel van de concurrentiegerichte dialoog

T.W. (Thijs Wobbe) Zondag

April 2017

Masterscriptie Rijksuniversiteit Groningen

S2200996

t.w.zondag@student.rug.nl

30.826 woorden (excl.)

33.822 woorden (incl.)

Beoordelingscommissie:

Dr. G. (Frits) Verhees | Movares/AT Osborne en RUG

Dr. F.M.G. (Ferry) van Kann | RUG

Environmental and Infrastructure Planning

Rijksuniversiteit Groningen

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen



rijksuniversiteit
groningen

faculteit ruimtelijke
wetenschappen

Voorwoord

Moi.

Met deze scriptie komt een einde aan een leuke en uitdagende tijd aan de Rijksuniversiteit Groningen. De scriptie is wat mij betreft de apotheose van de masteropleiding Environmental and Infrastructure Planning, in gewoon Nederlands: planologie, geworden. De masteropleiding heb ik dan ook als zeer fijn ervaren, met name door de inhoud, de leuke studiegenoten en de leuke staff van de FRW. 't Kon minder. Als kind vond ik infrastructuur al ontzettend interessant. Als klein jongetje vond ik het fantastisch om een keer in de file te staan door wegwerkzaamheden. Dat is nu niet meer zo, maar toch is de interesse voor infrastructuur en alles wat daarbij komt kijken er nog steeds. In de masteropleiding kreeg ik de kans door middel van deze scriptie en het volgen van keuzevakken, mij te verdiepen in de onderwerpen publiek-private samenwerkingen en aanbesteden/contracteren. Deze onderwerpen interesseren mij nog steeds enorm en ik hoop dat ik na het afronden van deze scriptie iets in die wereld kan betekenen. Een wereld vol mogelijkheden lijkt me.

Ik ben dankbaar gestemd jegens een aantal mensen die mij hebben geholpen bij het schrijven van deze scriptie. Deze mensen wil ik daar graag voor bedanken. Allereerst alle respondenten die ik mocht interviewen: bedankt voor jullie medewerking. Daarnaast wil ik graag Ferry van Kann bedanken voor de hulp die hij mij heeft gegeven voor het opstellen van het conceptueel model. Een waardevol overleg heeft mij nieuwe inzichten gegeven over het opstellen van dit conceptueel model. Ook wil ik graag mijn begeleider Frits Verhees hartelijk bedanken voor zijn hulp en ondersteuning ter afronding van deze scriptie en ook voor de uitnodiging om dit onderzoek eens te presenteren bij AT Osborne voor een aantal praktijkmensen. Ondanks een drukke agenda en een nieuwe baan kon ik altijd vlot bij hem terecht en gaf hij waardevolle feedback op de geschreven stukken. Vaak konden we afspreken bij Movares in Utrecht en in de trein terug richting Groningen begon ik alvast met de verwerking van zijn aanvullingen en verbeteringen. Ik wil ook graag mijn familie bedanken: mijn vader, moeder en Maaïke voor de ondersteuning en de interesse die ze altijd hebben getoond in mijn scriptie. Als laatste wil ik graag Silvia bedanken die er altijd voor heeft gezorgd dat ik trots kon zijn op wat ik deed.

Nu ga ik maar eens aan het werk. Veel leesplezier gewenst. Thijs Zondag.

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op de concurrentiegerichte dialoog als aanbestedingsprocedure van complexe projecten in de bouw en infrastructuur. De verwachting is dat de concurrentiegerichte dialoog een hulpmiddel is om meerwaarde te verkrijgen doordat krachten gebundeld worden (Nagelkerke et al., 2009; Burnett, 2009; Hoezen, 2012; Hoezen en Doree, 2008; Arrowsmith en Treumer, 2012). De concurrentiegerichte dialoog is dan ook een aanbestedingsprocedure die vaak wordt toegepast bij publiek-private samenwerkingen (PPS). De basisgedachte van PPS is eveneens om krachten te bundelen en zo betere projecten te krijgen (Bult-Spiering et al., 2005; Hodge en Greve, 2007, Flyvbjerg et al., 2003).

Dit onderzoek definieert een aantal meerwaarden vanuit de wetenschappelijke literatuur. Kortweg gezegd kunnen deze meerwaarden worden onderverdeeld in procesmeerwaarde (de meerwaarde die de concurrentiegerichte dialoog heeft ten opzichte van andere aanbestedingsprocedures) en projectmeerwaarde (de meerwaarde die de concurrentiegerichte dialoog in projecten brengt). De procesmeerwaarde bestaat uit het opstellen van een goede taak- en risicobeheersing, de vermindering van de tijdsoverschrijding bij projecten en de vermindering van de kostenoverschrijding bij projecten (Hoezen, 2012). De projectmeerwaarde bestaat uit het vergroten van de projectkwaliteit (Hoezen, 2012), het verminderen van de complexiteit (Hoezen, 2012) en het stimuleren van innovaties (Haugbølle et al., 2015). In de praktijk is het echter zo dat de kwaliteit van een project, en zeker innovatie niet altijd extra bevordert wordt door de concurrentiegerichte dialoog. Dit komt met name doordat de concurrentiegerichte dialoog het onderscheidend vermogen van de marktpartijen vermindert doordat zij allen de meerwaarde van de opdrachtgever proberen te achterhalen. Daarnaast is er tijdens de concurrentiegerichte dialoog vaak weinig vertrouwen in elkaar zodat er niet echt een gesprek op gang komt en men heel juridisch in de dialoog zit. Dit bevordert creatieve oplossingen en innovaties absoluut niet. Doordat opdrachtgevers vaak zoveel mogelijk risico's willen vermijden, wordt de ruimte voor marktpartijen om tijdens de concurrentiegerichte dialoog met innovaties en creativiteit te komen vaak sterk beperkt.

Meerwaarde in de praktijk betekent vaak de meerwaarde die de opdrachtgever voor ogen heeft en die de opdrachtgever wil zien als invulling van de EMVI-criteria. Daarmee zijn EMVI-criteria dus aan te merken als subjectief. De concurrentiegerichte dialoog voorziet in de mogelijkheid voor marktpartijen om deze meerwaarde te ontdekken en te creëren. Er zijn een aantal praktische manieren om deze

meerwaarde te ontdekken, namelijk door lifecycle-berekeningen, door het bespreken van de uitvraag, door het kijken naar projectdoelen, door het vragen om een beoordeling en door observaties van de opdrachtgever. Daarnaast wordt het creëren van meerwaarde negatief beïnvloedt door de risicomijding en wantrouwen vanuit zowel opdrachtgever als marktpartij. Het creëren van meerwaarde wordt eveneens beperkt door planologische procedures, omdat daarin al een heel groot deel van het project is vastgelegd.

Het laatste deel van dit onderzoek gaat over de samenwerking en de dialoog na de gunning van de opdracht. Vanuit de theorie wordt gesteld dat de samenwerking na de gunning van de opdracht vaak beperkt blijft tot een verticale hiërarchie (Verhees, 2013; Klijn en Teisman, 2000; Lenferink et al., 2013b), terwijl in de concurrentiegerichte dialoog al een relatie is opgebouwd tussen opdrachtgever en marktpartij. Gevraagd is aan de respondenten in de praktijk van de concurrentiegerichte dialoog welke mogelijkheden/belemmeringen zij zien om de dialoog door te trekken tot na de gunning van de opdracht en daarmee de samenwerking niet te beperken tot een verticale hiërarchie. Het blijkt dat er een aantal voorwaarden zijn die helpen om een echte samenwerking te krijgen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer die al ontstaat tijdens de concurrentiegerichte dialoog. Deze voorwaarden zijn: het meteen in de dialoog hameren op een goede samenwerking en een langdurige relatie, de manier waarop de dialoog wordt gevoerd (juridisch vs. open), het vertrouwen dat er is in elkaar en het feit of de teams die de dialoog hebben gevoerd ook doorgaan met de uitvoering na de gunning.

Trefwoorden: infrastructuur, publiek-private samenwerking, aanbesteden, contracteren, concurrentiegerichte dialoog, meerwaarde, DBFM

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Voorwoord | 3 |
| Samenvatting | 4 |
| Inhoudsopgave | 6 |
| Lijst van tabellen en figuren | 8 |
| 1 Introductie | 10 |
| 1.1 Inleiding | 10 |
| 1.2 Probleemstelling | 12 |
| 1.3 Doelstelling | 13 |
| 1.4 Onderzoeksvragen | 14 |
| 1.5 Leeswijzer | 15 |
| 1.6 Stroomschema onderzoek..... | 16 |
| 2 Methodologie | 17 |
| 2.1 Kwalitatief vs. Kwantitatief onderzoek | 17 |
| 2.2 Onderzoeksmethoden..... | 17 |
| 2.2.1 Literatuuronderzoek | 18 |
| 2.2.2 Interviews..... | 18 |
| 2.3 Selectie respondenten | 19 |
| 2.4 Uitwerking van de data: data-analyse | 20 |
| 2.5 Ethische kwesties | 21 |
| 3 Publiek-private samenwerking | 23 |
| 3.1 Achtergrond: PPS in Nederland..... | 23 |
| 3.2 Definities | 23 |
| 3.3 Afbakening: 2 vormen van PPS..... | 25 |
| 4 Aanbesteden..... | 28 |
| 4.1 Inleiding | 28 |
| 4.2 Wat is aanbesteden? | 28 |
| 4.3 Opdrachtgevers en aanbieders in aanbestedingen..... | 29 |
| 4.4 Procedures..... | 31 |
| 4.4.1 Openbare procedure | 32 |
| 4.4.2 Niet-openbare procedure..... | 32 |
| 4.4.3 Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking | 33 |
| 4.4.4 Mededingingsprocedure met onderhandeling | 33 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 4.4.5 | Innovatiepartnerschap | 34 |
| 5 | Concurrentiegericht dialogo | 36 |
| 5.1 | Inleiding | 36 |
| 5.2 | Wat is de concurrentiegericht dialogo? (deelvraag 1) | 36 |
| 5.3 | Doelen van de concurrentiegericht dialogo | 37 |
| 5.4 | Verloop van de procedure | 38 |
| 5.5 | Toepassing en toepassingsbereik | 39 |
| 5.6 | Meerwaarde | 41 |
| 5.7 | De dialogo(fase) | 46 |
| 5.8 | De gunning van de opdracht en daarna | 48 |
| 6 | Theorie: slotbeschouwing | 52 |
| 6.1 | Slotbeschouwing..... | 52 |
| 6.2 | Conceptueel model | 52 |
| 7 | Resultaten..... | 56 |
| 7.1 | Meerwaarde: waar zijn partijen naar op zoek?..... | 56 |
| 7.1.1 | Procesmeerwaarde | 56 |
| 7.1.2 | Procesminderwaarde | 60 |
| 7.1.3 | Projectmeerwaarde | 63 |
| 7.2 | Het creëren van de meerwaarde | 73 |
| 7.2.1 | Meerwaarde creëren vanuit de marktpartij | 73 |
| 7.2.2 | Meerwaarde creëren vanuit opdrachtgever | 83 |
| 7.2.3 | Negatieve invloeden op het creëren van meerwaarde | 85 |
| 7.3 | Dialogo na de gunning..... | 88 |
| 8 | Conclusies en aanbevelingen | 93 |
| 8.1 | Inleiding | 93 |
| 8.2 | Conclusies | 93 |
| 8.2.1 | Welke meerwaarde (deelvraag 2 en 3)..... | 93 |
| 8.2.2 | Ontstaan van meerwaarde (deelvraag 4 en 5) | 96 |
| 8.2.3 | Dialogo na de gunning (deelvraag 6) | 97 |
| 8.3 | Aanbevelingen voor de praktijk | 100 |
| 8.4 | Onderzoeksreflectie en -aanbevelingen..... | 102 |
| | Referenties | 104 |
| | Bijlage: Interviewhandleiding | 110 |

Lijst van tabellen en figuren

| | |
|--|----|
| F1: contractvormen in bouw en infrastructuur | 11 |
| F2: complexe projecten | 11 |
| F3: verloop van de concurrentiegerichte dialoog | 38 |
| F4: toepassingscategorieën van de concurrentiegerichte dialoog in Nederland tussen 2006 en 2009 | 39 |
| F5: ontleding van het begrip 'meerwaarde' | 44 |
| F6: drie typen 'governance' | 50 |
| F7: de drie typen publiek-private interactie inclusief de verschillende fases van de concurrentiegerichte dialoog | 51 |
| F8: conceptueel model | 54 |
| F9: schema resultaten 'creëren van meerwaarde' | 97 |
| | |
| T1: overzicht respondenten | 19 |
| T2: coproductie in PPS via contracten (concessiemodel) en partnerschap (alliantiemodel) | 26 |
| T3: definities van de verschillende gemeenschappelijke/afgeleide belangen | 30 |
| T4: definities van complexiteitsaspecten | 40 |
| T5: citaten – afstemming vraag en aanbod | 56 |
| T6: citaten – concurrentiegerichte dialoog zorgt voor missende informatie | 57 |
| T7: citaten – concurrentiegerichte dialoog voorziet in kennis om een uitvoeringsgevoelig project goed te doorlopen | 57 |
| T8: citaten – concurrentiegerichte dialoog helpt om interactie met andere projecten te onderzoeken | 58 |
| T9: citaten – creëren van verantwoordelijkheid voor het project | 58 |
| T10: citaten – minder specifieke definitie van de uitvraag | 59 |
| T11: citaten – procesmeerwaarde in combinatie met DBFM | 60 |
| T12: citaten – procesefficiëntie | 60 |
| T13: citaten – transactiekosten en gedetailleerde uitwerkingen | 60 |
| T14: citaten – concurrentiegerichte dialoog vermindert onderscheidend vermogen | 62 |
| T15: citaten – meerwaarde voor de opdrachtgever: oplossing die aansluit bij het projectdoel | 63 |
| T16: citaten – risicobeperking | 64 |
| T17: citaten – meerwaarde voor de opdrachtnemer ontstaat na de gunning | 66 |
| T18: citaten – meerwaarde vanuit startkwaliteit (EMVI) | 67 |
| T19: citaten – lagere prijs | 69 |
| T20: citaten – innovatie | 70 |
| T21: citaten – vertrouwen | 73 |
| T22: citaten – meerwaarde creëren door middel van lifecycle berekeningen | 73 |
| T23: citaten - meerwaarde creëren door middel van het bespreken van de uitvraag | 75 |
| T24: citaten – meerwaarde creëren door middel van het kijken naar de projectdoelen | 79 |

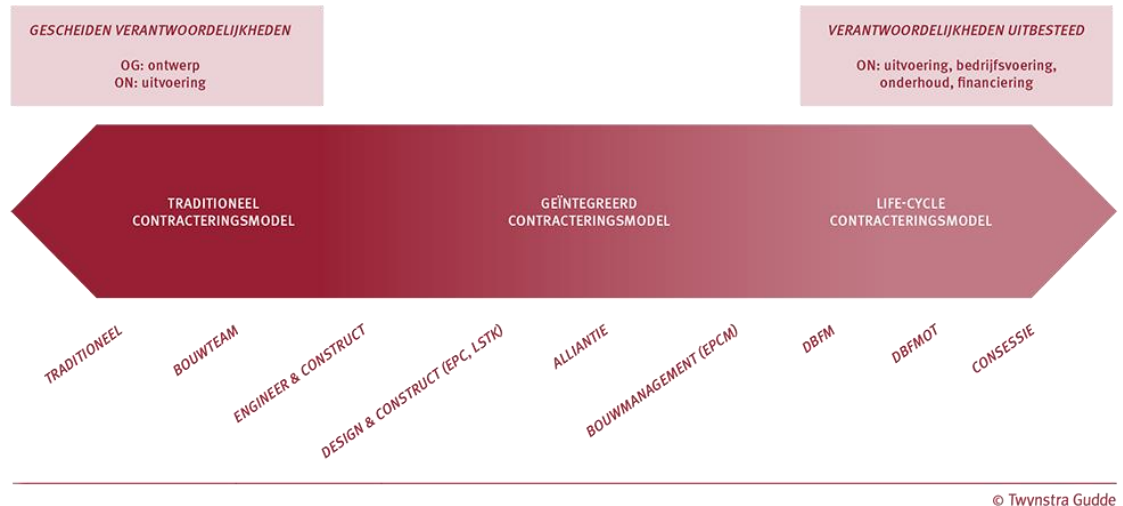
| | |
|---|----|
| T25: citaten – meerwaarde creëren door middel van het vragen om een beoordeling | 81 |
| T26: citaten – meerwaarde creëren door middel van observaties | 82 |
| T27: citaten – meerwaarde creëren door middel van afsprakenharding | 83 |
| T28: citaten – meerwaarde indelen op basis van EMVI | 84 |
| T29: citaten – sturen op meerwaarde door middel van een lijstje met wat de opdrachtgever graag wil hebben | 85 |
| T30: citaten – risicomijding/wantrouwen | 86 |
| T31: citaten – planologische procedures | 87 |
| T32: citaten – dialoog na de gunning | 89 |
| T33: meerwaarde: confrontatie theorie en praktijk | 95 |

1 Introductie

1.1 Inleiding

In april 2008 presenteerde de commissie Elverding haar rapport 'Sneller en beter'. Het rapport verscheen als reactie op de traagheid van de besluitvorming bij infrastructurele werken. De toenemende juridificatie; de toenemende complexiteit van de samenleving; de explosieve groei van bevolking, economie en mobiliteit: dit alles heeft ervoor gezorgd dat ruimte schaarser en kostbaarder is geworden. Daarnaast wordt de ruimte in Nederland zeer intensief gebruikt, waardoor bij infrastructurele werken al gauw een botsing ontstaat tussen verschillende belangen. Daarbij komt dat burgers mondiger zijn dan vroeger en daarom vaker opkomen voor hun belangen (Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008). Ruimte is niet overvloedig en kan binnen een bepaald tijdsbestek ook maar één keer worden ingericht. Vervolgens zit de samenleving er vaak lang aan vast. De hedendaagse ruimtelijke vraagstukken zijn in toenemende mate 'complex' te noemen (Arts, 2007).

Deze complexiteit leverde in de jaren '90 en '00 lange procedures (gemiddeld 12 jaar) en besluiteloosheid bij infrastructuurprojecten op. Volgens de Commissie Elverding leidt de traagheid in de besluitvorming bij infrastructurele werken tot veel kwaliteitsverlies voor economie en leefomgeving: immers, een project kan na een slepende procedure van 15 jaar misschien wel achterhaald of 'ouderwets' zijn. In de jaren '90 kwam er al een reactie op deze complexiteit en het overheidsfalen in de vorm van liberalisering en marktwerking. Grote bedrijven die zich bezighielden met zowel exploitatie als het beheer van de infrastructuur werden opgesplitst in beide onderdelen. Aspecten van de aanleg van infrastructuur werden en worden overgelaten aan de markt, zodat er op kosten kan worden bespaard. Steeds vaker worden delen van, of gehele infrastructuurprojecten overgelaten aan de markt in de vorm van Publiek-Private Samenwerking (PPS). Een PPS-project wordt vormgegeven door een regelend contract (Verhees, 2013). Het contract regelt in hoeverre een project wordt overgelaten aan de markt en in hoeverre de overheid zelf haar programma uitvoert. Het kan zo zijn dat de opdrachtgever het volledige programma vormgeeft in het ontwerp en daarna pas de markt erbij betreft om het project te laten uitvoeren, om vervolgens weer zelf het onderhoud te doen. Aan de andere kant kan het ook zijn dat de opdrachtgever alle verantwoordelijkheden van het programma uitbesteed aan de markt; tot en met de beheer- en onderhoudsfase.



Figuur 1: contractvormen in bouw en infrastructuur (Kennisbank Twynstra Gudde, 2016).

Figuur 1 laat de verschillende contractvormen zien. Links in het figuur zijn de traditionele vormen van aanbesteden te zien, waarbij de markt enkel de uitvoering van het project doet. Aan de rechterkant zijn de meest verregaande vormen van contracteren te zien waarbij alle aspecten van het project aan de markt worden overgelaten. Zulke contractvormen kenmerken zich vaak door een lange looptijd (+/- 25 jaar).

Het is van belang om onderscheid te maken in PPS en het contract wat daarbij gebruikt wordt. Een PPS is geen contract, maar een project en een proces (Verhees, 2013). Volgens Verhees (2013, p. 102) wordt een PPS maar al te vaak als een contractvorm gezien. Het contract moet echter gezien worden als een middel om het proces van de publiek-private samenwerking vorm te geven. Ook moet er duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen de *aanbesteding* en het *contract*. Een aanbesteding gaat vooraf aan het contract. In het contract worden alle afspraken die tijdens de aanbesteding zijn gemaakt vastgelegd. Het contract is het sluitstuk van de aanbestedingsprocedure.

Artikel 2.28, lid 2:

Een overheidsopdracht is bijzonder complex indien de aanbestedende dienst objectief gezien niet in staat is:

- a. de technische middelen te bepalen waarmee aan de behoeften of het doel kan worden tegemoet gekomen, of
- b. de juridische of financiële voorwaarden van een project te specificeren.

Figuur 2: Complexe projecten (Aanbestedingswet, 2012).

Terugkomend op de complexiteit van de hedendaagse ruimtelijke ordening is er een trend zichtbaar waarin voor zeer complexe projecten geen eenduidige oplossing bestaat. In het geval van *complexe projecten* (zie figuur 2) is de opdrachtgever niet in staat om de aan de opdracht te stellen eisen te specificeren. Voor deze projecten is er een bijzondere aanbestedingsprocedure mogelijk, namelijk om een zogenaamde *concurrentiegerichte dialoog* te voeren met de potentiële opdrachtnemers om zo gezamenlijk tot verschillende oplossingen voor het probleem te komen (Moonen, 2016). De concurrentiegerichte dialoog voorziet in de mogelijkheid om met de gegadigden een dialoog te voeren en zo *“te bepalen welke middelen geschikt zijn om zo goed mogelijk aan de behoeften van de aanbestedende dienst te voldoen”* (Aanbestedingswet 2012, art. 2.29 sub. F).

1.2 Probleemstelling

In de bouw en infrastructuur vindt er een verschuiving plaats van traditionele contractvormen naar het gebruik van meer innovatieve contractvormen. Het vroegtijdig betrekken van de markt is populair tegenwoordig. De verwachting is dat het vroegtijdig betrekken van de markt voordelen (zoals meerwaarde) oplevert voor een project. Één van de manieren om de markt te betrekken is via aanbesteding en de concurrentiegerichte dialoog is één van de aanbestedingsprocedures. Verwacht wordt dat een dialoog tussen opdrachtgever en marktpartijen meerwaarde oplevert voor het project in de zin van creativiteit van de markt en innovatieve oplossingen.

Er zijn twee ‘soorten’ meerwaarde te onderscheiden. Als eerste is er de meerwaarde van de concurrentiegerichte dialoog ten opzichte van andere aanbestedingsprocedures. Ten tweede is er ook de meerwaarde binnen een project waarvoor de concurrentiegerichte dialoog wordt gebruikt. Deze meerwaarde wordt ook wel projectmeerwaarde genoemd. In de concurrentiegerichte dialoog wordt een dialoog gevoerd waarbij partijen oplossingen aandragen voor een probleem. Vanzelfsprekend wil een bedrijf de opdracht gegund krijgen en zal het bedrijf haar best daarvoor doen. Daarom is de verwachting dat partijen aan tafel met meerwaarde komen (Nagelkerke et al., 2009; Burnett, 2009; Hoezen, 2012; Hoezen en Doree, 2008; Arrowsmith en Treumer, 2012). De relatie tussen de concurrentiegerichte dialoog en meerwaarde zou onderzocht moeten worden. Onderzoek naar de effecten op innovatie en projectmeerwaarde door middel van de concurrentiegerichte dialoog is schaars (Haugbølle et al., 2015). Haugbølle et al. (2015) stellen dan ook: *“Hence, more studies on the particular relationship between the choice of procurement procedure and its effect on innovation are*

needed" (Haugbølle et al. 2015, p. 562). Een recente publicatie van Lenferink et al. (2017) wordt afgesloten met de opmerking: "*het huidige samenspel tussen publieke en private meerwaarde en de manier waarop dit samenspel kan worden verbeterd verdienen nader onderzoek, maar zijn tot nu toe onderbelicht gebleven*" (Lenferink et al. 2017, p. 132).

Daarnaast is een publiek-private samenwerking een project en een proces dat goed moet worden doordacht en vormgegeven. Een PPS-project is tegenwoordig vaak een 'contractarrangement' waarin de relatie tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer zich vormgeeft als een verticale hiërarchie (Klijn en Teisman, 2000; Verhees, 2013). Deze 'PPS-projecten' kenmerken zich door een opgeknipt proces waarin alle fases van het project door de opdrachtgever worden verdeeld en uitbesteed aan de markt. Een PPS-project zou zich echter moeten kenmerken door een integrale aanpak, waarin er een horizontale organisatiestructuur bestaat tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer (overheid en markt). Onderzocht zou moeten worden wat de kansen zijn om een dialoog te krijgen tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer na de gunning. Het voordeel van PPS was immers dat er meerwaarde ontstaat door samen te werken, maar deze samenwerking lijkt vaak beperkt te blijven tot de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie in een verticale hiërarchie (Klijn en Teisman, 2000; Verhees, 2013).

1.3 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om meerwaarde(n) te vinden binnen de concurrentiegerichte dialoog en daarnaast om oplossingen aan te dragen ter verbetering van de concurrentiegerichte dialoog. In dit onderzoek wordt gepoogd een antwoord te vinden op de vraag welke meerwaarde de concurrentiegerichte dialoog in het project brengt. Dit zal ten eerste bijdragen aan het kennisgat met betrekking tot de concurrentiegerichte dialoog en meerwaarde, en ten tweede een reflectie worden op de concurrentiegerichte dialoog als aanbestedingsprocedure. De concurrentiegerichte dialoog kenmerkt zich immers door de ruimte die het biedt aan inschrijvers om met meerwaarde te komen (Arrowsmith en Treumer, 2012). Het doel is dus om te kijken of er inderdaad meerwaarde wordt gecreëerd door middel van de concurrentiegerichte dialoog en waardoor het komt of deze meerwaarde wel of niet wordt gegenereerd. Op deze manier wordt een reflectie gevormd op de praktijk van de concurrentiegerichte dialoog en op basis van deze bevindingen kunnen er aanbevelingen worden opgesteld die bijdragen aan de verbetering van de concurrentiegerichte dialoog.

1.4 Onderzoeksvragen

1. wat is de concurrentiegerichte dialoog in PPS-projecten?

Deze vraag is beantwoord in paragraaf 5.2 met behulp van wetenschappelijke literatuur.

2. welke meerwaarde in de concurrentiegerichte dialoog wordt genoemd in de literatuur?

Ook deze vraag is beantwoord in het theoretisch kader met behulp van wetenschappelijke literatuur. De beantwoording van de vraag is relevant voor de vervolgstappen na het literatuuronderzoek. De antwoorden op de volgende deelvragen zijn namelijk vergeleken met de antwoorden op deze deelvraag in paragraaf 8.2.1. Het antwoord op deze vraag biedt de basis van waaruit de vergelijking plaatsvindt. Doel van deze vraag is om een lijst te verkrijgen met de potentiële meerwaarde(n) in de concurrentiegerichte dialoog op basis van de wetenschappelijke literatuur.

3. naar welke meerwaarde zijn partijen op zoek in, en door middel van de concurrentiegerichte dialoog?

Deze vraag is beantwoord door middel van interviews met betrokkenen bij de concurrentiegerichte dialoog. Op welke manier de interviews zijn vormgegeven en met welke betrokkenen interviews zijn gehouden is beschreven in het hoofdstuk 'methodologie' van dit onderzoek. Het antwoord op deze deelvraag is te vinden in paragraaf 8.2.1.

4. lukt het deze meerwaarde te genereren?

Deze vraag is beantwoord aan de hand van de interviews met betrokkenen bij de concurrentiegerichte dialoog in paragraaf 8.2.2.

5. hoe komt het dat deze meerwaarde wel of niet worden gegenereerd?

Deze vraag is een logische vervolgvraag op vraag 4 en is daarom ook beantwoord door middel van interviews met de betrokkenen in paragraaf 8.2.2.

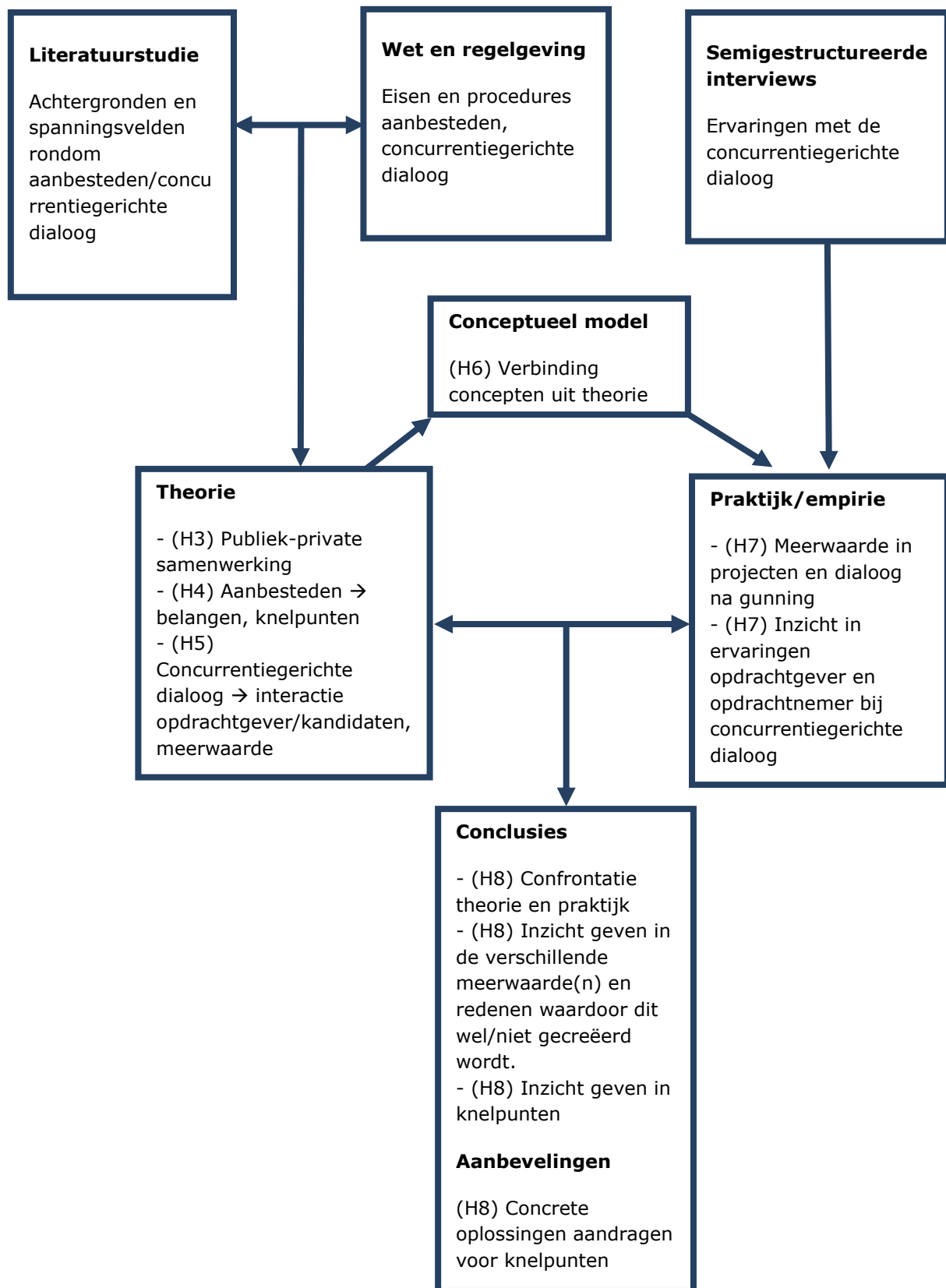
6. wat zijn de mogelijkheden en belemmeringen voor de dialoog in de realisatiefase en daarna? Wat zijn eventuele oplossingen voor deze belemmeringen?

Deze vraag is voor een deel beantwoord door literatuurstudie en voor het andere deel gerelateerd aan de interviews met betrokkenen bij de concurrentiegerichte dialoog. Het antwoord op deze vraag is te vinden in paragraaf 8.2.3.

1.5 Leeswijzer

In deze introductie is de basis gelegd voor het onderzoek. De probleem- en doelstelling, onderzoeksvragen en inleidende achtergronden zijn geformuleerd en daar zal in de rest van het onderzoek naar worden terugverwezen. In paragraaf 1.6 is het verdere verloop van dit onderzoek schematisch weergegeven. Allereerst is in hoofdstuk 2 de methodologie voor dit onderzoek beschreven. Vervolgens is het onderzoek gestart met het schetsen van de noodzakelijke wetenschappelijke achtergronden over de relevante concepten en theorieën in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 zijn de verschillende aanbestedingsprocedures beschreven, waarvan de concurrentiegerichte dialoog er één is. Deze procedure is apart behandeld in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 5 is ook deelvraag 1 beantwoord. Vervolgens is in hoofdstuk 6 het conceptueel model voor de rest van het onderzoek beschreven. Daarna zijn de uitkomsten van de interviews gerapporteerd in hoofdstuk 7. Als laatste zijn in hoofdstuk 8 de conclusies getrokken en de deelvragen beantwoord. Het onderzoek is afgesloten met aanbevelingen voor de praktijk en vervolgonderzoek.

1.6 Stroomschema onderzoek



2 Methodologie

In hoofdstuk 1 zijn het onderzoeksonderwerp en de achterliggende aanleidingen en de daaruit voortkomende doelstellingen behandeld. In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksmethoden die voor dit onderzoek zijn gebruikt beschreven. Er is gekozen om de methodologie van dit onderzoek voor het theoretisch kader te beschrijven, omdat het literatuuronderzoek dat heeft bijgedragen aan het theoretisch kader een wezenlijk onderdeel van dit onderzoek is.

Eerst is ingegaan op de aard van dit onderzoek (kwalitatief vs. kwantitatief onderzoek) (2.1). Een aantal afwegingen met betrekking tot bepaalde methodekeuzes zijn inzichtelijk gemaakt om dit onderzoek zo transparant mogelijk te maken (2.2). Vervolgens is beschreven op welke manier de selectie van respondenten is verlopen (2.3). In paragraaf 2.4 is beschreven op welke manier de interviewdata is verwerkt. Als laatste is in paragraaf 2.5 beschreven in welke verhouding respondent en onderzoeker staan.

2.1 Kwalitatief vs. Kwantitatief onderzoek

Wetenschappelijk onderzoek valt grofweg te verdelen in twee soorten: kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Bij kwantitatief onderzoek wordt gebruik gemaakt van fysieke concepten en redeneringen, wiskundige modellen en statistische technieken om bepaalde fenomenen te begrijpen. Kwantitatief onderzoek benadert een vraagstuk op een positivistische wijze (Clifford et al., 2010). Er wordt bij kwantitatief onderzoek dan ook vanuit gegaan dat alle fenomenen objectief zijn te 'meten'. Er moet altijd een objectieve waarheid zijn die met kwantitatieve methoden valt te ontdekken. Kwalitatief onderzoek verwerpt deze objectieve waarheden. Er wordt vanuit gegaan dat er niet één objectieve waarheid is, maar meerdere waarheden. Deze waarheden zijn afhankelijk van meningen, belevingen, waarnemingen en gebeurtenissen die niet te kwantificeren zijn (Clifford et al., 2010).

Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen naar welke meerwaarde partijen op zoek zijn in de concurrentiegerichte dialoog. Dit onderzoeksdoel is in zekere mate kwalitatief van aard: de meerwaarde(n) zijn grotendeels projectafhankelijk (subjectief) en zijn afhankelijk van de beleving van een bepaald persoon. Het ligt daarom voor de hand om een kwalitatieve onderzoeksmethode te gebruiken.

2.2 Onderzoeksmethoden

Voor dit onderzoek zijn twee verschillende kwalitatieve methoden van onderzoek gebruikt, namelijk literatuuronderzoek en interviews.

2.2.1 Literatuuronderzoek

Er heeft voor dit onderzoek een literatuurstudie plaatsgevonden naar de belangrijke achtergrondinformatie. Het gaat hier om een literatuurstudie naar de relevante theorieën en modellen. Doel van deze literatuurstudie is om inzicht te verkrijgen in de complexiteit van de hedendaagse ruimtelijke planning en vervolgens de link te leggen tussen deze complexiteit en de verschillende aanbestedingsprocedures (waaronder de concurrentiegerichte dialoog). Ook is gezocht in de bestaande literatuur naar meerwaarde in en door middel van de concurrentiegerichte dialoog.

De basis van het literatuuronderzoek is het boek van Arrowsmith en Treumer (2012). Vanuit dit boek zijn een heleboel andere verwijzingen met betrekking tot de concurrentiegerichte dialoog ontdekt die van belang bleken te zijn voor dit onderzoek. Daarnaast heeft het proefschrift van Hoezen (2012) een erg grote bijdrage geleverd voor de vorming van het theoretisch kader. Veel is er nog niet geschreven over de concurrentiegerichte dialoog en zeker niet in combinatie met meerwaarde. Dit heeft ertoe geleid dat het aantal bronnen voor hoofdstuk 5 wat beperkt is gebleven.

Voor het deel over de gunningsfase en daarna is veelal gebruikt gemaakt van de literatuur over 'governance' vanuit de bestuurskunde. Voor een deel is deze literatuur ook gebruikt voor het deel over publiek-private samenwerking.

Voor het onderwerp publiek-private samenwerking is gezocht op 'public-private partnerships' op de bekende websites van uitgevers (o.a. SAGEpub, Wiley, ScienceDirect). Vervolgens is per document de referentielijst bestudeerd om relevante en aanverwante artikelen te vinden. Uiteindelijk is deze wetenschappelijke literatuur gebruikt om een aantal overeenkomende kenmerken te vinden die relevant zijn voor publiek-private samenwerkingen.

Voor het onderwerp aanbesteden is meer gebruik gemaakt van wetgeving en procedurele regelgeving, omdat aanbesteden in die zin wat minder wetenschappelijk is. Het hoofdstuk over aanbesteden is dan ook meer informatie dan een discussie.

2.2.2 Interviews

In dit onderzoek zijn interviews gebruikt als grootste bron van informatie. Het houden en analyseren van interviews is een kwalitatieve onderzoeksmethode met als doel het verkrijgen van inzicht in complex gedrag, meningen en emoties en voor het verzamelen van verschillende ervaringen (Longhurst, 2010). Deze methode is zeer geschikt voor dit onderzoek omdat het mogelijk maakt dat betrokkenen bij de concurrentiegerichte dialoog hun eigen

opvatting over meerwaarde konden laten gelden tijdens de interviews. Meerwaarde in de concurrentiegerichte dialoog kan verschillend worden opgevat. Wat voor één partij meerwaarde betekent, kan voor de andere partij juist het tegenovergestelde betekenen. Om dit op te vangen zullen voor dit onderzoek zoveel mogelijk verschillende betrokkenen bij de concurrentiegerichte dialoog worden geïnterviewd. Het is niet de bedoeling om statistische en wiskundige berekeningen op de uitkomsten los te laten, maar puur om een zo breed mogelijk beeld van meerwaarde en de bijbehorende factoren binnen de concurrentiegerichte dialoog te krijgen. De interviews zijn dan ook afgenomen met een semi-gestructureerd karakter, dit betekent dat tijdens het interview een lijst met onderwerpen werd gebruikt die tijdens het gesprek aan de orde zouden moeten komen (Wester en Peters, 2004). Voordeel van semi-gestructureerde interviews is dat er gebruik wordt gemaakt van een vaste lijst onderwerpen, maar dat het toch flexibiliteit geeft aan de interviewer doordat de mogelijkheid bestaat om dieper op sommige onderdelen in te gaan (Longhurst, 2010). Daarnaast zijn uit de theorie een aantal meerwaarden en manieren van ontstaan van meerwaarde verkregen. Deze zijn in de interviews niet voorgelegd aan de praktijk, om vooringenomen antwoorden te voorkomen. Door open vragen te stellen over meerwaarde probeerde de vragensteller te waarborgen dat de respondenten meer over hun eigen bevindingen gingen praten.

2.3 Selectie respondenten

| | Datum interview | Rol | Publiek/ privaat/ tussenpartij |
|---------------------|------------------------|--|---|
| <i>Respondent 1</i> | 17-02-2017 | Onderzoeker CD, kaderzetter aanbestedingen | Publiek |
| <i>Respondent 2</i> | 24-02-2017 | Projectmanager, contractmanager, medewerker handreiking CD | Publiek |
| <i>Respondent 3</i> | 13-03-2017 | Projectdirecteur tenders in bouw- en vastgoedprojecten | Privaat |
| <i>Respondent 4</i> | 17-03-2017 | Tendermanager | Privaat |
| <i>Respondent 5</i> | 17-03-2017 | Tendermanager, traint mensen om naar een dialoog te gaan | Privaat |
| <i>Respondent 6</i> | 23-03-2017 | Directeur PPS-projecten, tendermanager, projectdirecteur | Privaat |

| | | | |
|---------------------|------------|--|--------------|
| <i>Respondent 7</i> | 24-03-2017 | Bedenker van spelsimulatie CD, zowel opdrachtgever als opdrachtnemer, jurist | Tussenpartij |
|---------------------|------------|--|--------------|

Tabel 1: overzicht respondenten

De concurrentiegerichte dialoog is een aanbestedingsprocedure en dat betekent dat er in de regel 2 partijen bij betrokken zijn, namelijk de opdrachtgever (aanbestedende dienst) en de opdrachtnemer (gegadigde/aanbieder). Dit is ook het uitgangspunt voor de selectie van de respondenten: respondenten vanuit de aannemerij en vanuit het opdrachtgeverschap. Naast deze beide partijen is het vaak zo dat er een jurist aan tafel zit om de juridische aspecten van de dialoog te waarborgen. Daarnaast kan het zo zijn dat een opdrachtgever of een aannemer een tussenpersoon, bijvoorbeeld iemand van een advies- of ingenieursbureau, inhuurt om voor hem/haar de aanbesteding te doen. Samengevat is er dus gekozen om mensen vanuit het opdrachtgeverschap te interviewen. Daarnaast zijn er mensen vanuit de aannemerij geïnterviewd en is er een interview afgenomen met een tussenpartij, een jurist en een onderzoeker.

2.4 Uitwerking van de data: data-analyse

Gevraagd is aan alle respondenten of zij bezwaar hadden dat het interview werd opgenomen en uitgeschreven. Dit bleek niet het geval, zodat alle interviews zijn opgenomen en uitgeschreven (getranscribeerd) en daardoor werd het analyseren van de interviews makkelijker. Na het transcriberen is er een analyse op de tekst losgelaten; het zogenaamde coderen. Coderen is een manier om de data te evalueren en te organiseren in een poging om de dieperliggende betekenis uit een tekst te verkrijgen (Cope, 2010). Het coderen is gebeurd door middel van het programma Atlas.ti. Er is gebruik gemaakt van zogenaamde "open codering". Dit betekent dat de codes zijn voortgekomen uit de onderzoeksvragen en de antwoorden van de respondenten om de data te ordenen.

De volgende codes zijn gebruikt om de transcripten te ordenen:

- Betrokkenheid aanbestedingsproces
- Creëren van meerwaarde
- Dialoog na de gunning
- Nadeel CD
- Procesmeerwaarde
- Projectmeerwaarde
- Relatie/samenwerking tijdens dialoog
- Samenwerking na gunning
- Spanning

2.5 Ethische kwesties

Het is van belang om te bepalen welke positie de onderzoeker in dit onderzoek heeft ingenomen. Op die manier is het voor de respondenten en de onderzoeker zelf makkelijker om te begrijpen in welke relatie respondent en onderzoeker tot elkaar staan.

Voordat aan dit onderzoek begonnen is, had de onderzoeker amper gehoord van de 'concurrentiegerichte dialoog'. In de masteropleiding Environmental and Infrastructure Planning is het onderwerp contracten en aanbesteden een aantal keren aan bod gekomen, maar alleen oppervlakkig en zeker niet over aanbestedingsprocedures. Voor de onderzoeker is dit enerzijds positief; er kon met een open blik onderzocht worden zonder enige vooringenomenheid over het onderwerp. Aan de andere kant kostte het voor de onderzoeker wel redelijk veel tijd en moeite om alles goed te kunnen begrijpen. Ook met de interviews die zijn afgenomen was het soms lastig om de taal van de respondenten te verstaan.

De interviews zijn afgenomen bij verschillende partijen in de concurrentiegerichte dialoog. Deze partijen hebben natuurlijk hun eigen belangen en posities en hebben dus ook vanuit dat standpunt gerepondeerd op de interviews. Ook zijn de concurrentiegerichte dialogen niet openbaar, maar geheim. Het is dus van belang om te beseffen dat de respondenten niet alle informatie die zij bezitten met de onderzoeker wilden delen. Voor een groot deel wordt dit voorkomen door de respondenten in dit onderzoek anoniem te laten blijven. Op die manier is (hopelijk) het 'eerlijke verhaal' verteld.

THEORIE

3 Publiek-private samenwerking

3.1 Achtergrond: PPS in Nederland

Net als in vele andere landen, was in Nederland de centrale overheid verantwoordelijk voor de planvorming, aanleg en onderhoud van de infrastructuur. Rijkswaterstaat hield zich verantwoordelijk voor de verkenningsstudies tot aan het onderhoud van de aangelegde infrastructuur (Arts, 2007; Van den Brink, 2009). Dit gebeurde tot en met het einde van de jaren '90 door middel van een zogenaamd RAW-bestek: een specificatie van het project inclusief gedetailleerde technische ontwerpen met de onderliggende berekeningen voor het benodigde materiaal en de tijd die nodig was om het project te realiseren (Lenferink et al., 2013a). Op basis van deze specificatie konden bidders inschrijven en wie het laagste geldbedrag bood kreeg de opdracht gegund (Lenferink et al., 2013a).

In de jaren '80 van de vorige eeuw werd in Nederland voor het eerst de aandacht gelegd op publiek-private samenwerking. Het regeerakkoord van Lubbers II stelt: *"Nieuwe vormen worden opgezet van publieke en private samenwerking, met de gemeentelijke overheid, het plaatselijke c.q. regionale bedrijfsleven en indien nodig de rijksoverheid, gericht op het opvoeren van het investeringsvolume ten behoeve van onder meer de stedelijke vernieuwing"* (Klijn en van Twist 2007a, p. 7). Hierna werden verschillende projecten gerealiseerd via dit uitgangspunt, maar rapporten van de Algemene Rekenkamer naar aanleiding van deze projecten waren zeer kritisch en dus verminderde het enthousiasme en daarmee het gebruik van PPS (Klijn en van Twist, 2007a).

In de jaren '90 kwam PPS weer volop in de belangstelling in Nederland. De paarse kabinetten Kok hadden als grote ambitie om de markt meer te betrekken bij projecten. Uiteindelijk werd in 1998 de nota 'Meer Waarde door Samen Werken' opgesteld en als basis voor het regeringsbeleid neergelegd (Klijn en van Twist, 2007a). Vervolgens werd een verscheidenheid aan projecten geïdentificeerd die uitgevoerd konden worden door middel van een PPS-constructie: de A4 Delft-Schiedam, de A59 Geffen-Oss, de N31 Leeuwarden-Drachten, de N301 Hilversum-Haarlem, de aanleg van de 2^e Maasvlakte, de Betuwelijn en de HSL tussen Amsterdam en de Duitse en Belgische grens (Koppenjan, 2005). Veel van deze projecten zijn echter niet gerealiseerd door middel van een PPS, omdat het bleek dat een PPS moeilijk was te bereiken (Koppenjan, 2005).

3.2 Definities

Publiek-private samenwerking (PPS) kent vele definities. Het doel van deze paragraaf is om deze verschillende definities te

bediscussiëren en zo te komen tot een aantal overeenkomende kenmerken van PPS.

De term publiek-private samenwerking bestaat uit 3 subtermen, namelijk: publiek, privaat en samenwerking. PPS is een samenwerkingsverband tussen een publieke partij en een private partij, ofwel een samenwerkingsverband tussen de overheid en het bedrijfsleven waarin zij gezamenlijk projecten realiseren. PPS, zo is de veronderstelling, levert meerwaarde op omdat marktpartijen meer kunde en creativiteit in huis hebben (Bult-Spiering et al., 2005; Hodge en Greve, 2007, Flyvbjerg et al., 2003).

Li et al. (2005) definiëren PPS kort: het betrekken van de private sector in de ontwikkeling en financiering van publieke faciliteiten en services. Deze definitie is vrij kort door de bocht, omdat er niets wordt gezegd over de vorm van de samenwerking. Koppenjan (2005) gaat hier wel op in: hij definieert PPS als een vorm van gestructureerde samenwerking tussen publieke en private partijen in de planning, constructie en/of de exploitatie van infrastructuurwerken waarin zij de risico's, kosten, baten, middelen en verantwoordelijkheden delen of verdelen (Koppenjan, 2005). Er worden in een PPS dus afspraken gemaakt tussen de publieke en private partijen over de verdeling van deze aspecten.

Het kenniscentrum PPS (1999) geeft geen 'harde' definitie van een PPS, maar beperkt zich tot een lijst met kenmerken van een PPS. "*Bij een PPS-project:*

- *werken overheden en bedrijfsleven samen op basis van duidelijke, contractueel vastgelegde afspraken;*
- *is contractueel vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke kosten en risico's draagt;*
- *gaat het om het realiseren van zowel maatschappelijke als commerciële doelen;*
- *verwachten beide partijen dankzij de samenwerking en de inbreng van ieders specifieke deskundigheid een beter resultaat tegen dezelfde kosten te realiseren (of hetzelfde resultaat tegen geringere kosten);*
- *behoudt elke partij zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheid." (Kenniscentrum PPS 1999, p. 4).*

Er zijn een aantal kenmerken die telkens terugkomen in de literatuur voor wat betreft PPS. Ten eerste gaat het om een overeenkomst tussen de private- en de publieke sector. (Bult-Spiering et al., 2005; Hodge en Greve, 2007; Flyvbjerg et al., 2003; Li et al., 2005; Koppenjan, 2005; Kenniscentrum PPS, 1999). Daarnaast gaan veel definities in op het onderliggende contract van de PPS: hierin staan

namelijk de belangrijkste afbakeningen: wie is waar verantwoordelijk voor en hoe gaat de risicoallocatie enz. Ook dit kenmerk van PPS is dus relevant. Ook is de wetenschappelijke literatuur omtrent PPS ervan overtuigd dat een PPS zorgt voor meerwaarde (Bult-Spiering et al., 2005; Hodge en Greve, 2007, Flyvbjerg et al., 2003; Klijn en van Twist, 2007a). Meerwaarde binnen de PPS kan financiële meerwaarde zijn: kostenbesparing doordat bijvoorbeeld de vergunningverlening heel gemakkelijk gaat (Klijn en van Twist, 2007a). Meerwaarde kan ook optreden door synergie binnen het project doordat activiteiten elkaar versterken (Klijn en van Twist, 2007a). In paragraaf 5.6 is dieper ingegaan op meerwaarde.

3.3 Afbakening: 2 vormen van PPS

In de bestuurskunde worden allerlei vormen van publiek-private samenwerking teruggebracht tot de twee hoofdvormen van PPS, namelijk het *concessiemodel* en het *alliantiemodel* (Eversdijk en Korsten, 2009). Het concessiemodel ziet PPS als een contractarrangement tussen het publieke en het private domein, terwijl het alliantiemodel de PPS ziet als een partnerschaparrangement (Klijn en Van Twist, 2007b; Klijn et al., 2007). De concessionele vormen van PPS zijn de oudste vormen van PPS; de alliantievormen (partnerschapvorm) van PPS zijn pas later in de praktijk gebruikt (Grimsey en Lewis, 2007). Een PPS concessie integreert onderdelen (bijvoorbeeld ontwerp, de bouw, financiering, aanleg en beheer) van bijvoorbeeld een infrastructuurproject. In de wetenschappelijke wereld met betrekking tot PPS is een discussie gaande of het concessiemodel wel echt een vorm van PPS is. Klijn en Teisman (2005) stellen dat: "*the contractform of PPP is not actually a PPP at all, but a revamped form of tendering in which there is still a sharp risk division*" (Klijn en Teisman 2005, p. 103).

Het concessiemodel integreert alle onderdelen van een PPS (Koppenjan, 2005). Dit wordt ook wel *verticale integratie* genoemd. Het contract wat ten grondslag ligt aan de PPS en functioneert als leidraad van de PPS integreert het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud (Koppenjan, 2005). Aan deze vorm van PPS ligt het New Public Management (NPM) gedachtegoed ten grondslag (Rhodes, 1996). Het NPM stelt dat de overheid zich alleen moet richten op de formulering van het beleid. De private partijen richten zich vervolgens op de uitvoering van dat beleid.

Binnen het alliantiemodel krijgt een PPS de vorm van één organisatie: publieke en private partijen vormen gezamenlijk één organisatie met als doel het gezamenlijk ontwikkelen, onderhouden en/of exploiteren van infrastructurele werken (Klijn en Teisman, 2000). Dit wordt ook wel *horizontale integratie* genoemd. Horizontale

integratie leidt tot betere producten, meer innovatie en snellere beleidsuitvoering (Koppenjan en Klijn, 2004; Kickert et al., 1997).

Tabel 1 (Klijn en Teisman, 2000) geeft een overzicht van de grootste verschillen tussen het concessiemodel en het alliantiemodel. Hieruit valt op dat de coproductie (gezamenlijke productie) bij het concessiemodel zich beperkt tot de beginfase waarin de aanbesteding plaatsvindt. Binnen het alliantiemodel blijft deze coproductie voor langere tijd bestaan.

| Kenmerken | Contractarrangementen / Concessiemodel | Partnershiparrangementen / Alliantiemodel |
|---|--|--|
| Type relatie | Opdrachtgever (publieke partij) en opdrachtnemer (private partij) | Gezamenlijke besluitvorming (zoeken naar verbindingen) |
| Soort van probleem en specificatie van oplossingen | Publieke partij specificeert probleem en oplossing/product | Publieke en private partij betrokken in gezamenlijk proces van probleem en oplossingspecificatie |
| Scope van project | Neiging naar zoeken van heldere scheidingen eventuele scopeverbredingen moeten binnen die afgebakende verantwoordelijkheid en vallen | Neiging naar zoeken scopeverbreding en verbinding elementen |
| Succesvoorwaarden | Heldere contract en aanbestedingsregels en duidelijk geformuleerde probleemstelling/project eisen | Verbinden van ambities en doelen, goede regels voor interactie creëren van commitment en lonende samenwerking |
| Management principes | Sterk geënt op principes van projectmanagement (doelen specificeren, tijdsplanning organiseren, menskracht organiseren) | Meer geënt op principes van procesmanagement (doelzoeken, verbinden en koppelen van actoren, activiteiten en verbinden van beslissingen) |

| | | |
|------------------------------|---|--|
| Soort van coproductie | Beperkt en vooral voorafgaand aan de aanbesteding daarna alleen controle geen coproductie | Uitgebreid gedurende hele proces, in begin vooral over aard van ambities en zoeken naar verbindingen, later meer coproductie bij gezamenlijk realiseren van ambities |
|------------------------------|---|--|

Tabel 2: coproductie in PPS via contracten (concessiemodel) en partnerschap (alliantiemodel). (Klijn en Teisman, 2000)

Opmerkelijk is dat de coproductie bij het concessiemodel beperkt blijft tot de beginfase van de aanbesteding, terwijl dit bij het alliantiemodel doorloopt tot later in de projectfase. In paragraaf 5.8 wordt verder ingegaan op de mate van samenwerking en wordt ook bediscussieerd waarom het goed zou zijn om ook na de gunning van de opdracht door te gaan met de samenwerking. Tabel 1 geeft daartoe al een eerste aanzet: er wordt namelijk veel meer gecoproduceerd bij het alliantiemodel dan bij het concessiemodel. Een publiek-private samenwerking zou zich dus moeten kenmerken door de vorming van een partnership tussen opdrachtgever en opdrachtnemer waarin veel cocreatie is. Op die manier zou er veel meer ruimte zijn voor het bundelen van krachten die leiden tot creatieve oplossingen en innovatie. De concurrentiegerichte dialoog als aanbestedingsprocedure zou hier prima inpassen, omdat men tijdens de dialoog ook gezamenlijk aan tafel zit en er dus krachtenbundeling zou kunnen plaatsvinden. Dit aspect is in de praktijk onderzocht en beschreven in hoofdstuk 7 en 8.

4 Aanbesteden

4.1 Inleiding

In het voorgaande deel is de 'publiek-private samenwerking' beschreven. Voorafgaand aan de samenwerking tussen markt en overheid moet er worden aanbesteed. Op deze manier wordt de opdracht als het ware in de markt gelegd. Van groot belang is dat er onderscheid wordt gemaakt tussen *aanbesteden* en *contracteren*. Aanbesteden is het proces wat voorafgaat aan het contract. Tijdens de aanbesteding worden er afspraken gemaakt over de samenwerking, en deze afspraken worden vervolgens vastgelegd in het contract.

Omdat de concurrentiegerichte dialoog een vorm is van *aanbesteden* is dit hoofdstuk gericht op de beschrijving van aanbesteden in het algemeen. Eerst is er een uitleg gegeven over wat aanbesteden inhoudt (4.2). Vervolgens is er beschreven welke belangen van de opdrachtgever en aanbieders er spelen tijdens de aanbesteding (4.3). Deze belangen bepalen voor een deel de manier waarop de interactie tussen opdrachtgever en aanbieders verloopt. Als laatste zijn kort de verschillende aanbestedingsprocedures besproken (4.4).

4.2 Wat is aanbesteden?

Brackmann (2004) geeft de volgende definitie aan aanbesteden: "*aanbesteden is het proces van inkopen waarbij een publieke opdrachtgever op een transparante en objectieve wijze de opdracht verstrekt aan een aanbieder, die voldoet aan bepaalde eisen en die de beste aanbidding heeft gedaan*" (Brackmann 2004, p. 19)

Aanbesteden is een onderdeel van het inkopen van een bepaald product of dienst. Aanbesteden is het gehele proces vanaf het opstellen van de vraag tot aan de gunning van de opdracht aan een bepaald bedrijf. Aanbesteden is de manier om opdrachten professioneel in de markt te zetten (Pianoo, 2016). Aanbesteden zorgt voor een vorm van concurrentiestelling waardoor de aanbestedende diensten zorgen voor betere kansen op een goede prijs/kwaliteitsverhouding. In Europa wordt het aanbesteden vormgegeven door wettelijke richtlijnen, die in Nederland zijn vertaald in nationale wetgeving: de Aanbestedingswet 2012, welke is herzien in 2016.

Europees aanbesteden is nodig wanneer de financiële omvang van een project boven een relevant drempelbedrag (deze drempelbedragen worden periodiek vastgesteld en gepubliceerd door de Europese Commissie) komt. Onder dit drempelbedrag zijn de Nederlandse aanbestedingsregels van toepassing. In de praktijk is

het echter vaak zo dat voor (infrastructurele) bouwprojecten de Europese aanbestedingsregels van toepassing zijn, omdat deze projecten bijna altijd boven het drempelbedrag uitkomen (Moonen, 2016).

4.3 Opdrachtgevers en aanbieders in aanbestedingen

Bij aanbestedingen zijn in de regel twee verschillende partijen betrokken, namelijk opdrachtgever en aanbieders (marktpartijen), die elk hun eigen belangen behartigen. Deze belangen zorgen voor een groot deel voor het uiteindelijke verloop van de aanbesteding, omdat partijen opkomen voor hun belang en hun gedrag daarop aansturen. De uitkomst van een aanbesteding zorgt er ook voor dat een aanbieder of opdrachtgever rechtstreeks geraakt wordt in zijn belangen. Voor het begrijpen van het interactieproces in de aanbesteding en specifiek in de concurrentiegerichte dialoog is het van belang om kennis te hebben van de belangen van opdrachtgevers en aanbieders in aanbestedingen. Deze belangen vertellen iets over de manier waarop de dialoog wordt gehouden. Met deze belangen worden niet de maatschappelijke en economische belangen die met het project zijn gemoeid bedoeld, maar puur de belangen van enerzijds de opdrachtgever en anderzijds de aanbieders.

Belang aanbestedende dienst/opdrachtgever

Het primaire belang van de aanbestedende dienst wordt door de Regieraad Bouw (2006) gedefinieerd als: "*door diens vraagspecificatie in de markt te zetten, vraagt de aanbesteder naar een oplossing waarmee zo optimaal mogelijk in al zijn geformuleerde behoeften kan worden voorzien*" (Regieraad Bouw 2006, p.18). "*Optimaal mogelijk in al zijn geformuleerde behoeften kan worden voorzien*" betekent dat de aanbestedende dienst de oplossing tegen zo laag mogelijke kosten en met een kwalitatief hoogwaardig bouwproject met optimale levensduur geleverd wil krijgen (Regieraad Bouw, 2006).

Belang aanbieders

Het belang van aanbieders is kortweg samen te vatten in twee subbelangen: bedrijfscontinuïteit en winstmaximalisatie (Regieraad Bouw, 2006). Deze belangen zijn niet anders dan de belangen van ieder andere onderneming. Doordat een onderneming deze belangen kent zal een onderneming in de regel ook zelf zo kwalitatief hoogwaardig mogelijke oplossingen bedenken.

Naast de verschillende belangen van de aanbestedende dienst en de aanbieders zijn er ook nog gemeenschappelijke belangen: deze

worden in de publicatie van de Regieraad Bouw afgeleide belangen genoemd (Regieraad Bouw, 2006). Deze afgeleide belangen zijn het transactiekostenbelang, rationaliteitsbelang, informatiebelang, innovatiebelang en het mededingingsbelang. Deze afgeleide of gemeenschappelijke belangen worden in tabel 2 toegelicht.

Transactiekostenbelang *"Het is van belang dat de transactiekosten, die als gevolg van een aanbesteding worden gegenereerd, zoveel mogelijk worden beperkt. In een optimale situatie blijven de transactiekosten zo laag mogelijk. Hoe hoger de transactiekosten zijn, des te verder raken de aanbesteder en de aan de aanbesteding deelnemende onderneming verwijderd van de optimale verwezenlijking van de primaire belangen"* (Regieraad Bouw 2006, p. 21).

Rationaliteitsbelang *"Het is van belang dat een aanbesteder gedurende het gehele verloop van een aanbestedingsproces rationele beslissingen neemt die dienstig zijn aan de verwezenlijking van de primaire belangen. Beslissingen van de aanbesteder zijn rationeel wanneer zij een bijdrage leveren aan de totstandkoming van een volledig overeenkomst, omdat dat tot een maximalisering van de gezamenlijke winst zal leiden hetgeen vanuit de optiek van de primaire belangen voor zowel de aanbesteder als de betrokken onderneming het meest optimaal is"* (Regieraad Bouw 2006, p. 22).

Informatiebelang *"Het is van belang dat informatiegebreken en informatieasymmetrie tijdens een aanbesteding zoveel mogelijk worden teruggedrongen"* (Regieraad Bouw 2006, p. 21)

Voorts is het zo dat bij wet is bepaald dat alle deelnemers aan de aanbesteding toegang moeten krijgen tot exact dezelfde informatie (transparantiebeginsel).

| | |
|------------------------|--|
| Innovatiebelang | <i>"Het is van belang dat aanbesteders ondernemingen de ruimte geven om innovatieve oplossingen aan te bieden" (Regieraad Bouw 2006, p. 19).</i> |
| Mededingsbelang | <i>"Het is van belang dat ondernemingen bij het aanbieden van oplossingen in volledige concurrentie met elkaar treden en dat de aanbesteder bij de verwezenlijking van dat belang alle ondernemingen dezelfde faire kans biedt op het verwerven van de opdracht" (Regieraad Bouw 2006, p. 22).</i> |

Tabel 3: definities van de verschillende gemeenschappelijke/afgeleide belangen (Regieraad Bouw, 2006).

Al deze verschillende belangen brengen spanningsvelden met zich mee. Het is namelijk niet mogelijk om aan al deze belangen volledig tegemoet te komen. Wanneer er nadruk wordt gelegd op een bepaald belang, dan zal dat uitdrukkelijk gevolgen hebben voor de aanbestedingsprocedure. In het geval van de concurrentiegerichte dialoog zullen die gevolgen nog groter zijn omdat het daarbij mogelijk is om een dialoog te voeren tussen de aanbestedende dienst en de aanbieders.

Voor de inrichting van de procedures is het belangrijk om deze belangen in het achterhoofd te houden om zo een beter begrip te krijgen van de manier waarop de aanbestedingsprocedure verloopt.

4.4 Procedures

De richtlijnen en regels van de Europese Unie zijn concreet vertaald in een aantal procedures die het voor de aanbestedende dienst mogelijk moet maken om een opdracht in de markt te zetten. Er zijn zes aanbestedingsprocedures die van toepassing zijn voor de Europese aanbesteding van (infrastructurele) bouwwerken (Van Valkenburg et al., 2008). Daarnaast bestaat ook nog de prijsvraag; deze wordt met name vaak gebruikt bij architectuuropdrachten (Pianoo, 2016). De prijsvraag wordt in deze paragraaf verder niet besproken, omdat het voor de theoretische achtergrond van dit onderzoek niet noodzakelijk is om kennis over deze aanbestedingsprocedure te hebben. Deze paragraaf beschrijft de verschillende aanbestedingsprocedures. De procedure van de concurrentiegerichte dialoog wordt apart behandeld, omdat de

concurrentiegerichtete dialoog van toepassing is op de rest van het onderzoek.

Aanbestedingsprocedures

1. **Openbare procedure (altijd toepasbaar)**
Art. 27 Richtlijn 2014/24/EU
2. **Niet-openbare procedure (altijd toepasbaar)**
Art. 28 Richtlijn 2014/24/EU
3. **Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande publicatie (beperkt toepasbaar)**
Art. 32 Richtlijn 2014/24/EU
4. **Mededingingsprocedure met onderhandeling (beperkt toepasbaar)**
Art. 29 Richtlijn 2014/24/EU
5. **Concurrentiegerichtete dialoog (beperkt toepasbaar)**
Art. 30 Richtlijn 2014/24/EU
6. **Innovatiepartnerschap**
Art. 31 Richtlijn 2014/24/EU

4.4.1 Openbare procedure

De openbare procedure is één van de standaardaanbestedingsprocedures in Europa. De opdracht wordt gepubliceerd waarna iedere geïnteresseerde kan inschrijven op de opdracht. Vervolgens kan de aanbestedende dienst bepalen dat er één of meerdere van de inschrijvers in aanmerking komen voor de gunning van de opdracht. De aanbestedende dienst beoordeelt vervolgens de inschrijvers op basis van de gunningcriteria. De beste aanbieder krijgt de opdracht gegund (Pianoo, 2016a).

Voordeel van deze procedure is dat de procedure relatief kort duurt (ongeveer 8 weken). Een nadeel van de procedure is dat de aanbestedende dienst niet mag onderhandelen met de inschrijvers over de ingediende inschrijvingen (Pianoo, 2016a)

4.4.2 Niet-openbare procedure

De niet-openbare procedure is eveneens een Europese standaardprocedure. De niet-openbare procedure kent twee verschillende fases. De eerste fase van de procedure (selectiefase) is voor iedereen toegankelijk. Iedere partij kan zich hiervoor aanmelden. Voorafgaand aan deze fase maakt de aanbestedende dienst een aantal selectiecriteria (criteria die betrekking hebben op de partij die zich inschrijft) en een maximaal aantal gegadigden kenbaar. De inschrijvers worden op basis van de selectiecriteria beoordeeld en er blijven een vooraf vastgesteld aantal inschrijvers over. In de tweede fase (gunningsfase) worden de daadwerkelijke inschrijvingen op de opdracht gedaan. Alleen de partijen die in de

eerste fase door de selectie zijn gekomen worden uitgenodigd om in te schrijven op de opdracht. Na deze fase worden de inschrijvingen beoordeeld en wordt de opdracht gegund aan de beste inschrijver (Pianoo, 2016b). Van belang is om hier onderscheid te maken tussen selectiecriteria en gunningscriteria. Selectiecriteria hebben betrekking op de inschrijvende partij, gunningscriteria hebben betrekking op de aanbieder van de inschrijvende partij.

4.4.3 Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking

De onderhandelingsprocedures worden beperkter toegepast dan de openbare en de niet-openbare aanbestedingsprocedures. In het verleden waren er twee verschillende onderhandelingsprocedures, namelijk de *onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande aankondiging* en de *onderhandelingsprocedure met voorafgaande aankondiging* (Pianoo, 2016c; Kennisportal Europese aanbesteding, 2016). Met de herziening van de Aanbestedingswet in 2016 is de *onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking* komen te vervallen.

De *onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande aankondiging* wordt zeer sporadisch toegepast, omdat er eisen zijn gesteld aan het gebruik van deze procedure. De procedure mag alleen gebruikt worden wanneer er in de openbare of niet-openbare procedure geen geschikte inschrijvingen ontvangen zijn, of wanneer maar één specifieke ondernemer (nutsbedrijven die handelen vanuit een monopolypositie en een product of dienst leveren die er zijn voor het algemeen belang) de opdracht kan uitvoeren, of wanneer de opdracht dringende spoed heeft, of wanneer de opdracht voortkomt uit een prijsvraag.

De aanbestedende dienst onderhandelt vervolgens met de betrokken bedrijven en bespreekt daarin de prijs en de uitvoeringsomstandigheden. Daarna kan de opdracht gegund worden aan één van de betrokken ondernemers (Pianoo, 2016c).

Voordeel van deze procedure is de ruimte om de aanbestedende dienst en de aanbieder met elkaar te laten onderhandelen. Hierdoor worden vraag en aanbod beter op elkaar afgestemd. Nadeel is ook dat er door deze procedure weinig concurrentie is tussen de verschillende ondernemers. Hierdoor wordt niet altijd de beste prijs-kwaliteitverhouding verkregen (Pianoo, 2016c).

4.4.4 Mededingingsprocedure met onderhandeling

De *mededingingsprocedure met onderhandeling* kent een openbare aanmelding om mee te mogen doen. De opdrachtgever/aanbesteder beperkt het aantal deelnemers aan de onderhandelingen tot

minimaal 3. Deze 3 inschrijvers worden uitgenodigd om te onderhandelen aan de hand van de inschrijvingen (Pianoo, 2016d). Het doel van de mededingingsprocedure met onderhandeling is het verbeteren van de inhoud van de ingediende offertes. Hier zit ook het verschil met de procedure van de concurrentiegerichte dialoog, welke gericht is op het vinden van oplossingen en niet op het verbeteren van oplossingen (Pianoo, 2016d).

Het gebruik van deze procedure kent eveneens een aantal voorwaarden waarvan minimaal één van toepassing moet zijn om in aanmerking te komen voor het gebruik van deze procedure (Aanbestedingswet, 2012). Het kan het zo zijn dat na het doorlopen van een openbare of niet-openbare procedure alle inschrijvingen, onregelmatige of onaanvaardbare inschrijvingen zijn geweest. Onregelmatige inschrijvingen zijn offertes die onderling zijn afgestemd, of offertes die niet voldoen aan de essentiële voorwaarden van de aanbesteding, of offertes die voorwaarden bevatten die een eenzijdige bevoordeling bevatten. Alle inschrijvingen op de openbare of niet-openbare procedure moeten onregelmatig zijn om te kunnen overgaan op de mededingingsprocedure met onderhandeling. Onaanvaardbare inschrijvingen zijn inschrijvingen waarvan de prijs hoger ligt dan de vooraf vastgestelde raming van de aanbestedende dienst. Ook hiervoor is van toepassing dat alle inschrijvingen binnen de openbare of niet-openbare procedure onaanvaardbaar moeten zijn. Dan is het mogelijk de mededingingsprocedure met onderhandeling toe te passen (Kennisportal Europese aanbesteding, 2016).

De mededingingsprocedure met onderhandeling kan ook als eerste procedure worden gekozen. In dat geval kan er voor een opdracht van tevoren geen prijs worden vastgesteld of kan de opdracht niet voldoende worden gespecificeerd, of voldoen gemakkelijk beschikbare oplossingen niet. Meer voorwaarden en toepassingsmogelijkheden zijn te vinden in de Aanbestedingswet (2012).

Deze procedure lijkt erg op die van de concurrentiegerichte dialoog (hoofdstuk 4). Het verschil is dat er in deze procedure na de eerste dialoofase pas wordt ingeschreven op de opdracht (Pianoo, 2016d). Verder is deze procedure zo beperkt toepasbaar dat er voor zeer complexe projecten een aparte procedure is opgesteld, namelijk de concurrentiegerichte dialoog (Lenferink et al., 2013b).

4.4.5 Innovatiepartnerschap

Het innovatiepartnerschap is een procedure die voorziet in de behoefte om onder de aanbestedingsvlag een samenwerking op te

zetten voor nieuwe of innovatieve producten of diensten. Deze producten of diensten zijn nog niet op de markt beschikbaar (Pianoo, 2017). Deze procedure verloopt als volgt: de aanbestedende dienst definieert een probleem of een behoefte en inschrijvers stellen innovatieve oplossingen voor. Na het ontwikkelen van deze oplossing kan de aanbestedende dienst de oplossing inkopen van de ontwikkelaar. Het voordeel van deze aanbestedingsprocedure is dat er meer ruimte is voor interactie tussen de aanbestedende dienst en de opdrachtnemer. Een nadeel is dat deze procedures ontzettend lang duren en daardoor misschien inmiddels alsnog onvoorziene andere oplossingen op de markt zijn gekomen (Pianoo, 2017).

5 Concurrentiegerichte dialoog

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 is de basis gelegd voor de kennis over aanbesteding en welke belangen er spelen bij partijen rond aanbestedingen. Deze belangen spelen ook zeker bij de concurrentiegerichte dialoog en daarom is het belangrijk om deze kennis paraat te houden. Dit hoofdstuk beschrijft de procedure van de concurrentiegerichte dialoog en daarmee wat de concurrentiegerichte dialoog onderscheidt van andere aanbestedingsprocedures. In de eerste plaats is een uitleg gegeven (5.2) over wat de procedure van de concurrentiegerichte dialoog betaamt. Ten tweede zijn de doelstellingen van de concurrentiegerichte dialoog beschreven (5.3). Ten derde is het verloop van de procedure beschreven (5.4) Als vierde is uitleg gegeven over het toepassingsbereik van de concurrentiegerichte dialoog (voor welke projecten mag de procedure van de concurrentiegerichte dialoog gebruikt worden?) (5.5). In paragraaf 5.6 is het begrip 'meerwaarde' uitgewerkt en opgesplitst. In paragraaf 5.7 is de dialoof fase beschreven en een discussie weergegeven over het interactieproces binnen de dialoog. Als laatste is de fase van de gunning en het proces daarna beschreven (5.8).

5.2 Wat is de concurrentiegerichte dialoog? (deelvraag 1)

De concurrentiegerichte dialoog is in 2004 geïntroduceerd in de wetgeving van de Europese Unie als onderdeel van de aanbestedingswet. Het is geïntroduceerd om de procedures die eerder beschikbaar waren voor het realiseren van complexe projecten aan te vullen. Er waren niet veel mogelijkheden om complexe projecten goed op de markt te brengen (Burnett, 2009). Voor deze complexe projecten was de keuze om de (niet-)openbare procedure en de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking te hanteren, maar beide procedures bleken tekortkomingen te hebben wanneer het ging om complexe projecten. Veel belanghebbenden waren ervan overtuigd dat de oude procedures te inflexibel en niet voldoende beschikbaar waren (Arrowsmith en Treumer, 2012). De complexe contracten/projecten waar de concurrentiegerichte dialoog voor in aanmerking komt zijn zeker van betekenis, omdat het vaak enorme publieke uitgaven betreft en daarbij van belang zijn voor een verbetering van de leefbaarheid (Arrowsmith en Treumer, 2012). De concurrentiegerichte dialoog kenmerkt zich door meer flexibiliteit dan de onderhandelingsprocedure en meer transparantie dan de niet-openbare procedure.

De definitie van de concurrentiegerichte dialoog zoals vastgelegd in de Nederlandse Aanbestedingswet 2012 luidt: *'een procedure waaraan alle ondernemers mogen verzoeken deel te nemen en waarbij de aanbestedende dienst een dialoog voert met de tot de procedure toegelaten gegadigden, teneinde één of meer oplossingen te zoeken die aan de behoeften van de aanbestedende dienst beantwoorden en op grond waarvan de geselecteerde gegadigden zullen worden uitgenodigd om in te schrijven'* (Aanbestedingswet 2012, art. 2.28)

5.3 Doelen van de concurrentiegerichte dialoog

Het officiële doel van de concurrentiegerichte dialoog is om een flexibele procedure te creëren die niet alleen zorgt voor competitie tussen de aanbieders, maar ook voorziet in de noodzaak voor de aanbieders om alle aspecten van een bepaald contract te bediscussiëren met iedere kandidaat (Richtlijn 2004/18/EC, artikel 31). Er werd van de concurrentiegerichte dialoog verwacht dat er meer dialoog werd gestimuleerd tijdens de onderhandeling vergeleken met de traditionele aanbestedingsprocedures. Ook moest de concurrentiegerichte dialoog tot meer competitie leiden in vergelijking met de onderhandelingsprocedure. Daarnaast zou de concurrentiegerichte dialoog meer innovatieve oplossingen en meer vertrouwen opleveren tussen de publieke partij en de aanbestedende dienst (Hoezen, 2012). De voorgenoemde doelen zijn allemaal direct geformuleerde doelen door de Europese Unie. Hoezen (2012) noemt ook nog een aantal indirecte doelen van de concurrentiegerichte dialoog. De concurrentiegerichte dialoog is volgens Hoezen (2012) een reactie op de toegenomen complexiteit van projecten, de veranderende rol van overheden en het slecht functioneren van de bouwsector. Daarom moest er een procedure komen die ervoor zorgde dat deze complexiteit werd verminderd. Daarnaast moest deze procedure ook komen tot een geschikte verdeling van taken en risico's tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer, en ook om de kwaliteit van projecten te verhogen en daarmee de tijd en kosten van projecten verminderen (Hoezen, 2012).

5.4 Verloop van de procedure

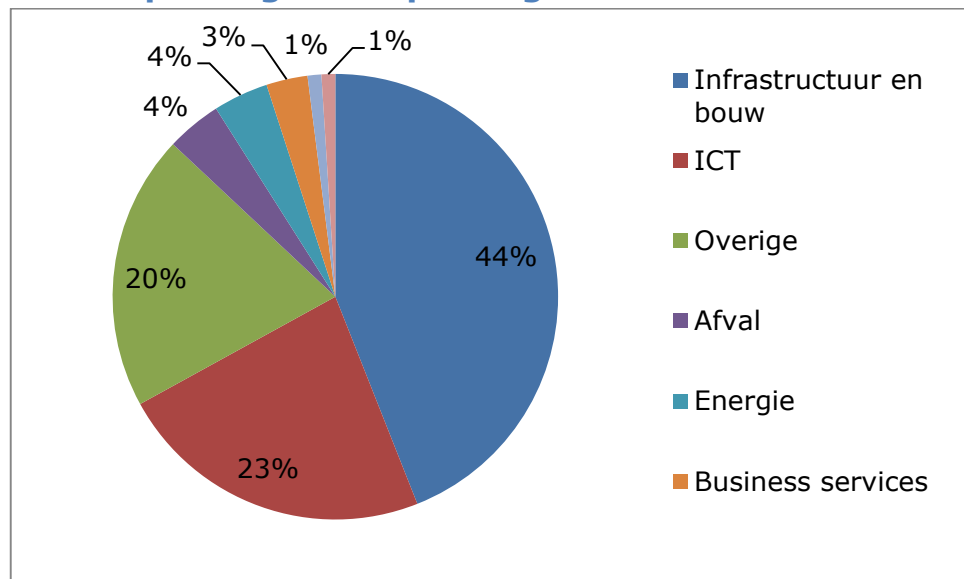


Figuur 3: verloop van de concurrentiegerichte dialoog (Moonen, 2016).

Figuur 3 geeft een overzicht van de stappen die worden doorlopen in de procedure van de concurrentiegerichte dialoog. De procedure begint met het publiceren van een openbare kennisgeving van de opdracht en eisen vanuit de opdrachtgever. Hierin staan de opdrachtbeschrijving, de uitsluitinggronden, de minimumeisen, de gunningcriteria en de contractstukken (Moonen, 2016). Vervolgens kunnen marktpartijen zich aanmelden voor de aanbestedingsprocedure en de opdracht. Uit deze aanmeldingen wordt een voorselectie gemaakt van minimaal 5 partijen. Vervolgens voorziet de procedure in de mogelijkheid om met de geselecteerde gegadigden een dialoog te voeren met het doel: *'te bepalen welke middelen geschikt zijn om zo goed mogelijk aan de behoeften van de aanbestedende dienst te voldoen'* (Aanbestedingswet 2012, art. 29 lid 4). Daarna is het eventueel toegestaan om het aantal inschrijvers terug te brengen tot drie partijen. Vervolgens kunnen de marktpartijen zich daadwerkelijk inschrijven op de opdracht met de oplossing die zij bedacht hebben. De opdrachtgever beoordeelt vervolgens deze inschrijvingen en geeft de inschrijvers een bepaalde

score zodat ze geordend kunnen worden. Bij deze ordening wordt gebruik gemaakt van de gestelde eisen in de overheidsopdracht voorafgaand aan de dialoogronde. De beste inschrijving krijgt de opdracht gegund. Deze gunning geschiedt altijd op basis van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). EMVI bestaat niet alleen uit de prijs, maar ook uit andere (kwalitatieve) criteria zoals bijvoorbeeld publieksgerichtheid, duurzaamheid en/of projectbeheersing (Rijkswaterstaat, 2016).

5.5 Toepassing en toepassingsbereik



Figuur 4: toepassingscategorieën van de concurrentiegerichte dialoog in Nederland tussen 2006 en 2009 (Arrowsmith en Treumer, 2012).

Figuur 4 laat de percentages binnen de diverse toepassingsvelden van de concurrentiegerichte dialoog zien. Onderzoek van Arrowsmith en Treumer (2012) laat zien dat Nederland de concurrentiegerichte dialoog in 2009 in 0,7% van alle Europese aanbestedingen heeft toegepast. Dit lijkt weinig, maar in vergelijking met andere landen in de Europese Unie past Nederland de concurrentiegerichte dialoog relatief vaak toe (Arrowsmith en Treumer, 2012). Alleen Engeland en Frankrijk passen de concurrentiegerichte dialoog vaker toe dan Nederland (Arrowsmith en Treumer, 2012). Figuur 4 laat zien dat de concurrentiegerichte dialoog relatief vaak wordt toegepast binnen de categorie 'overige'. Deze categorie bestaat met name uit concessies voor treinvervoer en voor het aanbesteden van onderhoud aan kunstwerken in Nederland.

In de inleiding van dit onderzoek is de toenemende complexiteit van de hedendaagse infrastructuurplanning geschetst. Afzonderlijke projecten worden steeds complexer en soms komt het voor dat er

voor een bepaald ruimtelijk-infrastructureel probleem geen eenduidige oplossing bestaat. Deze projecten worden ook wel *complexe projecten* genoemd. Ook is in de inleiding vermeld dat er voor dit soort projecten een bijzondere aanbestedingsprocedure is, namelijk de concurrentiegerichte dialoog. Deze paragraaf duikt dieper in op de *complexe projecten* en beschrijft het toepassingskader van de concurrentiegerichte dialoog.

De richtlijn 2004/18/EG overweging 31, geeft de volgende definitie aan bijzonder complexe projecten:

"Voor aanbestedende diensten die bijzonder complexe projecten uitvoeren, kan het, zonder dat hen iets valt te verwijten, objectief onmogelijk zijn te bepalen welke middelen aan hun behoeften kunnen voldoen of te beoordelen wat de markt te bieden heeft op het stuk van technische en/of financiële/juridische oplossingen. Dat kan met name het geval zijn bij de uitvoering van omvangrijke geïntegreerde vervoersinfrastructuurprojecten, grote computernetwerken, of projecten met een complexe en gestructureerde financiering waarvan de financiële en juridische onderbouwing niet vooraf kan worden voorgeschreven" (EC 2004, p. 5, art.31).

Lenferink et al. (2013b) onderscheiden binnen de complexiteit van een project eveneens een financieel aspect, een technisch aspect en een juridisch aspect (Lenferink et al., 2013b). Zij beschrijven dat deze drie aspecten van complexiteit van invloed zijn op de publiek-private interactie binnen de concurrentiegerichte dialoog (Lenferink et al., 2013b). Tabel 2 (Lenferink et al., 2013b) geeft de definities en achterliggende oorzaken van de drie verschillende complexiteiten.

| Invloed | Definitie |
|--------------------------------|--|
| Financiële complexiteit | Complexiteit veroorzaakt door financiële project- en contract kenmerken |
| Technische complexiteit | Complexiteit veroorzaakt door technische en fysieke projectkenmerken |
| Juridische complexiteit | Complexiteit veroorzaakt door de inkoopprocedure en de contractkenmerken |

Tabel 4: definities van complexiteitsaspecten (Lenferink et al., 2013b).

In de nieuwe EU richtlijn van 2014, die in Nederland vertaalt is in de gewijzigde aanbestedingswet (2016) is de voorwaarde van 'complexe projecten' komen te vervallen. De concurrentiegerichte dialoog mag nu ook worden toegepast als aan één van de onderstaande criteria wordt voldoen, die overigens wel alle vier afgeleid zijn van de

complexiteit van projecten, maar wat minder 'streng' zijn gedefinieerd:

- *er kan niet worden voorzien in de behoeften van de aanbestedende dienst zonder aanpassing van gemakkelijk beschikbare oplossingen;*
- *het betreft onder meer ontwerp- of innovatieve oplossingen;*
- *de overheidsopdracht kan wegens specifieke omstandigheden die verband houden met de aard, de complexiteit of de juridische en financiële voorwaarden of wegens de daaraan verbonden risico's, niet worden gegund zonder voorafgaande onderhandelingen;*
- *de technische specificaties kunnen door de aanbestedende dienst niet nauwkeurig genoeg worden vastgesteld op basis van een norm, Europese technische beoordelingen, een gemeenschappelijke technische specificatie of een technisch referentiekader in de zin van de punten 2 tot en met 5 van bijlage VII van richtlijn 2014/24/EU (Aanbestedingswet 2012, art. 2.28 lid 1)*

Het is dus onder de gewijzigde Aanbestedingswet ook mogelijk om de concurrentiegerichte dialoog in te zetten voor meer ontwerp- en innovatieve oplossingen, waarmee de harde eis voor 'complexe projecten' is komen te vervallen.

5.6 Meerwaarde

Om meerwaarde te onderzoeken is er allereerst een afbakening van het begrip meerwaarde gemaakt.

Meerwaarde in combinatie met de concurrentiegerichte dialoog kent meer betekenissen. Ten eerste is er de meerwaarde van de concurrentiegerichte dialoog zelf (procedurele meerwaarde). Hiermee wordt de meerwaarde die de procedure van de concurrentiegerichte dialoog heeft ten opzichte van andere procedures bedoeld. Met andere woorden: wat is het voordeel van het gebruik van de concurrentiegerichte dialoog ten opzichte van andere aanbestedingsprocedures? Met deze gedachte is de concurrentiegerichte dialoog in het leven geroepen. Het levert meerwaarde op om complexe projecten via de concurrentiegerichte dialoog aan te besteden dan via de traditionele procedures, omdat men een directe dialoog kan voeren over het project (Hoezen, 2012).

Een andere meerwaarde die kan worden onderscheiden is de projectmeerwaarde. De concurrentiegerichte dialoog is opgezet om een *concurrerend gesprek* te voeren met potentiële opdrachtnemers en de opdrachtgever. Vanzelfsprekend wordt wel beoordeeld op de

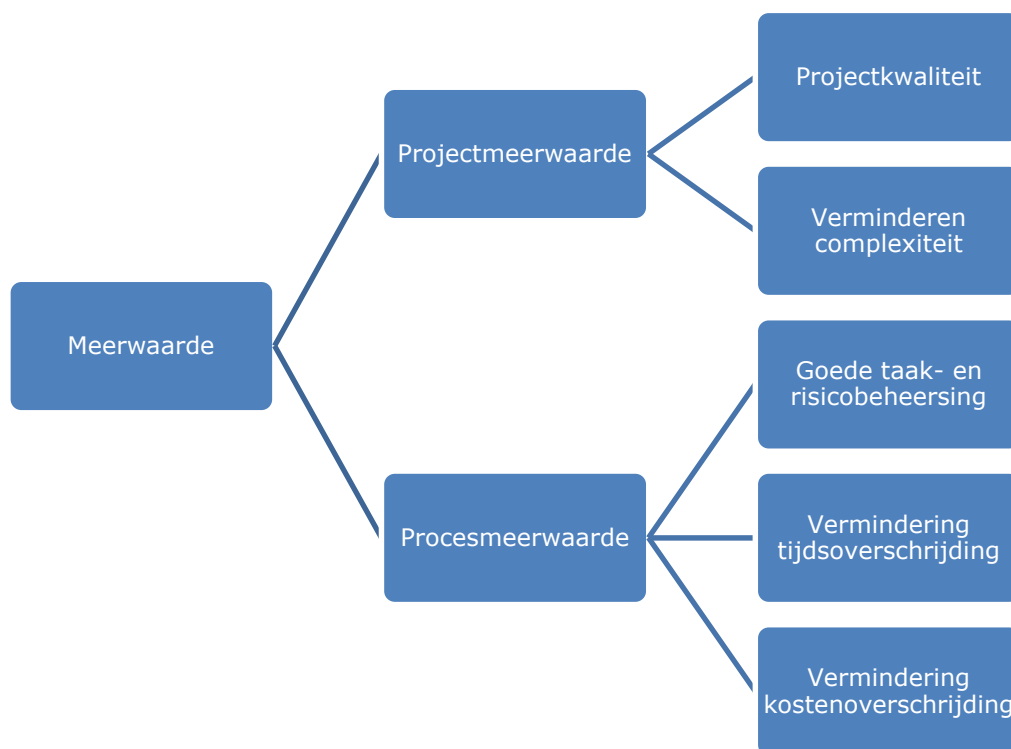
gunningcriteria, waarin de minimumeisen aan de opdracht staan beschreven en die opgesteld zijn door de opdrachtgever. Op basis van deze gunningcriteria wordt beoordeeld welke oplossing de meeste meerwaarde biedt (Nagelkerke et al., 2009).

De procedure van de concurrentiegerichte dialoog geeft naast de minimumeisen aan de opdracht, ruimte aan de inschrijvers om met extra kwaliteit en/of prestatie te komen om zich te onderscheiden van de andere inschrijvers (Arrowsmith en Treumer, 2012). Arrowsmith en Treumer (2012) geven een Nederlands voorbeeld om aan te geven hoe deze 'added value' (meerwaarde) wordt gegeneerd in twee snelwegprojecten. Voor de projecten A12 Lunetten-Veenendaal en A15 Maasvlakte-Vaanplein werd er de gelegenheid gegeven voor inschrijvers om extra waarde aan te bieden bovenop de minimumeisen voor de gespecificeerde items. Duurzaamheid van het ontwerp en realisatie van het project waren twee van de items waarop meerwaarde kon worden behaald, maar het aanbieden van meerwaarde was echter niet verplicht. Inschrijvers die echter wel meerwaarde boden, werden daarop gewaardeerd ten opzichte van andere inschrijvers door meer geld ervoor terug te krijgen.

Onderzoek naar bestaande literatuur over projectmeerwaarde door de concurrentiegerichte dialoog laat zien dat er weinig bekend is over deze vorm van meerwaarde. Haugbølle et al. (2015) besluiten hun onderzoek met de conclusie dat er meer onderzoek nodig is naar innovatie in kwalitatieve zin naar aanleiding van de concurrentiegerichte dialoog. Haugbølle et al. (2015) hebben onderzoek gedaan naar innovatie door middel van de concurrentiegerichte dialoog, maar zijn tot de conclusie gekomen dat er weliswaar zeer veel geschreven is over de concurrentiegerichte dialoog in het algemeen, maar bijna niks over de concurrentiegerichte dialoog in combinatie met innovatie. Gezien het feit dat de concurrentiegerichte dialoog in Nederland, in de periode 2010-2013 (in totaal 4 jaar) maar 25 keer is gebruikt als aanbestedingsprocedure stellen Haugbølle et al. (2015) dat de concurrentiegerichte dialoog in kwantitatieve zin weinig effect heeft op meerwaarde en innovatie in de bouw en infrastructuur. Dit zegt echter niets over de projectmeerwaarde en innovatie door de concurrentiegerichte dialoog in kwalitatieve zin (Haugbølle et al., 2015). Er zijn studies die aantonen dat er door middel van de concurrentiegerichte dialoog juist minder innovatie binnen een project komt, maar meer maatregelen die gericht zijn op efficiëntie en geldbesparing, en dat kan voor een bepaalde partij ook meerwaarde betekenen (Regeringen, 2014 in: Haugbølle et al., 2015).

Een studie van Hoezen en Doree (2008) laat zien dat er veel betrokkenen bij de concurrentiegerichte dialoog instemmen met het feit dat innovatie wordt gestimuleerd door de concurrentiegerichte dialoog. Hoezen en Doree (2008) hebben door middel van een enquête de gedachtes over de concurrentiegerichte dialoog onderzocht. Hierbij is met name de ruimte en de vrijheid die de bidders krijgen in de dialoog een kans om innovatie te creëren. Wanneer er door de opdrachtgever alleen gekeken wordt naar de prijs van het project is er geen ruimte voor innovatie (Hoezen en Doree, 2008). De betrokkenen zijn het erover eens dat de concurrentiegerichte dialoog een goede stimulans is voor innovatie, maar in wat voor innovatie zich dat vertaalt is geheel niet duidelijk (Hoezen en Doree, 2008).

Meerwaarde is dus niet alleen te beschrijven als de meerwaarde van de concurrentiegerichte dialoog ten opzichte van andere aanbestedingsprocedures, maar ook als projectmeerwaarde: de meerwaarde waarnaar partijen tijdens de dialoog op zoek zijn en wat bijdraagt aan een meerwaarde van het uiteindelijke resultaat. Om dit onderscheid goed duidelijk te maken en om in het vervolg van het onderzoek helder te hebben over welke 'soort' meerwaarde er wordt geschreven, is figuur 5 opgesteld. De studie van Hoezen (2012) laat ook het onderscheid zien in projectmeerwaarde en procesmeerwaarde. Hoezen (2012) noemt daarbij een aantal verschillende meerwaarden (zowel projectmeerwaarde als procesmeerwaarde). Deze zijn in figuur 5 weergegeven.



Figuur 5: ontleding van het begrip 'meerwaarde' (Gebaseerd op: Hoezen, 2012).

Terugrefererend aan paragraaf 4.3 waarin gesteld is dat partijen die deelnemen aan een aanbesteding elk hun eigen belangen kennen, is het daaruit volgend vanzelfsprekend dat meerwaarde ook een verschillende betekenis kan hebben voor partijen. Wat voor de ene partij meerwaarde betekent, kan voor de andere partij juist 'minder waarde' betekenen. Deze subjectieve betekenis van meerwaarde is echter projectspecifiek en sterk afhankelijk van enerzijds de vraagspecificatie en verwachtingen van de opdrachtgever en anderzijds de aanbiedingen van de opdrachtnemer. Lenferink et al. (2017) noemen deze verschillende meerwaarden ook wel maatschappelijke (publieke) en commerciële (private) meerwaarde. Maatschappelijke meerwaarde is de meerwaarde die een project voor de maatschappij oplevert (het publieke belang) en commerciële meerwaarde is de meerwaarde die een project voor de marktpartij oplevert (het private belang) (Lenferink et al., 2017).

Nu het begrip 'meerwaarde' met betrekking tot de concurrentiegerichte dialoog is uitgelegd, is de grote vraag wat er voor zorgt dat deze meerwaarde wel of niet wordt gecreëerd.

Er zijn vele studies en overheidsdocumenten waarin gesteld wordt dat de concurrentiegerichte dialoog een hulpmiddel is om binnen het project meerwaarde gecreëerd wordt (o.a. Nagelkerke et al., 2009;

Burnett, 2009; Hoezen, 2012; Hoezen en Doree, 2008; Arrowsmith en Treumer, 2012), maar de vraag is waardoor deze meerwaarde wel of niet wordt gerealiseerd.

Er is in het voorgaande al even gerefereerd aan het feit dat er weinig onderzoeken zijn die een relatie laten zien tussen de concurrentiegerichte dialoog en het creëren van meerwaarde. De studie van Hoezen (2012) is hier een uitzondering op. Hoezen (2012) gaat in op de verschillende onderliggende mechanismen binnen de concurrentiegerichte dialoog. Hoezen (2012) laat zien dat er een onderscheid is tussen informele en formele mechanismen binnen de concurrentiegerichte dialoog. De formele mechanismen zijn de mechanismen die zijn afgeleid uit de procedurele regelingen van de aanbestedingswet. Een voorbeeld hiervan is het voorschrift dat er minimaal 3 kandidaten een aanbieding moeten doen. Vervolgens heeft Hoezen (2012) onderzocht welke invloed de verschillende mechanismen binnen de concurrentiegerichte dialoog hebben op de directe en indirecte doelen van de concurrentiegerichte dialoog (zie ook paragraaf 5.2).

Met name het feit dat er een conversatie kan plaatsvinden tussen opdrachtgever en potentiële opdrachtnemers draagt positief bij aan de directe en indirecte doelen oftewel aan het creëren van meerwaarde binnen het project en proces. Een conversatie reduceert de complexiteit van een vraagstuk en zorgt ervoor dat kwaliteit wordt gestimuleerd. Daarnaast wordt door middel van de conversatie ook gezorgd voor een wederzijdse binding, wat helpt om onderling vertrouwen op te bouwen (Hoezen, 2012).

Ook het feit dat de procedure van de concurrentiegerichte dialoog een flexibele vraagspecificatie heeft is positief voor de creatie van meerwaarde (Hoezen, 2012). Objectief gezien is dit logisch aangezien een flexibele vraagspecificatie aangeeft dat er meer van de markt verwacht wordt en dus meerwaarde kan worden gecreëerd.

Een beperkende factor voor het creëren van meerwaarde is de risicomijdendheid. Risicomijdendheid zorgt ervoor dat de uitvraag minder flexibel gemaakt kan worden. Daardoor staat deze inhoud al min of meer vast en zal er weinig ruimte zijn voor meerwaarde van de markt (Hoezen, 2012).

Een andere beperkende factor voor het creëren van meerwaarde zijn de transactiekosten die gepaard gaan met het proces van de concurrentiegerichte dialoog. Deze factor is meer een bijkomstig effect van de concurrentiegerichte dialoog, maar volgens Hoezen (2012) heeft dit wel degelijk op het creëren van meerwaarde. Doordat de transactiekosten van de procedure zo enorm hoog liggen,

willen minder potentiële gegadigden daadwerkelijk deelnemen aan de concurrentiegerichte dialoog. Daardoor wordt er een heleboel potentiële meerwaarde van andere gegadigden gemist.

In deze paragraaf zijn een aantal elementen beschreven die een positieve dan wel negatieve invloed hebben op het creëren van meerwaarde binnen de concurrentiegerichte dialoog. Er zijn dus een aantal mechanismen/elementen binnen de concurrentiegerichte dialoog die positief zijn voor partijen om te komen met meerwaarde. Aan de andere kant zijn er ook restrictieve elementen die het voor partijen minder aantrekkelijk maken om met meerwaarde te komen. Het is de vraag of partijen ook daadwerkelijk met meerwaarde komen in de praktijk en of dit dan ook wordt gerealiseerd.

5.7 De dialoog(fase)

Het belangrijkste onderscheidende onderdeel van de concurrentiegerichte dialoog is de dialoofase. In deze fase is het mogelijk om samen (opdrachtgever en marktpartij) een dialoog te voeren, waarin potentiële oplossingen kunnen worden besproken. De inrichting van de dialoog (hoe wordt de dialoog gehouden) is niet expliciet voorgeschreven in de richtlijn van de Europese Unie. Artikel 29 (3-5) stelt:

De aanbestedende diensten openen met de overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van de artikelen 44 tot en met 52 geselecteerde gegadigden een dialoog met het doel na te gaan en te bepalen welke middelen geschikt zijn om zo goed mogelijk aan de behoeften van de aanbestedende dienst te voldoen. Tijdens deze dialoog kunnen zij met de geselecteerde gegadigden alle aspecten van de opdracht bespreken. Tijdens de dialoog waarborgen de aanbestedende diensten de gelijke behandeling van alle inschrijvers. Met name geven zij geen -discriminerende - informatie die sommige inschrijvers kan bevoordelen boven andere.

De aanbestedende diensten mogen de voorgestelde oplossingen of andere door een deelnemer aan de dialoog verstrekte vertrouwelijke inlichtingen niet aan de andere deelnemers bekendmaken zonder de instemming van eerstgenoemde deelnemer. De aanbestedende diensten kunnen bepalen dat de procedure in opeenvolgende fasen verloopt, zodat het aantal in de dialoofase te bespreken oplossingen kan worden beperkt aan de hand van de gunningcriteria die in de aankondiging van de opdracht of in het beschrijvend document zijn vermeld. Deze mogelijkheid wordt vermeld in de aankondiging van de opdracht of in het

beschrijvend document. De aanbestedende dienst zet de dialoog voort totdat hij, zo nodig na vergelijking, kan aangeven welke oplossing of oplossingen aan zijn behoeften kan of kunnen voldoen.

De dialoog mag dus worden gevoerd over alle aspecten van het project, maar dit is niet noodzakelijk. De potentiële opdrachtnemer wordt gevraagd om met oplossingen te komen voor het project. Deze oplossingen worden ook wel 'dialoogproducten' genoemd: de producten die aan de basis voor de dialoog liggen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005). Dit kan een onderdeel van het project zijn, maar ook bijvoorbeeld een managementplan voor het gehele project. Deze dialoogproducten verschillen per project en zijn afhankelijk van de vooraf gestelde eisen aan het project.

Interactie

Kernwoord voor de concurrentiegerichte dialoog is interactie. Interactie wordt gedefinieerd als de communicatie tussen de deelnemers in een groep (Stangor, 2004). Jansen (2001) stelt dat een tekort aan informatie zorgt voor terughoudendheid aan de kant van zowel de opdrachtgever als de aanbieders. Deze terughoudendheid doet uiteindelijk afbreuk aan de optimalisatie van de verhouding tussen prijs en kwaliteit. Meer interactie, oftewel meer uitwisseling van informatie, tussen opdrachtgever en aanbieders zorgt uiteindelijk voor een betere afstemming van vraag en aanbod en reduceert de onzekerheid onder beide partijen. De aanbieders krijgen immers een beter beeld van de verwachtingen van de opdrachtgever en de opdrachtgever kan zijn opdracht beter specificeren en optimaliseren (Jansen, 2001). Er is dus vanuit de theorie duidelijk een behoefte aan interactie tussen opdrachtgever en aanbieders, en theoretisch gezien voorziet de concurrentiegerichte dialoog daarin.

Ook over de interactie tussen opdrachtgever en potentiële opdrachtnemers is niet veel voorgeschreven. Chao-Duvis (2008) constateert dat de dialoog vaak gereduceerd is tot een vorm van een 'presentatie' waarin de aanbieders hun aanbiedingen presenteren en waarin de opdrachtgever alleen luistert naar deze aanbiedingen. Ook Hoezen et al. (2012) zijn kritisch over het interactieproces binnen de concurrentiegerichte dialoog. Hoezen et al. (2012) zien dat de concurrentiegerichte dialoog niet zo effectief is als de Europese Commissie in eerste instantie hoopte. Dit komt met name door hoge transactiekosten, het niet weten wanneer de concurrentiegerichte dialoog mag worden toegepast, de angst voor risico's en opportunistisch gedrag van de deelnemers (Hoezen et al., 2012).

5.8 De gunning van de opdracht en daarna

De gunningsfase is beschreven in de gunningsleidraad. Deze leidraad schrijft voor op welke manier de gunningsfase verloopt, welke gunningscriteria worden gehanteerd en de bijbehorende procedurele regelingen. Er zijn drie verschillende gunningcriteria, te weten beste prijs-kwaliteitsverhouding (EMVI: Economisch Meest Voordelige Inschrijving), de laagste kosten berekend op kosteneffectiviteit of de laagste prijs (Verlinden-Bijlsma en Brackmann, 2016). Bij de procedure van de concurrentiegerichte dialoog wordt (bijna) altijd standaard op EMVI gegund (Verlinden-Bijlsma en Brackmann, 2016). Na het aanbieden van de offertes door de marktpartijen beoordeelt de aanbestedende dienst de offertes op basis van de gunningcriteria. Vervolgens komt de aanbestedende dienst met een rangschikking van de offertes. Hierna besluit de aanbestedende dienst op basis van de rangschikking aan welke partij hij de opdracht gunt (Verlinden-Bijlsma en Brackmann, 2016).

De gunning van de opdracht is altijd het sluitstuk van de aanbestedingsprocedure (Moonen, 2016) en zo ook bij de procedure van de concurrentiegerichte dialoog. Na de gunning van de opdracht is het aan de opdrachtnemer om de opdracht uit te voeren. Het lijkt na de gunning dus afgelopen te zijn met de dialoog en de publiek-private samenwerking is veranderd in een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie: gebaseerd op verticale hiërarchie, waarin het contract precies aangeeft wat er moet gebeuren. Van een samenwerking lijkt dan geen sprake, terwijl er toch gekozen is voor een publiek-private samenwerking. Het lijkt, door zo te redeneren, logisch dat een publiek-private samenwerking zich moet kenmerken door de dialoog tussen de publieke partij en de private partij. Met name in concessiemodellen van PPS kenmerkt de relatie tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer niet door een partnerschap, maar door een verticale opdrachtgever-opdrachtnemer relatie (zie ook paragraaf 3.3). Verhees (2013) geeft aan dat na de gunning een dialoog tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer van belang is, maar zelden wordt gehouden. Vanzelfsprekend is de dialoog na de gunning geen 'concurrentiegerichte' meer, omdat er immers maar één overgebleven uitvoerende partij is die niet meer hoeft te concurreren met andere partijen.

Het voordeel van een dialoog tussen opdrachtgever en opdrachtnemer na de gunning is dat het "*problemen ondervangt die in de huidige praktijk van PPS ontstaan als gevolg van het bilaterale karakter van DBFM(O)-contracten, terwijl de invloed van "derden" aan de orde van de dag is*" (Verhees 2013, p. 124). Met andere woorden, er zijn vanwege de wederzijdse binding aan het contract geen mogelijkheden tot aanpassingen van de opdracht, terwijl er

toch een invloed door anderen wordt uitgeoefend om het project op een ander (beter) spoor te zetten. Door een samenwerkingsverband op te zetten kan er ruimte worden gegeven aan anderen om hun visie te geven, zonder dat er een juridische strijd ontstaat (Verhees, 2013). Ook Hoezen in Geel! (2012) benadrukt in een interview dat er na de gunning problemen kunnen ontstaan door het ontbreken van een dialoog:

"De opmerkelijkste ontdekking (uit mijn onderzoek, red.) was dat alle partijen na de dialoog ervan overtuigd waren op één lijn te zitten en elkaar goed te begrijpen. Als dan tijdens de uitvoering bleek dat dit niet zo was, ontstond er een groter probleem dan bij verkeerde interpretaties na een traditionele aanbesteding, Want na een dialoogproces, dat al gauw een jaar duurt, is er weinig begrip voor interpretatieverschillen. Dan zijn de partijen gauw geïrriteerd: Hallo, hier hebben we het toch over gehad? Je hebt er toch zelf bij gezeten?" (Hoezen in Geel, 2012)

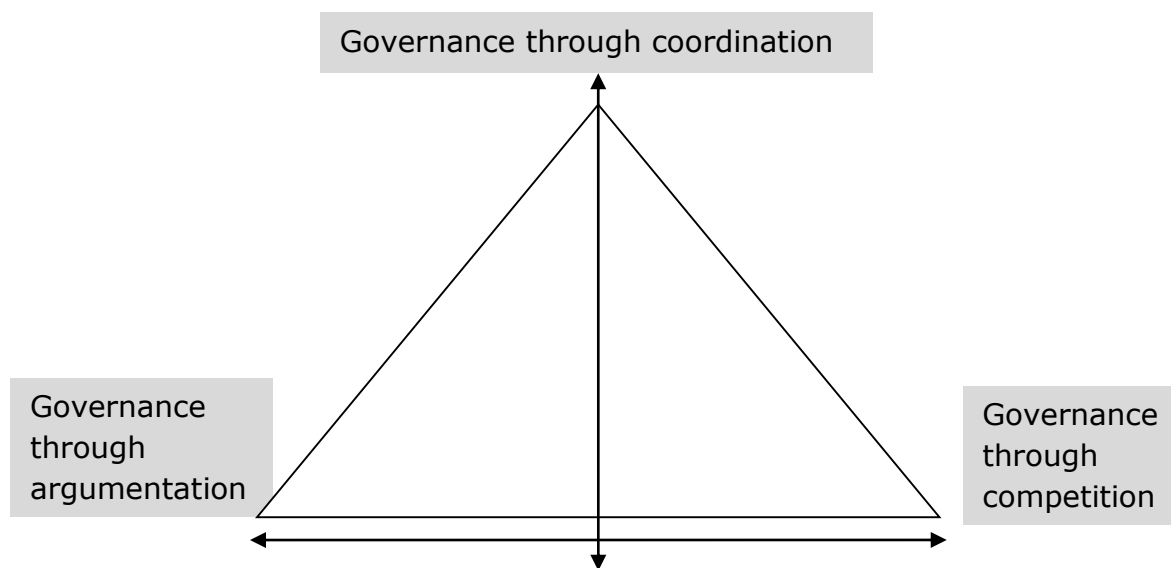
Dit kan ondervangen worden door een doorgaande dialoog tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze doorgaande dialoog tussen opdrachtgever en opdrachtnemer helpt om elkaar beter te begrijpen.

In de huidige marktvisie van Rijkswaterstaat wordt gesteld dat er een verandering moet plaatsvinden van een hiërarchische opdrachtgever-opdrachtnemer relatie naar een samenwerking op basis van gelijkwaardigheid en complementariteit (Rijkswaterstaat, 2016a). De samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zou zich moeten kenmerken door een partnerschap, waarin continu een setting voor een echte dialoog op basis van gelijkwaardigheid wordt gecreëerd (Rijkswaterstaat, 2016a).

De wetenschappelijke literatuur over samenwerking en interactie tussen publieke en private partijen beschrijft drie verschillende 'typen' interactie. Deze typen interactie zijn een resultaat van verschillende modellen vanuit de bestuurskundige en organisatietheorie. Het zijn het marktmodel, het netwerkmodel en het hiërarchiemodel dat de basis vormt voor deze drie typen interacties. Het marktmodel wordt gekenmerkt door competitie, het netwerkmodel wordt gekenmerkt door samenwerking (coöperatie), en het hiërarchiemodel wordt gekenmerkt door coördinatie (Lenferink et al., 2013b).

De literatuur over 'governance arrangements' onderscheidt drie verschillende soorten van 'governance', te weten 'governance through coordination', 'governance through competition' en 'governance through argumentation' (Lemos en Agrawal, 2006). Met

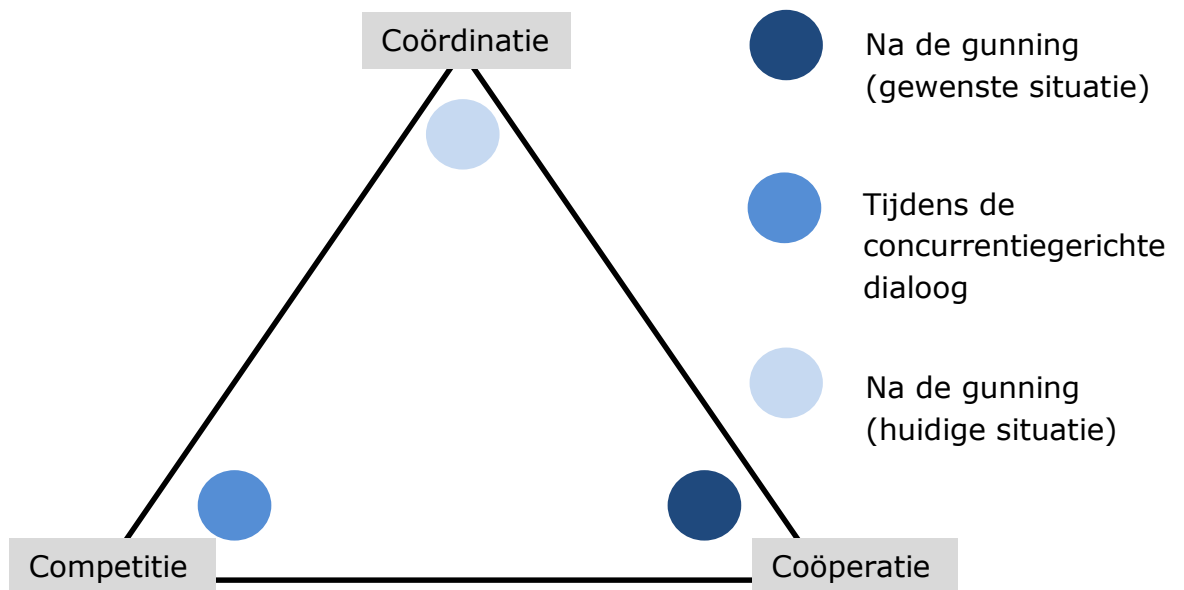
'governance through coordination' wordt de traditionele vorm van de overheid bedoeld: de 'government' die alles regelt en coördineert. Met 'governance through competition' wordt gewezen op marktprocessen die het beleid vormgeven. PPS is een vorm van 'governance through competition'. Met 'governance through argumentation' wordt de invloed van burgers en de maatschappij op het beleid bedoeld. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de 'communicative turn' binnen de planologie waarbij burgers meer inspraak krijgen in het planningsproces (Lemos en Agrawal, 2006).



Figuur 6: drie typen 'governance' (gebaseerd op Lemos en Agrawal, 2006)

In figuur 6 zijn de drie typen 'governance' te zien: dit zijn ideaaltypen, maar helpen bij het begrijpen van de discussie over de dialoog na de gunning. Het is namelijk zo dat binnen de procedure van de concurrentiegerichte dialoog ruimte is om een dialoog te voeren tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze dialoog is, zoals eerder beschreven, bedoeld om de beste oplossing voor het probleem te vinden. Deze dialoog is dus te kenschetsen als een combinatie tussen 'governance through coordination' en 'governance through competition'. In sommige procedures van de concurrentiegerichte dialoog wordt ook nog een consultatiefase gehouden (bijvoorbeeld bij het project A2 – Maastricht). In de consultatiefase wordt de mening van de burgers gevraagd over het probleem en soms over de oplossingen. Hier is dus sprake van een combinatie van alle drie de typen 'governance'. Echter, na de gunning is het, zoals eerder beschreven afgelopen met de dialoog tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en burgers. De relatie is dan gebaseerd op verticale hiërarchie, waarbij de opdrachtgever de opdrachtnemer enkel controleert. De samenwerking is in dat geval gereduceerd tot de 'governance through coordination': er is een

controleerende overheid in plaats van coproductie (zie ook paragraaf 3.3) (Klijn en Teisman, 2000).



Figuur 7: drie typen publiek-private interactie inclusief de verschillende fases van de concurrentiegerichte dialoog (gebaseerd op Lenferink et al., 2013b)

Voor de dialoog na de gunning is het van belang om zoveel mogelijk gericht te zijn op de coöperatie, dus op de samenwerking. Wanneer de dialoog na de gunning wordt doorgetrokken worden problemen als eerder beschreven ondervangen. Na de gunning is er uiteraard geen sprake meer van competitie, dus dat type interactie is niet nodig. Het is een uitdaging voor de partijen om het klassieke hiërarchiemodel los te laten en meer te verschuiven naar een interactie gebaseerd op samenwerking. De mogelijkheden en belemmeringen zijn in het vervolgonderzoek in de praktijk getoetst.

6 Theorie: slotbeschouwing

6.1 Slotbeschouwing

Met de beschrijving van de verschillende theorieën die de concurrentiegerichte dialoog 'omvat' is geprobeerd uiteen te zetten welke discussies er binnen de wetenschap gaande zijn en welke tekortkomingen en mogelijkheden er in de wetenschappelijke literatuur zijn aangaande de concurrentiegerichte dialoog. De concurrentiegerichte dialoog is een aanbestedingsprocedure dat veel wetgeving omvat. Daarom is er een beschrijving van de meest relevante wetgeving weergegeven en geschetst welke veranderingen deze wetgeving recentelijk heeft doorgemaakt.

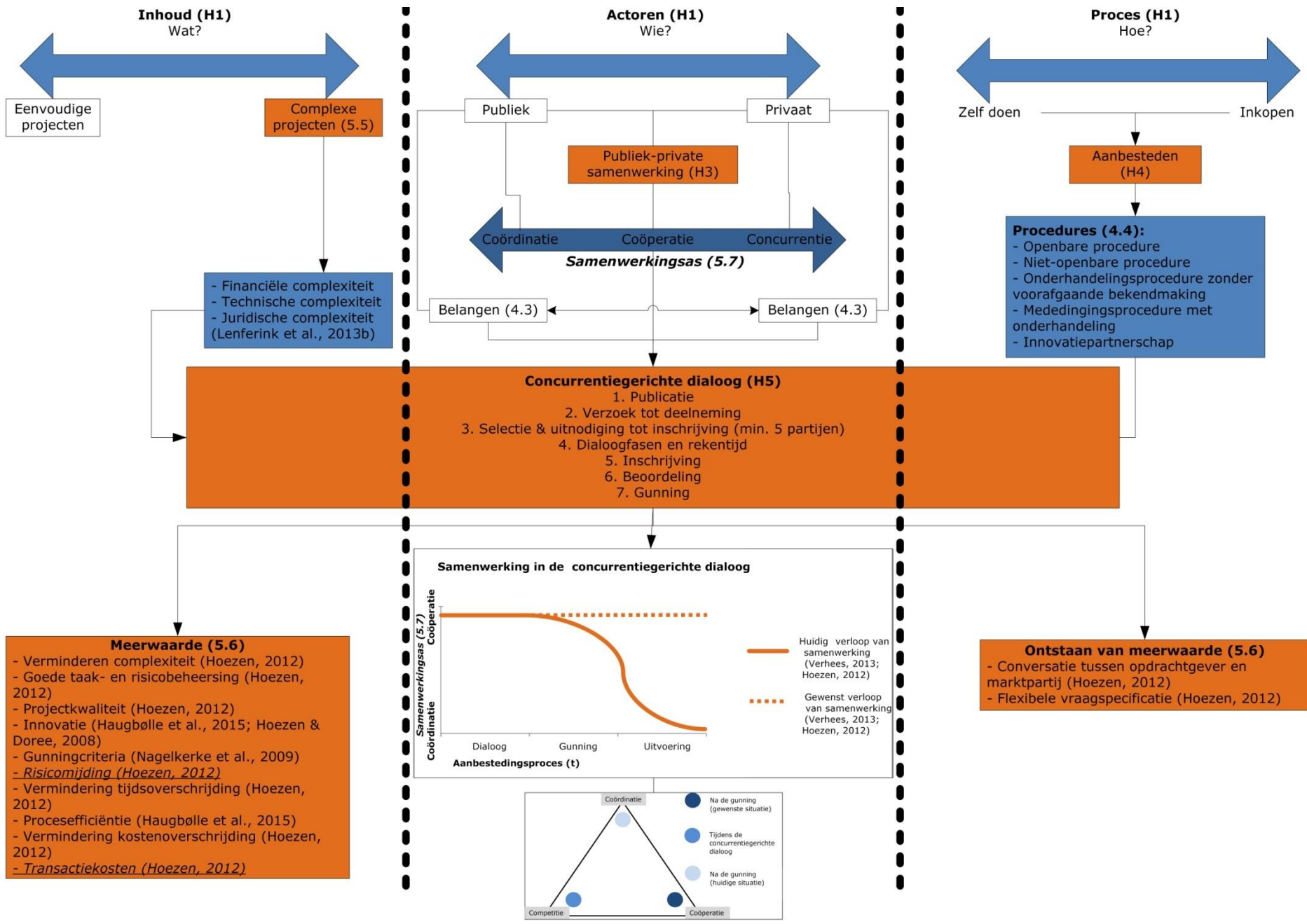
Dit onderzoek richt zich op meerwaarde door de concurrentiegerichte dialoog. Aan de hand van theorie is het begrip meerwaarde verder ontleed en zijn er verschillende meerwaarden gevonden. Wat deze meerwaarde in de praktijk inhoudt, is beschreven in de rest van dit onderzoek. Ook is in de theorie gezocht naar aspecten die bijdragen aan het creëren van meerwaarde. In de praktijk van dit onderzoek zal dit worden getoetst, waarbij het conceptueel model als uitgangspunt is gebruikt.

6.2 Conceptueel model

Het conceptueel model is ontstaan vanuit de theorie en laat als het ware de basis zien voor het praktijkonderzoek. Het conceptueel model laat de verschillende theoretische concepten zien en koppelt ze aan elkaar. Dit conceptueel model begint bovenaan bij de vragen: wat, wie en hoe? Deze vragen zijn de 3 basisvragen voor het toepassen van de concurrentiegerichte dialoog. Deze vragen worden vervolgens verder afgepeld tot complexe projecten (wat?), publiek-private samenwerking (wie?) en aanbesteden (hoe?). Deze drie elementen komen vervolgens uit bij de procedure van de concurrentiegerichte dialoog. Daarvoor wordt nog de samenwerkingsas onder de wie-vraag weergegeven. Deze samenwerkingsas geeft de verschillende publiek-private interacties weer. Ook worden de belangen van beide partijen weergegeven. Deze belangen komen terug aan tafel van de dialoog waar, zoals de verwachting is, partijen voor hun eigen belangen opkomen. De concurrentiegerichte dialoog is weergegeven over alle drie de velden (wat, wie en hoe) omdat de concurrentiegerichte dialoog daarin samenkomt. Vervolgens is het begrip meerwaarde, met de, vanuit de theorie gevonden meerwaarde(n) geplaatst onder de wat-vraag. Hierin zijn ook de minderwaarden weergegeven: deze zijn onderstreept en schuingedrukt gemaakt. Onder het kopje 'wie?' is vervolgens de grafiek van samenwerking in de concurrentiegerichte dialoog geplaatst. Het laat zien hoe de huidige (theoretische)

samenwerking in de concurrentiegerichte dialoog verloopt en wat het gewenste verloop van de samenwerking is. Onder het kopje 'hoe?' is vervolgens de manier waarop meerwaarde ontstaat weergegeven.

Het conceptueel model is in het empirische gedeelte van dit onderzoek als uitgangspunt gebruikt. Daarin is het onderste deel van het model leidend. Het is echter niet zo dat de uitkomsten uit de theorie zijn voorgelegd aan de respondenten in de praktijk. Er zijn open vragen gesteld met betrekking tot meerwaarde en het ontstaan van meerwaarde om vooringenomen antwoorden te voorkomen.



EMPIRIE

7 Resultaten

Naar aanleiding van de interviews zijn de resultaten beschreven in dit hoofdstuk. Deze resultaten zijn puur output, dat wil zeggen dat voor de beschrijving van de resultaten alleen gebruik is gemaakt van de interviewdata. De vergelijking met de theorie is beschreven in hoofdstuk 8 van dit onderzoek. In dit hoofdstuk is allereerst ingegaan op de meerwaarde die door de respondenten zijn genoemd (7.1). Vervolgens is ingegaan op de manier waarop deze meerwaarde wordt gecreëerd (7.2). Daarna is in paragraaf 7.3 ingegaan op de mogelijkheden van de dialoog na de gunning, en meer overkoepelend hoe de samenwerking tussen de verschillende partijen eruit ziet tijdens de dialoog en ook na de dialoog .

7.1 Meerwaarde: waar zijn partijen naar op zoek?

7.1.1 Procesmeerwaarde

Afstemming vraag en aanbod

De eerste procesmeerwaarde van de concurrentiegerichtte dialoog die genoemd werd is de afstemming van vraag en aanbod. Dit zit hem met name in de mogelijkheid om het probleem dat de opdrachtgever ziet uit te wisselen en vervolgens kan hij als aanbesteder aangeven wat hij wil hebben. Daardoor is het voor de aanbieder/aannemer makkelijker om te weten wat hij moet leveren. Op deze manier worden vraag en aanbod beter op elkaar afgestemd.

| | |
|--------------------------------|--|
| Respondent 1 Publiek | <i>"De grootste meerwaarde zit hem er in dat je uitgebreid met elkaar kunt uitwisselen wat het probleem is wat je als opdrachtgever ziet en wat mogelijke oplossingen daarvoor zijn"</i> |
| Respondent 5 Privaat | <i>"Ja, het biedt toegevoegde waarde om te weten als aanbesteder of je op de goede weg zit, nee als aanbesteder of je wel iets krijgt wat je ook eigenlijk wilt hebben, niet wat je hebt gevraagd, maar wat je wilt. Krijg je nou iets wat je wilt. De marktpartij die kan je een beeld geven, joh, wat ik aanbied past dat bij het idee van de aanbesteder?" "Je hebt beter begrip bij de uitvraag en bij de aanbidding. Dus dat geeft na gunning een grotere kans op een goede samenwerking en een goed eindresultaat"</i> |
| Respondent 7 Privaat | <i>"Dus vraag en aanbod wordt beter op elkaar aangesloten" "Wat ik op papier heb geschreven wil niet zeggen dat iemand dat zomaar in 1 keer begrijpt"</i> |

Tabel 5: citaten – afstemming vraag en aanbod

Concurrentiegerichtede dialoog zorgt voor missende informatie

Ook wanneer een opdrachtgever/aanbesteder informatie mist biedt de procedure van de concurrentiegerichtede dialoog meerwaarde. Het is namelijk voor de aanbesteder mogelijk om tijdens de dialoog missende informatie op tafel te krijgen van de marktpartijen.

| | |
|---------------------------------|---|
| Respondent 2 Publiek | <i>"Je mist informatie en als je die had gehad dan had je gewoon een vraagspecificatie gemaakt, nou dat kun je blijkbaar niet maken. Welke informatie mis je? Of zou je kunnen missen? Heel belangrijk is: welke informatie heeft de marktpartij die jij dan mist? Wat heeft de marktpartij? Marktpartij is ontzettend goed in faseren, logistiek en dat soort dingen. Dus als bijvoorbeeld fasering of logistieke benadering heel erg belangrijk is voor jouw project, dat kan, in het kader van hinder of in het kader van tunnels die je bouwt." "Dus als het gaat om fasering of logistieke informatie dan zou ik hem interessant vinden"</i> |
|---------------------------------|---|

Tabel 6: citaten – concurrentiegerichtede dialoog zorgt voor missende informatie

Concurrentiegerichtede dialoog voorziet in kennis om een uitvoeringsgevoelig project goed te doorlopen

Een uitvoeringsgevoelig project is een derde aspect waarop een procedure van de concurrentiegerichtede dialoog meerwaarde zou kunnen geven. Het biedt namelijk tijdens het proces aan marktpartijen de kans om uitvoeringskennis aan de aanbesteder te geven en dit te bespreken tijdens de dialoog.

| | |
|---------------------------------|--|
| Respondent 2 Publiek | <i>"Het zou kunnen zijn dat je een type project hebt, wat heel erg uitvoeringsgevoelig is. Een boortunnel bijvoorbeeld. Je kan je heel goed voorstellen, de layout van een boortunnel wordt heel erg bepaald door de bouwmethode. Die leiding wordt helemaal niet bepaald door de gronddruk, die wordt bepaald door hoe die vijzels erop komen te staan. Dus als deze wijze, hoe, de wijze van uitvoering heel erg bepalend is voor wat project je nou eigenlijk krijg, ja dan kan ik me een dialoog heel goed voorstellen. En als je dan die kennis van de markt nodig hebt, wij weten niks van niks van die uitvoering, dus dat weet die markt vooral"</i> |
|---------------------------------|--|

Tabel 7: citaten – concurrentiegerichtede dialoog voorziet in kennis om een uitvoeringsgevoelig project goed te doorlopen

Concurrentiegerichte dialoog helpt om interactie met andere projecten te onderzoeken

Wanneer er veel interactie is met andere projecten dan levert het meerwaarde op om een dialoog te organiseren met allerlei betrokkenen van deze projecten. Het is dan misschien niet zozeer een concurrentiegerichte dialoog, maar meer een gesprek waarin de andere projecten kunnen worden besproken en er invulling kan worden gegeven aan de interactie met deze andere projecten.

| | |
|---------------------------------|--|
| Respondent 2 Publiek | <i>"Het zou kunnen zijn als er veel interactie is met andere projecten. Dus als je meerdere projecten in de omgeving hebt, waarvan eigenlijk, en dan kom je eigenlijk ook al weer een beetje op die fasering terecht, waarbij de interactie met die projecten heel erg belangrijk is. Dan kun je hem dichttimmeren aan de voorkant, maar dan maak je hem ook heel star, dus en je weet ook niet hoe die andere projecten exact lopen. Dus als je die interactie vorm zou willen geven, ja dan zou je een dialoog met medewerking van deskundigen van die projecten, zou eigenlijk heel interessant zijn, want dan kun je ze beter op elkaar afstemmen"</i> |
|---------------------------------|--|

Tabel 8: citaten – concurrentiegerichte dialoog helpt om interactie met andere projecten te onderzoeken

Het creëren van verantwoordelijkheid voor het project

Een concurrentiegerichte dialoog helpt om beide partijen verantwoordelijkheid voor het project te laten voelen. Deze verantwoordelijkheid voor het project wordt aan beide kanten gecreëerd doordat opdrachtgever en opdrachtnemer een gesprek aangaan over het project. Van beide kanten wordt dus iets verwacht.

| | |
|---------------------------------|--|
| Respondent 1 Publiek | <i>"Je hebt een bepaalde verantwoordelijkheid, die spreek je af in het contract"</i> |
| Respondent 2 Publiek | <i>"Het grote voordeel van die dialoog is dat je een gesprek met elkaar voert en dat je elkaar dus moet, dat je de afspraken met elkaar maakt onder de verantwoordelijkheid die je daarna ook hebt"</i> <i>"Je moet echt de verantwoordelijkheid voelen aan beide kanten om die dialoog goed te voeren"</i> |
| Respondent 5 Privaat | <i>"We hebben ook nog een stuk verantwoordelijkheid over wat aangeboden is, dat dat straks wordt gemaakt"</i> |

Tabel 9: citaten – het creëren van verantwoordelijkheid voor het project

Minder specifieke definitie van de uitvraag

Met name door opdrachtgevers wordt het als voordeel gezien om een minder specifieke definitie van de uitvraag te hanteren. Dit levert voor de aanbesteder voordelen op zoals een goedkopere precontractuele fase en een minder dichtgetimmerd project. Aan de andere kant is het voor de marktpartijen echter zo dat een minder specifieke definitie van de uitvraag zorgt voor een intensiever traject waarbij er erg veel kosten moeten worden gemaakt. Aan de zijde van de marktpartijen wordt dus minder positief gereageerd op een niet-specifieke definitie van de uitvraag. De concurrentiegerichte dialoog voorziet weliswaar in het specificeren van de uitvraag, maar dit weegt in sommige gevallen voor marktpartijen niet op tegen de kosten die de concurrentiegerichte dialoog met zich meebrengt. Een minder specifieke definitie van de uitvraag kan dus voor de opdrachtgevers worden opgevat als positief (procesmeerwaarde) en voor de marktpartijen als negatief (procesminderwaarde).

| | |
|--------------------------------------|---|
| Respondent 1 Publiek | <i>"En dat je niet aan het begin van de procedure al helemaal bedacht hoeft te hebben welke oplossing of welk type oplossingen je daarvoor nodig hebt, maar dat je daarover in gesprek met marktpartijen een richting kunt kiezen. Dat voorkomt dat je een ontwerp krijgt wat net niet aansluit op je vraag en je zou daarmee ook meer werk kunnen voorkomen"</i> |
| Respondent 2 Publiek | <i>"Heel veel wordt het omgekeerd, van kies maar voor een concurrentiegerichte dialoog, want dan hoef ik minder specifiek mijn uitvraag te definiëren: dat scheelt me [opdrachtgever] een hoop werk, dat scheelt me een hoop kosten in de ingenieursbureaus en vervolgens ja dat wordt vaak impliciet, denk ik dat dat vaak een argument is om het te kiezen. Terwijl je hem eigenlijk naar mijn idee moet je hem echt bewust kiezen, want je vraagt wel wat van marktpartijen"</i> |
| Respondent 7 Tussenpartij | <i>"Goh, ik zit hier met een specificatie en jeetje wacht even, die moeten we zelfs verscherpen, omdat die te ruim is, dat kan natuurlijk ook nog"</i> |

Tabel 10: citaten – minder specifieke definitie van de uitvraag

Procesmeerwaarde alleen in combinatie met DBFM

Wat ook genoemd is tijdens de interviews is dat de concurrentiegerichte dialoog alleen meerwaarde heeft als dit in combinatie gedaan wordt met een DBFM-contract. In dat geval wegen de transactiekosten van de aanbesteding beter op tegen de verdiensten die een marktpartij uit het project kan halen. Dit komt door de lange looptijd van een DBFM-contract (ong. 25 jaar). Zo'n

lange looptijd zorgt ervoor dat een aannemer meer uit het project kan halen.

| | |
|--------------------------------|---|
| Respondent 4 Privaat | <i>"Nou, ik denk voor DBFM wel dat het meerwaarde oplevert ten opzichte van andere aanbestedingsprocedures"</i> |
|--------------------------------|---|

Tabel 11: citaten – procesmeerwaarde alleen in combinatie met DBFM

Een aspect wat hier in zekere mate bij hoort is de efficiëntie van het proces na de gunning. Een DBFM-contract is langlopend en daarom kan de marktpartij tijdens de concurrentiegerichte dialoog al beter inschatten hoe hij zijn proces daarna kan inrichten. Hij is er namelijk zelf verantwoordelijk voor. Deze **procesefficiëntie** wordt vaker genoemd door de respondenten.

| | |
|--------------------------------|--|
| Respondent 3 Privaat | <i>"Ik denk dat de concurrentiegerichte dialoog erg geschikt is voor proceskwaliteit, efficiency in het proces"</i> <i>"De concurrentiegerichte dialoog gaat het meer over efficiëntie van het proces, proceskwaliteit"</i> |
|--------------------------------|--|

| | |
|--------------------------------|---|
| Respondent 5 Privaat | <i>"Nou je krijgt minder discussies na de gunning. Daar levert het wel wat voor op"</i> |
|--------------------------------|---|

Tabel 12: citaten – procesefficiëntie

7.1.2 Procesminderwaarde

Transactiekosten en gedetailleerde uitwerkingen

Een heel groot nadeel, en dit werd zowel door de opdrachtgevende partijen als door de marktpartijen erkend, zijn de enorme transactiekosten die een concurrentiegerichte dialoog met zich meebrengen. Vaak vraagt een opdrachtgever daarbij ook nog eens ontzettend gedetailleerde uitwerkingen waardoor een marktpartij hele hoge inspanningen moet verrichten al tijdens de dialoog. Beide elementen worden als negatief ervaren, maar toch gebeurt het in de praktijk regelmatig. Om die reden zijn er aannemers die op veel minder projecten inschrijven dan voorheen en hebben sommige opdrachtgevers (Rijkswaterstaat en enkele provincies) besloten om een ontwerpvergoeding te geven voor de inspanningen van de marktpartijen. Echter wordt er door beide partijen aangegeven dat deze ontwerpvergoeding in relatie tot de geleverde inspanningen voor de uitwerking veel te laag is.

| | |
|--------------------------------|--|
| Respondent 1 Publiek | <i>"Je moet wel heel erg nadenken over wanneer je het inzet, want het is enorm duur. Je moet je voorstellen dat je projectteam van zowel opdrachtgever als opdrachtnemer een hele lange tijd heel intensief bezig is. Op het moment dat je een concurrentiegerichte dialoog doet, dan heb je</i> |
|--------------------------------|--|

minimaal drie ontwerpteams die allemaal aan het ontwerpen slaan, dus je transactiekosten zijn hoog. Dus je moet echt heel erg nadenken of het je waard is en dat is heel sterk afhankelijk van de meerwaarde die je verwacht"

Respondent 2
Publiek

"Een negatieve waarde van een dialoog vind ik als je dit doet en je laat onderdelen verder uitwerken en je maakt vervolgens dat onderdeel van het contract, ja, dan heb je geen design & construct meer. Dus je haalt heel veel ruimte weg bij de markt, want je werkt het uit, je keurt het goed als uitgangspunt. Dus je zeg van nou, als je het zo maakt dan ben ik tevreden. Dus je haalt door die uitwerkingsmanier van werven heel veel flexibiliteit weg"

"Dus wij [opdrachtgever] betalen nooit de volledige transactiekosten. Ik geloof dat wij iets van de helft betalen of weet ik veel wat. Nou dat is ook een rare redenering, want normaal gesproken zouden we ingenieursbureaus aan het werk zetten die we volledig betalen. En nu vragen we een stukje uitwerking, vragen we eigenlijk een stukje kennis. Ik vind dat je transactiekosten hoort te betalen in deze fase, omdat je zelf kennis ophaalt. Dus aannemers maken ook veel transactiekosten en je kan weleens de vragen stellen of dat zinvol is. Ze doen dat om zoveel mogelijk zekerheid te krijgen dat de inschrijving ook daadwerkelijk waargemaakt kan worden"

Respondent 4
Privaat

"Tegenwoordig zie je dat aannemersbedrijven nog wel heel erg, of steeds kritischer en selectiever worden in de projecten waar ze voor willen tenderen. En in het verleden was het voor mij nog gewoon, joh, alles wat voorbij komt gaan we op schieten. Dat komt gewoon denk ik van een bewustzijn wat een tender kost, versus wat is mijn slagingskans. En dat is denk ik goed"

"Want dit soort trajecten zijn heel kostenintensief. En zeker in verhouding tot de contractwaarde"

"Alleen ja, je merkt wel dit soort grote complexe, maar ook intensieve tendertrajecten, dat dat gewoon voor bedrijven ja dat gaat om miljoenen. Ja en dan kan je niet zeggen van 2 bedrijven, joh, dank voor je offerte, doei. Nee, dus maatschappelijk is dit natuurlijk ook niet allemaal redelijk dat je dit bij marktpartijen neerlegt"

Respondent 5
Privaat

"Een concurrentiegerichte dialoog kost geld hè, je moet heel veel producten leveren ook, dus dat kost geld. Ja, en dat gaat soms in de vele

| | |
|--------------------------------------|--|
| | <i>miljoenen zitten voor grote werken. Nou, dat doen we niet zomaar"</i> |
| Respondent 7 Tussenpartij | <i>"Je kunt ze [concurrentiegerichte dialogen] echt huge optuigen, maar je moet wel continu in de gaten houden, is dit nodig gegeven het doel wat we hiermee voorzien, want je kunt het overvragen. En daar wordt je helemaal gestoord van, daar draai je zo economieën kun je daarmee, zoveel geld gaat daarin om. En dat vind ik bijna, dat gaat mij wel aan het hart. Dan denk ik van joh, daar moet je wel echt op kijken"</i> |

Tabel 13: citaten – transactiekosten en gedetailleerde uitwerkingen

Concurrentiegerichte dialoog vermindert onderscheidend vermogen

Één van de respondenten gaf aan dat het onderscheidend vermogen van de ingediende voorstellen erg verkleind werd. Uiteindelijk komt dan de informatie van de ene partij toch ook bij de andere partij te liggen en dat hoeft niet perse bewust te gebeuren, maar dat kan ook onbewust zijn. Een citaat uit dat interview, weergegeven in tabel 14, verheldert één en ander.

| | |
|---------------------------------|--|
| Respondent 5 Privaat | <i>"Het grote gevaar is en dat is dan een heel erg negatief punt van de concurrentiegerichte dialoog is dat er zoveel wordt besproken en dat er zoveel wordt gestuurd door de aanbesteder dat uiteindelijk de informatie van aannemer A en aannemer B en aannemer C bij elkaar komt. Ze kunnen wel zeggen van ja, dat doen we niet, dat is helemaal vertrouwelijk en dat kan allemaal niet. Nee, maar je stuurt zoveel dat uiteindelijk de kwaliteitsproducten heel erg kort bij elkaar liggen, want die heb je al 3 keer ingebracht, die heb je al 3 keer besproken, 3 keer commentaar gehad. Ook die andere 3 partijen. Het onderscheidend vermogen in de EMVI wordt sterk verkleind door de concurrentiegerichte dialoog"</i> <i>"Ik zeg hier absoluut niet bewust dat dat informatie van de ene partij naar de andere gaat of zo, of dat de aanbesteder daar bewust mee bezig is, maar door z'n opmerkingen weet je gewoon waar je naartoe moet. Nou, dat weet die ander ook, dus uiteindelijk krijg je een beetje eenheidsworst"</i> |
|---------------------------------|--|

Tabel 14: citaten – concurrentiegerichte dialoog vermindert onderscheidend vermogen

7.1.3 Projectmeerwaarde

Meerwaarde voor de opdrachtgever: oplossing die aansluit bij het projectdoel

Een oplossing voor een probleem is al meerwaarde voor de opdrachtgever. Immers, de opdrachtgever heeft een probleem waar hij mee zit en dat wordt door de invulling van het project opgelost. Bijvoorbeeld een fileprobleem wordt opgelost door het bevorderen van de doorstroming: dat is meerwaarde. Aspecten die daarbij komen zijn omgevingskwaliteit, luchtkwaliteit en geluidshinder. Wanneer deze aspecten gestimuleerd worden dan levert dat voor de opdrachtgever heel simpel meerwaarde op in de zin van de oplossing die hij krijgt voor het probleem. Welke meerwaarde dat precies is, is afhankelijk van het project. Bij een tunnel is de doorstroming bijvoorbeeld vaak het probleem. De grootste meerwaarde is dan het bevorderen van deze doorstroming. Dit zal door de opdrachtgever het meest gewaardeerd worden. Op bijvoorbeeld het uiterlijk van de tunnel zal niet zoveel meerwaarde kunnen worden geleverd, aangezien dat er bij een tunnel niet zozeer toe doet.

Respondent 1
Publiek

"Voor een opdrachtgever zit meerwaarde in de oplossing die die krijgt en die oplossing moet aansluiten bij het doel wat hij ermee heeft. En in ons geval is dat heel vaak doorstroming bevorderen. Of dat nou op de weg is of op het water, waarbij we op het water ook nog heel vaak een kerende functie hebben. Dus als je de faalkans kunt reduceren dan is dat al meerwaarde, als je de doorstroming kunt bevorderen dan is dat meerwaarde. Maar we hebben ook omgevingskwaliteit, luchtkwaliteit, geluidshinder. Als je dat kunt stimuleren, niet de hinder, maar de kwaliteit dan is dat ook meerwaarde. Dus meerwaarde bestaat uit heel veel aspecten en daar maak je een keuze in: wat is voor dit project de grootste meerwaarde. Kijk, bij de Coentunnel was dat heel duidelijk de doorstroming en bij de zeetoegang IJmond is dat de kerende functie. Bij de A2 Maastricht, daar was beperkte ruimte en maximale capaciteit, terwijl tijdens de bouw ook al het verkeer gewoon door moest kunnen rijden. Dus je hebt afhankelijk van de situatie waar je bent, daar heb je een andere mix van elementen die de meerwaarde bepalen"

Respondent 3
Privaat

"De klant levert daar ook een soort ontwerpvergoeding, die krijgt namelijk ook iets. Die krijgt van dit soort complexe projecten krijgen ze een, ze zoeken naar drie consortia, dus ze krijgen drie uitgewerkte plannen. En daar heeft

de klant ook iets aan. Ze zoeken dan de kwalitatief meest interessante plan. Daar geven ze dan ook een vergoeding voor"

Respondent 6
Privaat *"Maar bijvoorbeeld als het gaat over infrastructuurprojecten, ja dan zit daar bijvoorbeeld vaak in een verzoek om een plan te maken om de verkeershinder zoveel mogelijk te beperken, weet je wel, bijvoorbeeld. Dat zie je vaak in die infrastructuurtenders van Rijkswaterstaat terugkomen. Of de omgevingshinder beperken hè. Dus je bent aan het bouwen en je gaat dwars door een stad heen of weet ik veel wat en dan ben je allerlei ellende aan het veroorzaken als je dat niet goed doet voor de omgeving of voor de weggebruikers of voor de fietsers of weet ik het"*

Tabel 15: citaten – meerwaarde voor de opdrachtgever: oplossing die aansluit bij het projectdoel

Risicobeperking

Een aspect wat vaak werd genoemd en dat in sommige opzichten als meerwaarde wordt erkend is risicobeperking. Aan de ene kant wordt gesteld dat risicobeperking een meerwaarde kan zijn voor de opdrachtgever omdat de concurrentiegerichte dialoog hem dan helpt om de risico's binnen een project te reduceren. Aan de andere kant is risicobeperking een negatief punt omdat het al gauw zorgt voor een 'dichtgetimmerd' project waarbij het bijna onmogelijk is om meerwaarde te leveren.

Respondent 1
Publiek *"Want ook met een concurrentiegerichte dialoog kun je op het moment dat je een risicomijdende opdrachtgever hebt het project zodanig dichttimmeren dat die innovatie er niet meer uitkomt. Wij hebben echt opdrachtgevers hier die omwille van een omgeving die echt elke centimeter van een project wil zien of omwille van veiligheidsrisico's of imago-risico's die zo hoog worden ingeschat toch niet beginnen aan een innovatieve oplossing. En dan kun je een concurrentiegerichte dialoog toepassen wat je wil, maar als je een opdrachtgever bent die daar niet voor openstaat zul je die innovaties ook nooit toegepast krijgen"*

"Sterker nog, Rijkswaterstaat is een best conservatieve opdrachtgever in die zin dat we risico's zoveel mogelijk willen vermijden. We zijn een overheidspartij, we hebben een veiligheidsverantwoordelijkheid. Die veiligheid mag eigenlijk niet in het geding zijn. Daar wordt

| | |
|--------------------------------|--|
| | <i>niet aan getornd, dus daar nemen we geen risico mee"</i> |
| Respondent 2 Publiek | <i>"En wat ik heel vaak denk is dat we hem [de concurrentiegerichtte dialoog] inzetten omdat we het risico willen beperken. Dus dat we eigenlijk angstig zijn om zelf die vraagspecificatie op te zetten, omdat we denken van ja, misschien is het niet specifiek genoeg en lopen we risico en dat we dan die aannemer vragen van werk het maar uit verder en dan geef ik er een chap op en dan ga je dat doen. En dat is een risicobeperking, dat kan ook een meerwaarde zijn, om risico te beperken. Dus ja, dat kan een meerwaarde zijn. Maar ik denk dat dat heel veel gebeurt" "Als je die ontwerpruimte weghaalt als opdrachtgever doordat je in een dialoog dingen laat uitwerken, donder je wel het risico daar neer, hij heeft geen mogelijkheid eigenlijk meer om die risico's daadwerkelijk middels ontwerpruimte af te dekken. Nou je weet één ding zeker, dat als een risico optreedt, dan heb je een hoop shit. Hij kan het niet dragen, hij heeft het niet kunnen reserveren en je hebt een hoop shit. Nou, dat is eigenlijk wat continu in die projecten gebeurt nu"</i> |
| Respondent 3 Privaat | <i>"Omdat het te risicovol is ga je niet helemaal elke keer iets nieuws bedenken"</i> |
| Respondent 4 Privaat | <i>"Die risicomijdendheid, de opdrachtgever allemaal al zo dichttimmerd dat je onmogelijk met meerwaarde en innovaties kunt komen"</i> |
| Respondent 5 Privaat | <i>"En dat heeft te maken met de manier waarop zij het contract in de markt zetten en waarop die klanten het risicoprofiel volledig naar de markt schuiven" "En niet alles allemaal afschieten, want ja er zit overal wel een risico aan, dat zit aan innovatie. Als je als aanbesteder niet om kunt gaan met risico's dan moet je vooral geen innovaties vragen"</i> |
| Respondent 6 Privaat | <i>"Maar goed, het verhaal gaat er eigenlijk over van dat is echt een concreet risico in de concurrentiegerichtte dialoog, dat je toch dingen probeert die buiten de grenzen liggen en je niet zeker weet of die grenzen wel verlegd worden"</i> |

Tabel 16: citaten – risicobeperking

Meerwaarde voor de opdrachtnemer ontstaat na de gunning

Na de gunning van de opdracht gaat een aannemer aan de slag met het definitieve ontwerp. Het ligt eraan hoe groot deze ruimte nog is, maar in elk geval zal hij voor zichzelf proberen zoveel mogelijk meerwaarde te creëren in deze fase. De opdrachtnemer probeert dan binnen de ontwerpruimte die er nog inzit de risico's maximaal

beheersen om voor zichzelf zoveel mogelijk meerwaarde te creëren. Vaak is dit helemaal geen onderwerp in de concurrentiegerichte dialoog en, zo is aangegeven door de respondenten, zie je dat dit nog weleens voor discussies zorgt, omdat de meerwaarde van de opdrachtnemer niet overeenkomt met de verwachtingen van de opdrachtgever. Het citaat van respondent 2 in tabel 17 verheldert één en ander.

| | |
|---------------------------------|--|
| Respondent 2 Publiek | <i>"Kijk, wat er vervolgens gebeurt is dat zodra gegund is, gaat de aannemer vooral voor zijn eigen meerwaarde zitten kijken. Hij heeft een prijs geboden voor een ontwerp voor een inschrijving, waarvan de opdrachtgever denkt van oké, als je dit gaat leveren ben ik tevreden. Dus dan is de meerwaarde van de opdrachtgever dus op dat moment verankerd, in de inschrijving, in de aanbieding en in de gunning. Wat de aannemer daarna gaat doen is voor zichzelf zoveel mogelijk meerwaarde zien te krijgen, dus risico's maximaal beheersen, de ontwerpruimte die er nog inzit maximaal benutten, kijken naar de eisen, ga ik op het minimum zitten om zoveel mogelijk binnen te halen, weet ik veel wat hij allemaal verzint. Dus hij gaat voor zichzelf zoveel mogelijk meerwaarde, dus in feite met de gunning ja veranker je de meerwaarde van de opdrachtgever en vervolgens is vooral de opdrachtnemer aan zet om zoveel mogelijk dus over te houden aan wat hij nog aan ruimte heeft. Tuurlijk, dat is ook z'n goed recht. Wat je daar wel ziet is dat dat proces natuurlijk heel lastig is, want die opdrachtnemer gaat dan vooral voor zichzelf. En die opdrachtgever die moet dan zijn eigen meerwaarde op dat moment verankerd hebben, nou dat geeft nog wel eens discussies. Dat de opdrachtgever zich benadeeld voelt, dus dat de opdrachtnemer voor het maximum gaat"</i> |
|---------------------------------|--|

Tabel 17: citaten – meerwaarde voor de opdrachtnemer ontstaat na de gunning

Meerwaarde vanuit startkwaliteit (EMVI)

De EMVI-criteria van een project bepalen voor een groot deel welke meerwaarde geleverd kan worden. EMVI-criteria worden door de opdrachtgever bepaald en daarop kan gescoord worden. Dit wordt ook wel gunnen op waarde of gunnen op meerwaarde genoemd. Hoe hoger gescoord wordt op de EMVI-criteria, hoe meer 'meerwaarde' is er geleverd, des te hoger wordt de fictieve korting op de inschrijfprijs. Stel dat aannemer A inschrijft voor 100 miljoen euro en hij scoort 25 miljoen euro op EMVI, dan is zijn fictieve inschrijfprijs 75 miljoen

euro. Stel dat aannemer B inschrijft voor 120 miljoen euro en hij scoort 50 miljoen euro op de EMVI-criteria, dan is zijn fictieve inschrijfprijs 70 miljoen euro. In dit geval zou aannemer B de opdracht dan gegund krijgen. Dit fictieve voorbeeld laat zien dat meer 'meerwaarde' creëren op EMVI loont. Een voorbeeld van een EMVI-criterium is duurzaamheid. De concurrentiegerichte dialoog voorziet met name in de gelegenheid om deze EMVI-criteria te bespreken. De aanbieder probeert invulling te geven aan de EMVI-criteria door met een voorstel te komen. Aan de hand daarvan zal de opdrachtgever reageren op dat voorstel. Dit lijkt een heel objectief mechanisme, maar dat is niet volledig waar. EMVI heeft een grote mate van subjectiviteit in zich.

Respondent 3
Privaat

"Nou, de klant geeft keurig aan, via EMVI-criteria hoe ze de offerte, de aanbieding die je maakt, hoe ze die beoordelen. Die proberen we zo goed mogelijk te lezen en te begrijpen. Dat is ook één van de punten die we in zo'n concurrentiegerichte dialoog sparren/spiegelen. Van hé wij lezen het zo. En soms maken we dat heel tastbaar van als we deze twee oplossingen zien, denken we dat deze beter scoort, maar mogelijk zitten er ook heel veel positieve kanten aan deze oplossing. Als we naar de criteria kijken, dan zouden we die kiezen, maar deze is daarop beter, en dan vragen we de klant daarop te reageren. Gewoon, dat is precies wat klant ook wil. De klant wil kunnen beoordelen en wij proberen te begrijpen, want soms is het minder objectief als je, de klant probeert het altijd heel erg objectief, maar je moet, het is niet zo duidelijk hoe die objectieve maatstaf, hoe die nou precies in elkaar zit. Dus dan probeer je gewoon dit soort voorbeelden neer te leggen om daar meer duidelijk in te krijgen. Want misschien zeggen zij, ja die heb je wel zo beoordeeld, maar wij beoordelen hem heel anders. En dan krijg je ook een toelichting erbij. Nou daar is precies ook de concurrentiegerichte dialoog voor bedoeld"

"Maar dan moet je echt heel erg goed begrijpen van wat de klant heeft omschreven als EMVI-criteria en hoe die in elkaar zitten. Dus de klant heeft dat keurig beschreven en wij proberen daar ons plan helemaal naar te richten. Je oogst wat je zaait, dus als het goed is krijgen zij het plan wat daar het beste op aansluit"

Respondent 4
Privaat

"Je bent dus in een dialooggesprek. En daar heeft hij zeg maar als doel om over en weer een goed contract te krijgen en meerwaarde op een goede

wijze zeg maar te kunnen leveren wat scoort in het kader van zeg maar de EMVI beoordeling"

"En die ideeën die toets je dan zeg maar in een dialooggesprek. Die bereid je voor, je stuurt ze op zodat ze ook zich kunnen voorbereiden. Je licht het toe in een dialooggesprek van joh, dit zijn onze overwegingen als je kijkt naar een stukje meerwaarde"

"Maar 58 miljoen is het plafondbedrag en EMVI is zeg maar iets van zeg eens 55% maximaal wat je aan EMVI kan verdienen. Ja, en ja dat geeft zeg maar ook aan wat je aan meerwaarde zeg maar zou kunnen geven richting de klant"

"Ik heb hem nu toch hier op het scherm. Dit is zeg maar het rekenblad EMVI. Dit zijn dan de aspecten: ontevreden gebruiker, omgeving, beheer, waterschap [.....] en relatie OG-ON. Dat is dan zeg maar het risicobeheersplan. Dan heb je duurzaamheid, dat is duokalk. Hoe je met je materiaalgebruik omgaat, hoe je met je energiegebruik omgaat. En plan 'beperking schutverlies'. Nou, hier zie je dus gewoon materiaalprestatie is heel belangrijk voor hun en schutverlies waar we het over hebben is maar 2,75 miljoen. Ja, dan mag je dus als je hierover nagedacht hebt, nou dan vind ik dit, die, die en die vind ik belangrijker ten opzichte van die, die en die in de EMVI-waardering. Dus ja, ik ga hier niet iets opschrijven wat 10 miljoen kost bij wijze van spreken. En ja, en ik vroeg ook een keertje van hoe wordt dat dan bepaald. Ja, nou dat is gewoon een beetje hup hup, verdeel het maar wat. Ja, maar dan krijg je toch dit. Dus ja, ze zitten zelf wel indirect zeg maar aan het stuur van joh, waar zet je op in, wat vind je belangrijk qua meerwaarde"

Respondent 5
Privaat

"Een EMVI-beoordeling gaat niet objectief: gaat nooit objectief. Dat kan namelijk niet, want dat gebeurt door mensen, en mensen zijn per definitie hebben die gevoel. Ja sommigen hebben er iets minder gevoel hè. Maar in de regel zijn mensen die beoordelen geen robots. Dus daar zit altijd gevoel in. En ze proberen het proces zo objectief mogelijk te maken. Dat is ook prima hè. Dan doen we die, en dan doen we die en dan die... Het proces, helemaal transparant, maar de beoordeling zelf, ja of het moeten nulletjes en eentjes zijn. Je moet in een getal aangeven hoeveel voertuigverliesuren of je moet een getal hebben voor aantal, ja of nee. Maar als het dat niet is, dan is het per definitie niet objectief"

| | |
|-------------------------------------|---|
| Respondent 6 Privaat | <p><i>"Je moet een goede prijs indienen, goede nettocontante waarde geven. Maar daarnaast moet je ook verschillende kwalitatieve criteria moet jij zorgen dat je plannen ontwikkelt, en die moeten zodanig gescoord worden dat ze, ja dat je daarmee als het ware een korting op je aangeboden prijs krijgt, dat is dus het systeem. Die kwalitatieve producten, ja die zijn van project tot project zijn die, willen die nog weleens verschillen, maar bijvoorbeeld als het gaat over infrastructuurprojecten, ja dan zit daar bijvoorbeeld vaak in een verzoek om een plan te maken om de verkeershinder zoveel mogelijk te beperken, weet je wel, bijvoorbeeld"</i></p> <p><i>"Het is met die soort EMVI-aanbestedingen altijd zo dat dat is de minimale eis, de minimale eis. Als je daar niet aan voldoet dan krijg je een onvoldoende en als je er wel aan voldoet heb je alleen nog maar een 6 laat ik maar zeggen. Dan heb je alleen nog maar, ja niks meer dan een 6. En de essentie van EMVI, de essentie van dit soort aanbestedingen is om meer te doen dan wat de eisen vragen. Dus eigenlijk invulling geven aan alle niet-geformuleerde eisen. Die zitten namelijk, de niet geformuleerde eisen die zitten vaak verborgen in de doelstellingen van de aanbesteder"</i></p> |
| Respondent 7 Tussenpartij | <p><i>"En de eerste meerwaarde wordt gezet door de pakketpaal die de opdrachtgever al slaat met de paal van het uitsturen van de opgave van het bestek, van de vraagspecificatie of de ontwerpdocumenten. Tsjak, daar staat de eerste paal al, en de meerwaarde die dan geboden kan worden is natuurlijk geheel afhankelijk van de EMVI-criteria waarop gescoord gaat worden. Dat is het eerste doel"</i></p> |

Tabel 18: citaten – meerwaarde vanuit startkwaliteit (EMVI)

De meerwaarde die geleverd wordt is dus heel erg afhankelijk van de EMVI-criteria. Daarnaast zit het mechanisme van EMVI zo in elkaar dat ook een lagere inschrijfprijs meerwaarde kan betekenen. In dat geval zal de kwalitatieve meerwaarde beperkt zijn, maar is de prijs wel lager.

| | |
|--------------------------------|--|
| Respondent 6 Privaat | <p><i>"En dan zitten wij dus met de vraag, dat noemen wij altijd een trade-off die we dan moeten maken, tussen enerzijds, willen wij investeren in dat duurdere materiaal, wetende dat onze bieding dus duurder wordt, en weet ik of ik daar zoveel betere beoordeling van krijg, voor die meerwaarde die ik bied, dat de korting die ik</i></p> |
|--------------------------------|--|

daardoor krijg, hè want een goede beoordeling levert meer korting op, dat die opweegt tegen de extra investering die ik doe. Die som die moeten we elke keer maken. Dus ja, zoeken we meerwaarde. Dus meerwaarde door net boven de eisen uit te stijgen of meerwaarde door invulling te geven aan dingen die, ja waar de eisen eigenlijk niet aan raken"

Tabel 19: citaten – lagere prijs

Innovatie

Een veelbesproken onderwerp tijdens de interviews was innovatie. Is de concurrentiegerichte dialoog geschikt om innovatie te creëren? Hier wordt verschillend over gedacht. Aan de ene kant wordt gesteld dat de concurrentiegerichte dialoog absoluut niet geschikt is voor het creëren van projectinnovatie. Dit komt doordat innovaties risico's met zich meebrengen dat het een keer zou kunnen falen. Aan de andere kant wordt ook gesteld dat de concurrentiegerichte dialoog een prima middel is voor innovaties, mits de uitvraag daar geschikt voor is.

Respondent 1
Publiek

"Met een concurrentiegerichte dialoog kun je op het moment dat je een risicomijdende opdrachtgever hebt het project zodanig dichttimmeren dat die innovatie er niet meer uitkomt"

"En dan kun je een concurrentiegerichte dialoog toepassen wat je wil, maar als je een opdrachtgever bent die daar niet voor openstaat zul je die innovaties ook nooit toegepast krijgen"

"In mijn proefschrift schrijf ik ook dat één van de doelen van de Europese Commissie met de concurrentiegerichte dialoog was, het stimuleren van innovatie. Als je kijkt naar de projecten die wij gedaan hebben, bijvoorbeeld de A2 Maastricht daar heeft dat ook fantastisch uitgepakt. Daar kwamen wij in de dialoof fase tot de conclusie van hé, er is één partij en die heeft echt een geweldig idee: die wou twee tunnelbakken boven elkaar doen. Nou, dat had echt nog niemand bedacht: dat had bij ons ook nog niemand bedacht dat dat überhaupt een mogelijkheid zou kunnen zijn. En als je keek naar de specificaties die wij op dat moment hanteerden dan paste die daar ook niet in. Wij zijn toen wel, en dat is de mogelijkheid die de concurrentiegerichte dialoog je biedt in gesprek gegaan met die aanbieder over hoe moeten we die specificaties nou zo aanpassen dat jouw ontwerp er wel binnen past en dat betekent dat

we net een abstractieniveau hoger zijn gaan zitten en tegen alle partijen hebben gezegd: je mag hem één tint op dit niveau hoger tillen en kijken of je opdracht er dan nog binnen past, maar dan wil ik dat je hem zelf door specificeert naar één niveau lager, of je mag gewoon onze doorspecificatie gebruiken zoals we die initieel hebben gehanteerd. Dus we hebben de opties verruimd, zonder het ontwerp van die andere partij mee te geven en daarmee hebben we deze oplossing mogelijk gemaakt zonder een ongelijk speelveld te creëren. Want je wilt niet dat die ene partij de enige is die die kans heeft om dit aan te bieden, maar je wilt ook niet dat zijn fantastische idee bij de concurrent ligt, waarmee zijn aanbestedingsvoordeel eigenlijk weg is en zo zijn creatieve ideeën bij de anderen ligt. De enige reden dat dit zo gewerkt heeft bij de A2 Maastricht is omdat er een team zat wat heel erg in kansen denkt, wat heel open was richting de marktpartij en ook vertrouwen schonk, van joh, alles wat je vertelt blijft binnen deze vier muren en dit zal nooit bij je concurrent terecht komen. Maar die randvoorwaarden die heb je gewoon niet overal, je hebt niet automatisch een team dat dit vertrouwen uitstraalt of wat openheid stimuleert of wat in kansen denkt. En dan die drie bij elkaar. En dan zat er ook nog een interne opdrachtgever die vooral dacht in kansen en er een fantastisch beeldproject van maken en dat heeft wel heel erg geholpen. Maar je moet al die factoren moet je mee hebben”

Respondent 3
Privaat

“Ik vraag me af of de concurrentiegerichte dialoog de meeste geëigende aanbestedingsvorm is voor innovativiteit. Ik zou eigenlijk de stelling willen poneren dat dat niet het geval is. Omdat het te risicovol is ga je niet helemaal elke keer iets nieuws bedenken. Ik denk dat de concurrentiegerichte dialoog erg geschikt is voor proceskwaliteit, efficiency in het proces en ook het toepassen van proven technologies, maar die misschien wel in een andere context. Dus dat je een aantal innovaties die zich ergens al bewezen hebben nu in een nieuwe context samenvoegt. Maar echte innovaties, kom we gaan iets heel nieuws doen, ik ga de funderingspalen eens op het dak zetten, die ga je hier niet zien”

Respondent 5
Privaat

“Het [innovaties inbrengen] kan wel, concurrentiegerichte dialoog is een prima middel daarvoor, maar als de uitvraag is: u moet vooral innovaties inbrengen die al drie keer bewezen

zijn, dan is het geen innovatie meer. Als we iets in moeten brengen, wat vervolgens op voorhand allemaal wordt afgeschoten, want ja een innovatie is een innovatie, dus dat iets nieuws. Ja, als, daar zit een risico in. Ja, en wij vinden het helemaal niet erg dat wij een risico moeten dragen, want het is onze innovatie, dus leg dat dan bij ons neer. Maar ja, dan moet Waterstaat daar wel de ruimte voor geven en het moet vooral niet zo zijn dat dat vervolgens ook nog bij drie andere partijen ligt. Dus ja, een concurrentiegerichte dialoog biedt zeker ruimte om innovaties in te brengen als de aannemer daar echt op zit te wachten en hij handelt ook zo dat die ernaar zit te wachten, dus nogmaals niet moet alles al drie keer bewezen zijn. En niet alles allemaal afschieten, want ja er zit overal wel een risico aan, dat zit aan innovatie. Als je als aanbesteder niet om kunt gaan met risico's dan moet je vooral geen innovaties vragen"

**Respondent 7
Tussenpartij**

Je kan stellen denk ik dat de concurrentiegerichte dialoog an sich niet innovatie in de hand werkt hè, maar om innovatie te stimuleren heb je wel de concurrentiegerichte dialoog nodig. Dat is wel. Want je kunt niet een innovatie willen met een openbare procedure, dat geloof ik niet. Dat krijg je niet. Dan heb je contact met elkaar nodig, dan heb je interactie nodig, dan heb je. Ja, het is een onontgonnen gebied, je moet het samen verkennen. En dat doe je niet door te zeggen, nou, dit is een deurtje dicht en doe maar een plan en ik beoordeel het plan en u bent de winnaar en nu gaan we fijn een innovatie doen. Nee, dat denk ik niet dat dat zo werkt. Dus het werkt niet per definitie innovatie in de hand, het werkt wel slimme dingen in de hand hè, dus procesinnovatie misschien wel, maar het echt technische innovaties ga je denk ik niet krijgen. Is teveel risico, gaan ze niet doen. Tenzij je er echt op stuurt, en dan is juist een concurrentiegerichte dialoog ondersteunend, maar je moet het willen als opdrachtgever. Als jij geen innovatie wil, dan ga je het niet krijgen. Als je innovatie niet stimuleert, ga je het niet krijgen"

Tabel 20: citaten – innovatie

Vertrouwen

Een sleutelwoord dat vaak aan bod kwam tijdens de interviews was vertrouwen. De concurrentiegerichte dialoog heeft invloed op vertrouwen. Welke invloed dat is, positief of negatief, daar zijn de respondenten over verdeeld.

| | |
|--------------------------------|--|
| Respondent 3 Privaat | <i>"Samenwerking komt en staat met vertrouwen. De manier waarop de concurrentiegerichte dialoog er in zit, zit eerder aan de, weinig vertrouwen, gebrek aan vertrouwen"</i> |
| Respondent 5 Privaat | <i>"Het kan alleen maar goed gaan als je en de goede mensen hebt en vertrouwen in elkaar hebt dat deze dialoog leidt tot het beste eindresultaat en als je dat vertrouwen wederzijds niet hebt, als wij geen vertrouwen hebben in een aanbesteder, nogmaals dan stoppen we. En andersom als een aanbesteder geen vertrouwen heeft in ons, dan krijgen wij nooit gegund hoor"</i> |

Tabel 21: citaten – vertrouwen

7.2 Het creëren van de meerwaarde

In paragraaf 7.1 zijn de verschillende meerwaarden en minderwaarden beschreven. Er is een beeld ontstaan waar de concurrentiegerichte dialoog in voorziet. De vraag is nu hoe deze meerwaarde wel of niet gecreëerd wordt. In deze paragraaf wordt louter ingegaan op projectkwaliteit. De andere meerwaarden uit de vorige paragraaf zijn aan te merken als procedurele meerwaarde: de concurrentiegerichte dialoog als procedure levert meerwaarde op ten opzichte van andere procedures. In deze paragraaf wordt in de fase van de dialoog gedoken om te kijken hoe partijen op zoek zijn naar de meerwaarde en door welke aspecten het creëren van de meerwaarde wordt beïnvloedt.

Deze paragraaf is als volgt opgebouwd. Eerst is er beschreven op welke manieren de marktpartijen proberen meerwaarde te creëren en vervolgens is beschreven op welke manieren de opdrachtgever probeert meerwaarde te creëren. Daarna zijn er een aantal negatieve invloeden op het creëren van meerwaarde beschreven die zowel vanuit de marktpartijen als de opdrachtgevers naar voren zijn gekomen.

7.2.1 Meerwaarde creëren vanuit de marktpartij

Meerwaarde creëren door middel van lifecycle berekeningen

Een eerste manier, of een eerste stap om meerwaarde te creëren is door middel van lifecycle berekeningen. Lifecycle berekeningen komen neer op de vraag of het loont om meerwaarde te leveren. Het geeft eigenlijk antwoord op de vraag: wanneer de marktpartij deze meerwaarde levert, weegt dat op tegen de kosten die de marktpartij moet maken?

| | |
|--------------------------------|--|
| Respondent 1 Publiek | <i>"Overigens ook aan de marktkant hè. Op het moment dat een marktpartij inschat dit gaat me geld kosten op het moment dat de innovatie niet lukt of de kans dat de opdrachtgever mijn</i> |
|--------------------------------|--|

| | |
|---------------------------------|---|
| | <i>oplossing bij een concurrent neerlegt is groot, dan zal die zijn innovaties minder snel delen"</i> |
| Respondent 2 Publiek | <i>"In feite wil je dus de meerwaarde groter hebben als de transactiekosten die je maakt, want anders kun je beter een ingenieursbureau aan het werk zetten"</i> |
| Respondent 3 Privaat | <i>"Als ik datzelfde voorbeeld neem. Als het niet mogelijk was voor ons geweest om de revenuen van de duurzame energie ook ten gunste te laten komen van het project. Als dat was afgesloten, ja dan ga je niet aan de voorkant zoveel meer investeren om over die lange looptijd een gunstig rendement uit te halen. Dus als ik het rendement niet zou kunnen maken, dan zou ik dat nooit gedaan hebben. En dat blijkt dan uit de regeltjes in het contract of de outputspecificatie of dat soort dingen"</i> |
| Respondent 4 Privaat | <i>"Nou ja kijk, meerwaarde, over het algemeen kost meerwaarde natuurlijk wel extra geld. Alleen je moet voor jezelf altijd heel goed de afweging maken de investering die ik doe versus wat heeft Rijkswaterstaat daar maximaal voor over, ook weer in relatie tot wat verwacht je dat het gaat scoren"</i> |
| Respondent 6 Privaat | <i>"Moet je waarschijnlijk een ander materiaal gebruiken, het materiaal zal duurder zijn, maakt je bieding duurder. En dan zitten wij dus met de vraag, dat noemen wij altijd een trade-off die we dan moeten maken, tussen enerzijds, willen wij investeren in dat duurdere materiaal, wetende dat onze bieding dus duurder wordt, en weet ik of ik daar zoveel betere beoordeling van krijg, voor die meerwaarde die ik bied, dat de korting die ik daardoor krijg, hè want een goede beoordeling levert meer korting op, dat die opweegt tegen de extra investering die ik doe. Die som die moeten we elke keer maken. Dus ja, zoeken we meerwaarde"</i> |

Tabel 22: citaten – meerwaarde creëren door middel van lifecycle berekeningen

Meerwaarde creëren door middel van het bespreken van de uitvraag

"Meerwaarde komt van de eisen achter de eisen" zo luidde één van de citaten van een respondent. Een opdrachtgever stelt met de uitvraag een aantal eisen. Deze eisen moet je aan voldoen, dat zijn namelijk verplichte eisen. In de eerste fase van een dialoog worden vaak de eisen besproken. De marktpartij vraagt dan aan de opdrachtgever wat er bedoeld wordt met een bepaalde eis. Doordat deze eisen besproken worden krijgt de marktpartij een beter beeld

bij de bedoeling van de eisen. Op basis van de bedoeling van deze eisen kan de marktpartij zijn meerwaarde indelen. Meerwaarde op basis van deze eisen betekent dus dat je meer levert dan de eisen vragen. Het achterhalen van de eisen achter de eisen is een spel. In verband met het level playing field (=gelijkheid voor elke deelnemer aan de aanbesteding) wordt er door de opdrachtgever vaak weinig gezegd. Daarom is het voor marktpartijen van belang om sturende vragen te stellen, zodat men niet alleen een ja/nee antwoord krijgt.

Respondent 3
Privaat

"Ik wil juist de dingen die voor mij noodzakelijk zijn om weer een stap verder te komen die wil ik besproken hebben. Dus dan gaat het meer over hebben we de klantvraag, in beginsel gaan we het daarover hebben, hebben we de klantvraag goed begrepen en begrijpen we die goed? We zien dit en we lezen dit of we kennen uit onze ervaring dit en we lezen dit. Wij interpreteren dit zo, klopt dit? Eigenlijk redelijk sturend, waarbij je ze wel vraagt te reageren dus je wil niet alleen een ja/nee-vraag stellen want dan krijg je alleen een ja/nee antwoord. Dus je probeert sturend, maar wel een open antwoord te krijgen"

"Die proberen we zo goed mogelijk te lezen en te begrijpen. Dat is ook één van de punten die we in zo'n concurrentiegerichte dialoog sparren/spiegelen. Van hé wij lezen het zo. En soms maken we dat heel tastbaar van als we deze twee oplossingen zien, denken we dat deze beter scoort, maar mogelijk zitten er ook heel veel positieve kanten aan deze oplossing. Als we naar de criteria kijken, dan zouden we die kiezen, maar deze is daarop beter, en dan vragen we de klant daarop te reageren. Gewoon, dat is precies wat klant ook wil. De klant wil kunnen beoordelen en wij proberen te begrijpen, want soms is het minder objectief als je, de klant probeert het altijd heel erg objectief, maar je moet, het is niet zo duidelijk hoe die objectieve maatstaf, hoe die nou precies in elkaar zit. Dus dan probeer je gewoon dit soort voorbeelden neer te leggen om daar meer duidelijk in te krijgen. Want misschien zeggen zij, ja die heb je wel zo beoordeeld, maar wij beoordelen hem heel anders. En dan krijg je ook een toelichting erbij. Nou daar is precies ook de concurrentiegerichte dialoog voor bedoeld. En dan krijg je op een ontwerp van jezelf, iets wat je zelf hebt ontwikkeld, krijg je dan faire feedback. Dat is eigenlijk wat dan heel waardevol is. En de klant heeft gespecificeerd welk aandeel is prijs, welk aandeel is kwaliteit. Wat zijn dan de kwaliteitsaspecten/-onderdelen daarvan die ze

belangrijk vinden en hoe zijn die gerankt ten opzichte van elkaar, zodat je, ja daar maak je natuurlijk een hele studie van, zodat we zo goed mogelijk begrijpen van als we dit doen dan hopen wij dat de klant daar zoveel punten voor over heeft”

Respondent 4
Privaat

“En die ideeën die toets je dan zeg maar in een dialooggesprek. Die bereid je voor, je stuurt ze op zodat ze ook zich kunnen voorbereiden. Je licht het toe in een dialooggesprek van joh, dit zijn onze overwegingen als je kijkt naar een stukje meerwaarde. Wordt u hier enthousiast van, laten we het maar een beetje zo maar even elke keer proberen die vraagstelling te formuleren. Nou en daar krijg je reacties op. En de ene keer is de reactie van ja nou goed, het is een hele goede gedachte, maar als ik u was zou ik toch nog eens heel goed zeg maar eventjes de contracteisen er naast houden en dan voel je al aan zeg maar met zo’n reactie van, hé we hebben niet helemaal het goede pad te pakken. Blijkbaar zit er ergens iets met onze meerwaarde niet in lijn zeg maar met de contractbepalingen. En dat kan zijn zeg maar dat je iets opschrijft wat buiten de kaders is van het contract. Zo geven ze je wel zeg maar, tips, hints, van oké, hier heb je het goede pad te pakken en hier nou moet je nog maar eens even heel goed kijken en dan ga je dus terug en dat je dan denkt van ooh ja dat hebben we nou eigenlijk even niet goed nog beoordeeld en gezien”

Respondent 5
Privaat

“Dus de aannemer is in de regel in de lead. Nou ja, wat gebeurt er dan, je bespreekt stukken. Nou dat kan in eerste instantie zijn: wat bedoelt Waterstaat met, of wat u bedoelt u met? Dus in eerste instantie is het veel meer een onderzoekend gesprek en verderop in de dialoog is het meer het toetsend, het overleggen van document”

“Wat de bedoeling is, daar gaat het dikwijls over. Dus stel deze eis, maar wat is de bedoeling? Kijk, je kunt zeggen. Even een heel simpel voorbeeld hè. Als eis moet je 30 juni opleveren. Nou, dan kun je zeggen van waarom, wat is nou, waarom nou die 30 juni. Ik zeg, ja want dan zijn we allemaal al met vakantie, of op 1 juli krijgen we een bepaalde subsidie of wat is nou de bedoeling achter die 30ste juni? Wat zit daarachter? Of de gemeenteraad moet op een bepaald moment besluit nemen. Als je daar achter komt, dan kun je ook over die eis

discussiëren, door te zeggen van ooh, maar als je dat wilt hebben zou je die eis ook op een andere manier kunnen formuleren. Daar is de dialoog voor bedoeld, om knellende eisen, nou welke eisen knellen hier nou echt, om die te bespreken. En wat dat betekent als je die eis zo in moet vullen, waarom dat dat knelt. En het is bedoeld om wat ik net zei, dat zijn misschien geen knellende eisen, maar waar wij kunnen optimaliseren. Nou ja, waarom ziet er dit zo uit. Waarom, waarom, waarom? Nou als je daar de achtergrond van weet dan kun je daar veel beter op inspelen”

Respondent 6
Privaat

”Stel, wij hebben een bepaald idee om in een plan te hebben. Want uiteindelijk zijn we altijd op zoek naar van, of.. Dialogen voer je om van, om te begrijpen wat de aanbesteder bedoelt. De aanbesteder heeft een leidraad, een aanbestedingsleidraad. In de leidraad schrijft die wat voor producten die wil hebben. In de leidraad schrijft die welke doelstellingen die op het oog heeft. In de leidraad stelt hij van nou, ik wil dat het over dat onderwerp gaat, dat product en daarin moet je dat en dat en dat en dat en dat aan de orde stellen en uitwerken. Dus in principe probeert hij, in de leidraad probeert hij wel redelijk goed vast te leggen van wat hij wil. Maar het betekent niet dat we dat op basis van de leidraad onmiddellijk begrijpen. Dus een dialoog wordt vaak gebruikt om te zoeken naar heb ik die aanbesteder die dit heeft opgeschreven, heb ik die nu goed begrepen? Is dit echt de vraag? Of soms kan je de vraag op verschillende manieren interpreteren. Wat vindt hij nou eigenlijk belangrijk? Hè, en daar probeer je achter te komen. Dus een dialoog is ook vaak een manier om informatie, extra informatie op te halen. Dus het is, ja van, bevestiging van de vraag en kijken van waar, is de oplossing die ik aan het bedenken ben of is dat eentje die past bij wat hij nu eigenlijk ook zegt wat hij wil hebben. Want zo begin je hè. Want je krijgt een leidraad en op basis van de leidraad met al die informatie die erin staat en de dataroom die beschikbaar wordt gesteld ga je nadenken over het project, zo van aah, nou hij zou dat wel bedoelen en dan moeten we een methode vinden om het zus of zo. Dus je krijgt een beetje een soort, je begint langzaam een beetje een blueprint te maken van hoe jij naar dat werk kijkt en wat je gaat doen. En wat je wilt in een dialoog dat doe je dus eigenlijk al voor de eerste dialoog en in die eerste dialoog probeer je

dan in eerste plaats vast te stellen of datgene waarvan je denkt, nou, dat is toch echt het probleem, dat is echt de vraag die die stelt, om dat in ieder geval bevestigd te krijgen. En dan vervolgens in een, op het moment dat je dat hebt vastgesteld, soms kom je erachter dat dat die toch eigenlijk, ja hij had dit wel opgeschreven, maar als je even doorvraagt dan bedoelt die eigenlijk dat. Daar zit dan in die tweede laag ontdek je dan dingen die eigenlijk aanleiding zijn geweest voor hem om het op te schrijven, maar hij heeft het als het ware niet heel rechtstreeks opgeschreven. Er zit nog wat achter en als je daar achter kan komen dan kan je dus die, ja dan kan je dus dingen vinden, in die gesprekken waarmee je in kan gaan op een andere manier dan puur en alleen een dialoog uitwerken op basis van wat er in de leidraad gevraagd wordt. En dan hoop je dat in die gesprekken dat je daar iets ontdekt hebt wat een ander die een gesprek op een andere manier voert, misschien niet ontdekt, waardoor je misschien net eventjes wat meer onderscheidend vermogen kwijt kan"

Respondent 7
Tussenpartij

"Ik denk wel dat er meerwaarde zit in het, dat er ook wel meerwaarde gecreëerd kan worden door te zeggen van nou oké, weet je ik heb hier een, hier een basisontwerp, dit zijn de basisspecificaties en dat ze in de eerste fase, dat die aannemers op zoek gaan naar, kunnen die specs als ik, als dit nou geen eis zou zijn, dan kan ik iets veel beter aanbieden wat ook nog past bij uw doelstelling. Dat die eisen verruimd worden of ja, eigenlijk met name verruimd of helemaal eruit gestreept worden, want dat is natuurlijk gewoon de grote meerwaarde van die dialoog dat je het daarover kan hebben. Dat hij oplossingen aan kan bieden die schuren tegen de eisen of erover heengaan en dat het toch bespreekbaar is"

Tabel 23: citaten - meerwaarde creëren door middel van het bespreken van de uitvraag

Meerwaarde creëren door middel van het kijken naar de projectdoelen

Een andere manier om meerwaarde te creëren is door het kijken naar de doelstellingen van een project. Een opdrachtgever heeft met zijn project een bepaald doel voor ogen. Stel nu dat de marktpartij een hele mooie oplossing heeft bedacht voor een project die bijdraagt aan de doelstellingen van het project en daar ook meerwaarde oplevert, maar deze oplossing schuurt tegen de eisen van de opdrachtgever. Het is dan mogelijk om de eisen zoals gesteld door

de opdrachtgever te verruimen. Deze eisenverruiming is dan echter wel voor iedere marktpartij zodat andere marktpartijen zich vaak wel afvragen waarom men de eisen verruimt.

Respondent 1
Publiek

"En als je keek naar de specificaties die wij op dat moment hanteerden dan paste die daar ook niet in. Wij zijn toen wel, en dat is de mogelijkheid die de concurrentiegerichte dialoog je biedt in gesprek gegaan met die aanbieder over hoe moeten we die specificaties nou zo aanpassen dat jouw ontwerp er wel binnen past en dat betekent dat we net een abstractieniveau hoger zijn gaan zitten en tegen alle partijen hebben gezegd: je mag hem één tint op dit niveau hoger tillen en kijken of je opdracht er dan nog binnen past, maar dan wil ik dat je hem zelf door specificeert naar één niveau lager, of je mag gewoon onze doorspecificatie gebruiken zoals we die initieel hebben gehanteerd. Dus we hebben de opties verruimd, zonder het ontwerp van die andere partij mee te geven en daarmee hebben we deze oplossing mogelijk gemaakt zonder een ongelijk speelveld te creëren"

Respondent 3
Privaat

"Dat staat niet in de uitvraag, dus er is een bepaalde kwaliteit die zeer gewaardeerd wordt door de klant. Ook al staat het niet als eis, maar als je er kwaliteitspunten voor kunt scoren dan wordt je als marktpartij uitgedaagd om daar een oplossing voor te vinden. Die kunnen elkaar ook versterken, in het kort hebben we het daar over gehad"

Respondent 6
Privaat

"En daarnaast in een volgende, meestal in een tweede dialoog is het ook het presenteren van jouw ideeën, van hoe jij die plannen dan daadwerkelijk zou willen insteken. Hè, dus je hebt in de eerste dialoog heb je de vraag goed begrepen. Past een beetje bij de leidraad, maar met iets andere accenten hebben we het nu wel in de kaart. Vervolgens kijk je van oké, die eerste ideeën die we hadden, passen die nog steeds nadat we de eerste dialoog hebben gehad? Hmm, hij vindt eigenlijk dit toch iets belangrijker. Het staat er niet heel letterlijk, maar hij vindt dat toch belangrijker en dan pas je misschien je plannen aan. Dan ga je bijvoorbeeld in een volgende dialoog, ga je die eerste plannen die je dan hebt, meestal nog ruw, die ga je presenteren, die ga je eens laten zien van nou, kijk vorige keer waren we bij u, toen heeft u dit en dat gezegd. De leidraad zegt dit en dat. Dit zijn de doelstellingen, wij zijn eigenlijk van plan om het op deze manier

aan te vliegen. En wat je daarmee beoogt is om te kijken of de vertaling die je hebt gemaakt om zeg maar het probleem op te lossen, om op de vraag achter de vraag een antwoord te geven, of dat de goede vertaling is geweest. Hè of dat heeft geleid tot een oplossing waarvan hij zegt van ja, nee dat is eigenlijk als je het zo zou doen dan zou dat inderdaad wel volgens ons aan al die doelstellingen voldoen die wij hebben en dan beantwoord je wel echt de vraag. Soms zit je op het verkeerde pad en dat zegt hij van: en heb je daar dan aan gedacht. Hmm, nee, hebben we eigenlijk niet aan gedacht. Maar dat vinden we wel belangrijk, weet je wel. Dus dat is om te ontdekken of de richting waar je aan het op gaan bent in jouw tussenliggende periode tussen die eerste en die tweede dialoog zeg maar, of dat de goede richting is"

"Kan je dus meerwaarde creëren, of gewoon vanuit doelstellingen redeneren van nou, dit willen ze eigenlijk dus ook, hoewel ze het niet rechtstreeks gevraagd hebben door middel van eisen. Dit willen ze ook, daardoor zeggen we van, daarom verzin ik deze methode en daarom lever ik meerwaarde aan die aanbesteder"

**Respondent 7
Tussenpartij**

"Nou, daarnaast heb je het dilemma van het creëren van vrijheid en ruimte voor oplossingen die bijdragen aan de doelstelling van de opdrachtgever, want die doet het altijd ergens voor, dus je bent altijd bezig met waar zit de meerwaarde die de opdrachtgever wil hebben, want hij betaalt ervoor. En hoe kan die ook de potentiële aan mij toevloeien doordat ik het goedkoper kan maken, nou bla bla bla en mooi in de etalage, het project mooi in de etalage laten staan, want dat is natuurlijk ook waarde"

Tabel 24: citaten – meerwaarde creëren door middel van het kijken naar de projectdoelen

Meerwaarde creëren door middel van het vragen om een beoordeling

Wat ook gedaan wordt door marktpartijen is het vragen om een beoordeling. Wanneer de marktpartij een bepaald beeld voor ogen heeft en daarvoor een maatregel heeft bedacht kan de marktpartij aan de opdrachtgever vragen om een waardering. Volgens een aantal andere respondenten is dit echter niet de bedoeling. De taak om te beoordelen is voorbehouden aan een aparte en onafhankelijke beoordelingscommissie die pas de daadwerkelijke aanbiedingen gaat beoordelen.

| | |
|---|--|
| <p>Respondent 4 Privaat</p> | <p><i>"En we hebben op een gegeven moment op één maatregel gewoon een keer gezegd van joh, als we nou deze opschrijven, scoren we dan een tien? Dat was eigenlijk heel simpel, dat was een plan 'beperking schutverlies', dus bij elke schutting van een schip gaat er een bak water uit en dan staat er naast een gemaal om vervolgens dezelfde bak water weer terug te pompen. Dus het was voor Rijkswaterstaat wel interessant om daar een nieuwe innovatieve oplossing voor te krijgen vanuit de markt. Dus wij hadden daar iets voor bedacht, waarvan we kunnen zeggen van nou, we kunnen garanderen dat we 100% ja gewoon terug kunnen zetten met elke schutting. Dus als we dat dan doen, hebben we dan een tien? Nou toen was het antwoord nee"</i></p> <p><i>"Die bespreek je. Dat doe je, die maatregel die scoort dat of scoort dat niet. Dus dat is even het spel, waar je met elkaar ja inzit"</i></p> |
| <p>Respondent 5 Privaat</p> | <p><i>"Niet om dat te beoordelen in een 6 een 7, een 8 of een 10. Dat gebeurt niet hè. Dus we gaan niet beoordelen. Ze gaan wel aangeven wat ze vooral niet goed vinden en wat ze in ieder geval wel zeg maar waar je wel mee de goede kant op zit"</i></p> |
| <p>Respondent 6 Privaat</p> | <p><i>"Als ik geen vragen stel krijg je ook geen antwoord natuurlijk. Dan wordt er ook door de aanbesteder niks gezonden. Maar als ik een open vraag stel, en als ik gesloten vraag stel is ook niet heel handig. Van krijg ik dan een 10? Ja, dat kan ja of nee zijn"</i></p> |
| <p>Respondent 7 Tussenpartij</p> | <p><i>"Je brengt hem in verlegenheid, want de opdrachtgever kan daar bijna niet op reageren, want je vraagt hem te beoordelen wat die pas later kan doen. Dus je kan wel vragen aan hem, voldoet dit aan de eisen. Ziet u nog belemmeringen of ziet u punten waarop het strijdig zou zijn met de dingen die u zelf heeft opgeschreven. Denkt u dat het op bezwaren stuit bij vergunningverleners of wat denkt u dat u nog nodig heeft om dit voor elkaar te krijgen. Of, dat soort vragen mag wel, maar je mag niet vragen wat, hoe vindt u dit in relatie tot de EMVI-criteria. Maar ja de vraag, krijg ik een 10? Nee, weet je die is voorbehouden aan straks aan de beoordelingscommissie die er naar gaat kijken. Want als ik nu zeg tegen jou, het is nu maart en ik zeg als opdrachtgever van goh ja, dit is een 10 en je dient hetzelfde plan in en er komt een beoordelingscommissie die niet bestaat uit het dialoogteam en de leden die het daar over gehad hebben, die zeggen dat is een 8, dan zeggen ze</i></p> |

ja, dat is leuk, u heeft toch gezegd dat het een 10 was. Dan ben ik klaar. Dus dat kan niet"

Tabel 25: citaten – meerwaarde creëren door middel van het vragen om een beoordeling

Meerwaarde creëren door middel van observaties

Een andere manier om meerwaarde te creëren is door middel van observaties. Een marktpartij probeert dan door middel van waarnemingen te ontdekken wat de opdrachtgever van de voorstellen vindt. Soms wordt er zelfs een observator meegenomen die tijdens de dialoog bijna niets zegt en alleen maar bezig is met het maken van aantekeningen en het opschrijven van waargenomen observaties van de opdrachtgever. Er kan worden gezien wanneer iemand enthousiast of bedenkelijk kijkt bij een bepaald voorstel. Dat geeft al een beeld van wat de opdrachtgever er van vindt.

Respondent 6
Privaat

"En soms wat je ook probeert is dat speelt bijvoorbeeld bij gebouwen, want we hebben het nu over infrastructuur: Rijkswaterstaat, maar voor hetzelfde geld hebben we ook Rijksvastgoedbedrijf met kantoorgebouwen voor het Rijk. En dan, daar speelt bijvoorbeeld heel erg veel de architectuur speelt een belangrijke rol. En ja, ook dan probeer je samen met een architect probeer je zeg maar dat gebouw te ontwikkelen en te ontwerpen dat zal aanspreken. En dan is het ook wel aardig dat je in zo'n dialoog als het ware een soort reactie kan ontlokken over de dingen die je aan het ontwikkelen bent en je laat zien. En je zou bij wijze van spreken de dialoog kunnen gebruiken om zeg maar drie verschillende gebouwen te laten zien. Die allemaal een vertaling zijn van de vraag. De één iets anders dan de andere en dan op één of andere manier kijken van wat waar, op welk gebouw krijg je wat voor reactie. Kijk een aanbesteder die zal niet zeggen ik vind die het mooist. Dat zal hij niet doen. Nee, maar je kan wel in de dialoog aan de reacties van mensen kan je zien van het ene enthousiast worden en van het andere minder enthousiast worden. Die jurist die zal er altijd wel bij zeggen van ja, je mag niet zeggen wat je het mooiste vindt hè. Maar je kan wel door de gesprekken zodanig te voeren kan je wel een beter beeld krijgen. Nou, daar werden ze niet erg enthousiast van hè, van dit gebouw, dit nee. En dan weten ze altijd redenen te verzinnen waarom dat niet zo'n goed gebouw was omdat weet je wel. Dus op die manier probeer je wel de feedback te ontlokken uit de concurrentiegerichte

dialog, uit de gesprekken die je voert om te kijken of je op het goede pad zit. En, want dat moet je wel weten. Dat zijn van die, dat gaat zelfs zo ver, wij hebben altijd iemand bij ons, niet altijd, maar heel vaak hebben we iemand bij ons die eigenlijk niks zegt. Die zit een beetje aantekeningen te maken, maar die zit ook heel erg te observeren. Die kijkt gewoon naar al die mensen. En vaak als met een laptopje of zo en dan aantekeningen maken, dus dat vinden ze eigenlijk helemaal niet gek dat daar iemand bij zit dat die aantekeningen maakt van de dialoog. Maar die geven we dan vooral ook mee om niet alleen aantekeningen te maken, maar vooral ook te observeren en dan aan het eind als we dan de dialoog gehad hebben dan doen we een terugkoppeling van de aantekeningen van de dialoog en hebben we zeg maar de observaties. Doen we zelf natuurlijk ook hè. Ik zie zelf ook wel af en toe dat die persoon enthousiast wordt ja of nee. Maar soms ben ik zo bezig met die contractmanager dat ik niet door heb dat toen er wat gezegd werd dat die meneer die rechts zat zo enthousiast werd of begon te glunderen of weet ik veel wat of soms verraad je jezelf door met een glimlach of zo of door bedenkelijk te kijken”

Tabel 26: citaten – meerwaarde creëren door middel van observaties

7.2.2 Meerwaarde creëren vanuit opdrachtgever

Meerwaarde creëren door middel van afsprakenharding

Wanneer er in de dialoog door marktpartijen een voorstel met meerwaarde wordt gedaan en de opdrachtgever dit positief vindt, dan moet dit tijdens de inschrijving ook terugkomen in het voorstel. Hier let de opdrachtgever op. Doordat de opdrachtgever hier op let probeert de opdrachtgever de afspraken te harden zodat de meerwaarde voor de opdrachtgever is vastgelegd.

Respondent 2
Publiek

“Vervolgens gaan we dat proces in en willen we die meerwaarde ook een beetje harden en dat doen we met besluiten en afspraken over goedkeuring. En vervolgens checken we dus of in de inschrijving die afspraken dus ook daadwerkelijk staan. Daarbij hardt je dus dat stukje meerwaarde. Of je dan de potentiële meerwaarde die je dacht in het begin helemaal gehaald hebt, dat weet ik niet. Je hardt wel die elementen van meerwaarde waarvan je denkt, die moet ik toch wel, die komen uit deze dialoog die wil ik dan toch wel zwart op wit hebben”

Tabel 27: citaten – meerwaarde creëren door middel van afsprakenharding

Meerwaarde indelen op basis van EMVI

Door EMVI-criteria op te stellen bepaalt de opdrachtgever al op welke aspecten een meerwaarde gecreëerd kan worden. Een EMVI-criterium kan bijvoorbeeld duurzaamheid zijn. De marktpartij kan dan meerwaarde leveren op het gebied van duurzaamheid.

| | |
|-------------------------------------|--|
| Respondent 3 Privaat | <i>"De klant geeft keurig aan, via EMVI-criteria hoe ze de offerte, de aanbieding die je maakt, hoe ze die beoordelen"</i> |
| Respondent 4 Privaat | <i>"Ze hebben een bepaald EMVI-budget en dat verdelen ze zeg maar over een aantal voor hun aantal belangrijke onderwerpen. Ja, op één of andere manier hebben ze dat onderwerp lager zeg maar met een EMVI-budget toebedeeld. Ja, daarmee geef je ook aan dat je andere aspecten belangrijker vindt. Ja, en dat je dan daar minder krijgt, ja zou ik zeggen moet je ook weer niet zo teleurgesteld over zijn, want dan had je hem gewoon hoger moeten beoordelen. Of moeten waarderen zeg maar. Die EMVI"</i> |
| Respondent 6 Privaat | <i>"Ja, het is zo dat er zijn altijd een aantal onderwerpen, want kijk een DBFM tender dat is een tender waar wij dan op EMVI een project al dan niet wint, je moet een goede prijs indienen, goede nettocontante waarde geven. Maar daarnaast moet je ook verschillende kwalitatieve criteria moet jij zorgen dat je plannen ontwikkelt, en die moeten zodanig gescoord worden dat ze, ja dat je daarmee als het ware een korting op je aangeboden prijs krijgt, dat is dus het systeem"</i> |
| Respondent 7 Tussenpartij | <i>"Tsjak, daar staat de eerste paal al, en de meerwaarde die dan geboden kan worden is natuurlijk geheel afhankelijk van de EMVI-criteria waarop gescoord gaat worden. Dat is het eerste doel. En als de EMVI-criteria nergens op toezien behalve op nou zo min mogelijk hinder voor de omgeving, kan dat natuurlijk allerlei innovatie met zich meebrengen, maar dan heeft dat alleen maar met uitvoering te maken. Dus zit je, en dat is ook belangrijk hè. Het is niet onbelangrijk, dat is afhankelijk van die meerwaarde die de opdrachtgever heeft en die hij vertaalt als EMVI-criteria"</i> |

Tabel 28: citaten – meerwaarde indelen op basis van EMVI

Sturen op meerwaarde door middel van een lijstje met wat de opdrachtgever graag wil hebben

De vorige manier om meerwaarde te verkrijgen voor de opdrachtgever was door middel van EMVI-criteria. Hierop zou een partij dus meerwaarde kunnen leveren. Vaak is het echter al zo dat de opdrachtgever al een beeld heeft bij de invulling van deze EMVI-criteria. Dus als een EMVI-criteria duurzaamheid is, dan zou de marktpartij daar in essentie van alles op kunnen bedenken. Het is echter zo dat de marktpartij dan voor zichzelf al weet dat ze duurzaamheid ingevuld willen zien als bijvoorbeeld minder energieverbruik. Dit beeld van de invulling van de EMVI-criteria zorgt ervoor dat een opdrachtgever al in de dialoog kan sturen op de meerwaarde die een marktpartij kan leveren.

| | |
|--------------------------------|---|
| Respondent 1 Publiek | <i>"Dus die concurrentiegerichte dialoog die helpt je om je meerwaarde goed te definiëren en om mogelijke oplossing te kiezen die daar goed bij aansluiten, zonder dat je van tevoren helemaal zelf hoeft te bedenken. Je moet vooral bedenken wat is mijn knelpunt nu, welke oplossing, of welke randvoorwaarde aan een oplossing vertegenwoordigen de grootste meerwaarde voor mij, en dan ga je in gesprek. En op basis van de oplossingen die je dan ziet, kom je wel tot een herdefiniëring van je meerwaarde en van je risico's"</i> |
| Respondent 4 Privaat | <i>"En achteraf is gebleken dat ze voor zichzelf best wel een lijstje hadden met wat ze graag zouden willen, alleen niet in het contract konden opschrijven. En dat hoor ik dan achteraf hè. Ha ha. Dus dan is de clue, of de kunst om ja in zo'n dialooggesprek dat eruit te krijgen. Want als zij al in beeld hebben, ooh dat is een stukje meerwaarde, dat willen we graag, ja dan gaat zo'n beoordelingsteam dan denk ik ook op een positieve bewijze mee om. Althans die gaat het dan ook gewoon waarderen. En dat is een beetje het spel"</i> |

Tabel 29: citaten – sturen op meerwaarde door middel van een lijstje met wat de opdrachtgever graag wil hebben

7.2.3 Negatieve invloeden op het creëren van meerwaarde

Naast een aantal mechanismen om meerwaarde te krijgen, zowel voor opdrachtgever als voor opdrachtnemer zijn er een aantal negatieve invloeden op het creëren van meerwaarde.

Risicomijding/wantrouwen

Een eerste negatieve invloed op het creëren van meerwaarde dat aansluit op welke meerwaarde er worden gezocht in de

concurrentiegerichtete dialoog is de risicomijding van zowel opdrachtgever en marktpartij en het wantrouwen wat er vaak heerst ten opzichte van elkaar. Wanneer deze beide aspecten aanwezig zijn, dan is er eigenlijk heel weinig ruimte om meerwaarde te creëren.

Respondent 1
Publiek

"De enige reden dat dit zo gewerkt heeft bij de A2 Maastricht is omdat er een team zat wat heel erg in kansen denkt, wat heel open was richting de marktpartij en ook vertrouwen schonk, van joh, alles wat je vertelt blijft binnen deze vier muren en dit zal nooit bij je concurrent terecht komen. Maar die randvoorwaarden die heb je gewoon niet overal, je hebt niet automatisch een team dat dit vertrouwen uitstraalt of wat openheid stimuleert of wat in kansen denkt"

Respondent 5
Privaat

"Nou heel erg, heel erg ouderwets en wantrouwend. Heel erg wantrouwend, dus ten opzichte van aannemers. Dus dat wil je gewoon niet meer doen. En dat heeft te maken, dat is ook contractvoorwaarden, met tijdspaden en tijds-klemmen, waar wij gewoon niet meer intrappen. En dan is het aan de voorkant, is er heel veel tijd afgesnoept en dan moet dat uiteindelijk teruggewonnen worden en dat wordt dat bij de aannemer in het bakje gegooid. Nou, dat doen we niet meer. Dan doen we gewoon echt niet meer. Dus waar kijken we naar: het contract, naar de aanbesteder, we kijken naar de locatie, en we kijken ook nog een keer naar toch het margepotentie, is het een werk waar we iets aan kunnen verdienen of.. Dus ja, wij zijn selectief en ook het feit dat je heel veel inspanning moet leveren om een tender te verwerven, dus de tenderkosten in relatie tot de vergoeding, kijken wij ook steeds meer naar. Ik heb hier nu een werk liggen waar de aanbesteder geen vergoeding op geeft, maar waardoor je een dermate grote inspanning moet doen, dat wij er gewoon nooit weer terugverdiend krijgen. Dus dat gaan we gewoon, we stoppen ermee. We bedanken ervoor, we vragen wel even netjes weet u zeker dat u geen vergoeding wilt geven? Ja, dat weten we zeker. Nou oké, dan moeten we dat maar doen"

"Maar als je vertrouwen hebt in een dialoog, dan moet je ook een gesprek durven voeren. En level playing field is altijd leuk, maar als je wilt dat 3 aannemers precies hetzelfde aanbieden, als je daarop uit bent, dan moet je gewoon een bestek in de markt zetten. Stop er dan mee. Nee, je moet wel, je moet gewoon een normaal gesprek

| | |
|---------------------------------|---|
| | <i>kunnen voeren. En als er dingen uitkomen die uiteindelijk leiden tot verandering van de eisen, dan moet je dat vooral aan alle partijen laten weten. Daar ben ik helemaal niet op tegen"</i> |
| Respondent 6 Privaat | <i>"Nemen ze vaak, voor PPS-projecten nemen ze een jurist mee of zo, omdat het vaak nog weleens hopeloos over juridische dingen wil gaan. De juridische persoon wil ook nog wel eens letten op het level playing field"</i> |

Tabel 30: citaten – risicomijding/wantrouwen

Planologische procedures

Een tweede negatieve invloed op het creëren van meerwaarde zijn planologische procedures en planologische besluiten. Deze zorgen voor een heel groot deel voor de afbakening van een project. Een mooi voordeel hiervan is de Coentunnel waarbij een aantal oplossingen, die eigenlijk beter waren, gewoon niet mogelijk waren omdat het tracébesluit anders bepaalde.

| | |
|---------------------------------|---|
| Respondent 4 Privaat | <i>"Alleen dat is misschien ook wel weer een beetje het nadeel van zeg maar van infraprojecten, want daar heb je natuurlijk veel te maken met tracébesluiten, bestemmingsplannen, een heel voortraject en in dit geval ging het om een tweede sluis erbij, waar al heel veel zeg maar vanuit nou die, hoe heet het, de procedures dus hè, bestemmingsplan, tracébesluit al kaders en richtingen zeg maar meegegeven zijn om hoe die sluis er al eigenlijk uit moet komen te zien. Dus ik denk dat jij, in essentie heb je gelijk, van joh, er is gewoon een vraag in dit geval zou voor de sluis dan de vraag zijn van joh, de schuttijden zijn te lang, en we willen dat van een uur terug hebben zeg maar naar een half uur en er moet een groter maatgevend schip geschut kunnen worden. Dat is eigenlijk al eventjes de probleemstelling. Ja dat kan je dan gaan afpellen zeg maar in zo'n dialoog als dat het enige is, van ja wat ga ik daar doen, ga ik een sluis bouwen, ga ik een schepenlift bouwen, ga ik de bestaande slopen en maak ik één grote nieuwe erbij. Nou helemaal dat soort zaken, maar die vragen die zijn al eerder gesteld en beantwoord door Rijkswaterstaat zelf"</i> |
| Respondent 6 Privaat | <i>"En dan denk je op zo'n moment dat je het ei van Columbus hebt en wat blijkt, achteraf, ander consortium is er ook mee bezig, weet je wel. En uiteindelijk gingen die door omdat, toen hadden we ook een beperkende eis, was het tracébesluit, nou daar weet jij alles van natuurlijk, planologie, en daar zitten allemaal criteria aan van hoe ver je</i> |

daar van af kan wijken enzovoort. Nou, dus als je die methode zou volgen, dan moest je geloof ik een meter of anderhalve meter moest je dus door de grenzen van het tracébesluit heen of zo. Nou, dus dat, nou ja, daar is wel over gesproken, want dan, dat is dan ook een dialoog"

"En uiteindelijk moet zo'n aanbesteder dan toch op het laatste moment zeggen ja, nou ja, we hebben gebeld en geprobeerd en gedit en gedat, maar het kan toch niet of zo. En dan is die hele oplossing die je bedacht hebt, die is dan, ja die valt toch in het water"

Tabel 31: citaten – planologische procedures

Het is zoals hiervoor beschreven voor marktpartijen vaak een spel om te ontdekken waarop meerwaarde kan worden geleverd. Dit spel bestaat met name uit het observeren van de opdrachtgever, het ontdekken van de eisen die verdergaan dan de minimumeisen en het ontdekken van het beeld dat de opdrachtgever heeft bij de invulling van de eisen.

Dit spel van het ontdekken van de meerwaarde wordt begrensd door het level playing field waar de concurrentiegerichte dialoog aan moet voldoen. Dit level playing field vertaalt zich vaak in wantrouwen naar de marktpartijen en veelal ook risicomijding. Deze aspecten beperken het creëren van meerwaarde.

Een ander, extern, aspect dat meerwaarde beperkt zijn planologische procedures waardoor een groot deel van de scope van een project al vastligt.

7.3 Dialoog na de gunning

Een groot aspect van de concurrentiegerichte dialoog is samenwerking. Ten eerste omdat men in de dialoog al intensief bezig is met elkaar en ten tweede omdat men na de gunning het project samen moet uitvoeren. Één van de doelen van dit onderzoek is om te kijken wat de mogelijkheden zijn om na de gunning ook nog een dialoog te hebben, aangezien vanuit de theorie de conclusie is gesteld dat de dialoog vaak stopt na de gunning en de samenwerking daardoor beperkt blijft tot een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie (verticale hiërarchie).

Gevraagd is aan de respondenten of zij de opvatting dat de dialoog na de gunning stopt delen. Hierover is verdeeldheid. Het blijkt dat er een aantal ergernissen zitten bij de opdrachtgever en de marktpartijen over het wisselen van de teams na de gunning van de opdracht. Het zou voor het stimuleren van de dialoog na de gunning er handig zijn om de teams die de aanbesteding doen ook door te

laten gaan met het projectmanagement. Op die manier wordt volgens de respondenten miscommunicatie voorkomen en een heleboel meer efficiëntie na de gunning gewaarborgd. Ook is het zo dat wanneer de teams na de gunning wel doorgaan er al veel meer een vertrouwensband is tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer.

Respondent 1
Publiek

TZ: "Op dit moment is het vaak zo, of tenminste dat de inhoudelijke dialoog tussen opdrachtgever en opdrachtnemer na de gunning van de opdracht eindigt. Klopt deze veronderstelling volgens u?"

R1: "Nee, die deel ik niet. Wat je wel ziet is dat de teams vaak wisselen. Je hebt teams die tenders schrijven en opdrachten binnenhalen en vervolgens komt er een uitvoeringsteam. Dat is ook bij de opdrachtgever zo. Je hebt teams die de hele voorbereiding doen, tot aan contract. En je hebt teams die het contractmanagement doen. Dus doordat de teams wisselen krijg je andere partijen die elkaar weer moeten zien te vinden. Maar wij hebben gewoon bouwvergaderingen, dus de uitwisselkans die is er wel degelijk"

Respondent 2
Publiek

"Vaak zie je dat de hele ploeg wordt vervangen hè. Dat er een soort tenderploeg tot en met de inschrijving gaat en dan wordt de inschrijving wordt aan de projectmanagementploeg gegeven en ga het maar doen. En in principe gaan die dan binnen de kaders die ze meegekregen hebben de opdracht gaan die dus hun eigen voorkeur maximaliseren. En eigenlijk is wat je dan ziet is dat de tenderploeg eigenlijk gericht is op maar één doel: binnenhalen van het project"

"Dus in feite wat veel meer helpt is dat de ploeg die het moet gaan uitvoeren ook de dialoog voert. Zowel bij de opdrachtgevers als bij de opdrachtnemer. Dezelfde ploeg, dus dat je niet een soort tenderploeg krijgt die de hele shit over de schutting dondert, maar dat degene die verstand hebben van wat er daarna moet gebeuren en de verantwoordelijkheid dragen daarvoor ook daadwerkelijk aan tafel zitten en niet alleen met de opdrachtnemer, maar ook met de opdrachtgever. Bij de opdrachtgever gebeurt precies hetzelfde"

Respondent 3
Privaat

"Maar in principe proberen we wel een team nu neer te zetten niet alleen voor de tender, maar ook gewoon die het uiteindelijk gaan het ook uitwerken. En er zijn een aantal natuurlijke, ja momenten van uitstappen waarin het toch naar een heel ander team gaat. Maar dan zit er toch

altijd wel een bepaalde kern in van mensen die doorlopen. Er zijn mensen die echt alleen maar de voorkant doen, er zijn mensen die echt alleen maar de realisatie doen, maar er zijn ook mensen die beide takken van sport leuk vinden. Die het ontwerp leuk vinden en de realisatie leuk vinden. En ja, daar probeer je een goeie mix in te vinden”
“Dus een dialoog is logisch, in elk type samenwerking hou je altijd, dus dat stopt niet na de tendering, na de gunning, de concurrentie die stopt. Dan is er duidelijkheid over wie het gaat maken, maar een gezonde dialoog tussen een opdrachtgever en opdrachtnemer. Dus de opdrachtgever kan dan niet zeggen van oké ik ga wel weg en ik kom wel terug als het klaar is. Geef me maar een sleutel en dan gaan we beginnen. Dus dan moet je in dialoog blijven gaan”

Respondent 4
Privaat

“Ja, er is altijd dialoog, alleen dat noem je dan anders, dus dan ga je eigenlijk over zeg maar in ja contractoverleggen. Dus dan praat je met elkaar over contractissues die spelen. Maar er is niet meer, dan heb je natuurlijk een heel ander doel: je hoeft geen meerwaarde meer te bieden dat soort zaken, want dat ligt allemaal gewoon in je contract vast”

Respondent 5
Privaat

“Ja. Ook na de gunning. Wij weten in een dialoog al of het in het contract wat wordt of niet met. En dat heeft ook te maken met de tenderstrategie die je voert. Die voer je ook op: hoe zit deze aanbesteder hoe ziet die eruit? Wat doet hij, hoe houdt zich in de dialoog, wat doet die. Hoe ziet dat eruit na gunning? Zit hetzelfde team erop, zit er een andere team op? Zitten er inderdaad mensen op die het vak begrijpen of zitten er van die harken op die gewoon, ja die er gewoon helemaal niks van begrijpen. Nou als je die na gunning krijgt, dan gaat de prijs omhoog. Echt, dan gaat de prijs gewoon omhoog. Wordt het duurder van, want die heb je daarna allemaal last van. En wat ook speelt bij een dialoog, en dat is ook echt wel bepalend voor het verloop. Zitten er eigen mensen of zit er inhuur? Namens de klant. Als er inhuur zit, dat zijn gewoon ordinaire urenfabrieken in de regel. Die moeten gewoon uren maken. Dus die zitten daar niet perse om de beste aanbesteding te doen. Die zitten daar om een aantal uren te maken. Ja, dat is gewoon. Dat is gewoon het verdienmodel. Nee, maar niet dat ze. Die willen misschien ook wel er het beste van maken, maar hun verdienmodel is gewoon uren smeren. Hoe meer uren, hoe meer er verdiend wordt”

"Bijna altijd gaat het team dat het aan heeft genomen ook weer door naar de uitvoering. En dan niet het hele team hè, maar dan wel de kennis die gaat mee. Een aantal mensen gaat mee. En misschien niet alles, maar steeds meer, dat vinden wij niet omdat het moet, de klanten vinden dat wel prettig, maar wij vinden het zelf ook prettig, omdat het een stuk risicobeheersing is. Die kennen de aanbieding, die weten wat er gespeeld heeft, weten wat ze hebben aangeboden. Hebben ook nog een stuk verantwoordelijkheid over wat aangeboden is, dat dat straks wordt gemaakt. Dus wij doen daar steeds meer, steeds meer lopen de tenderteams althans een deel ervan door in de aanbesteding, in de uitvoering"

Respondent 6
Privaat

"Nou, laat ik het zo zeggen. Het is wel vaak het team van de aanbesteder wat ook in de aanbesteding zit. Dat zijn ook wel vaak mensen die ook doorgaan. Proberen wij ook aan onze kant te doen. Niet altijd lukt dat. Er zijn toch binnen ons bedrijf, zijn er ook wel mensen die echt ja, heel erg goed zijn in tenderen, zal ik dan maar zeggen, in aanbesteden, in plannen ontwikkelen in een bijvoorbeeld een concurrentiegerichte dialoog. Maar die wat minder, ja, minder, iets minder hebben met de feitelijke uitvoering van het werk. Dus heel extreem, je zou bij wijze van spreken volledige tenderteams kunnen hebben die een project winnen en vervolgens zeggen oké, wij hebben het gewonnen, hier is het, succes. Maak het. En vervolgens gaan zij weer naar de volgende tender. Maar de trend de laatste tijd is toch wel van ja, we zien toch wel steeds meer dat mensen die bij de tender betrokken zijn, dat die ook in ieder geval een jaar of 2 jaar doorgaan in de, in het project zelf, bij de uitvoering. En dat betekent, en als dat aan de andere kant van de tafel ook vaak gebeurt, wat het geval is, dat betekent dus dat je als het ware een relatie kan bouwen in de concurrentiegerichte dialoog"

Respondent 7
Tussenpartij

"Dat onderschrijf ik wel. Dat dat niet, maar ja, nee maar goed, Rijkswaterstaat en bij grote opdrachtgevers gebeurt ook hetzelfde wel hoor, en zijn ze ook wel, en gaan ze ook wel weg, gaan mensen ook weg, dus ja, dan denk ik en daar zit wel weer een beetje verandering in. Bij RWS zijn ze wel wat, bij de grotere opdrachtgevers zijn ze wel wat stabiel dus hebben ze wel wat echt meer die overdracht, maar nu zeggen ze ook van ja, ik wil dat je sleutelfunctionarissen die straks in het project, die wil ik nu ook terug zien in de

dialogo. Dus die moeten een plek krijgen hier, zodat ze al aan de gang kunnen met kennismaken en samenwerken bijvoorbeeld. Want voor goede samenwerking heb je, heb je gewoon meters nodig. Je moet interactie hebben. Interactietijd, als je dat niet hebt, ja sorry, maar dan, dus een nieuw iemand, heb je weer een nieuwe interactie en tijd nodig om elkaar te leren kennen en een samenwerking op te tuigen, want het is niks als je niet interacteert met elkaar. Dus door de loop van de tijd krijg je dus interactie en krijg je dus ervaring en loop je dus tegen dingen aan en wordt/krijgt de samenwerking kleur en vorm. Nou ja, als je iemand een nieuw papier erin duwt, ja dan moet je daar weer aan wennen. En dat is net als met wat ik zei tegen die man of die vrouw die niet van de opdrachtgeverorganisatie is, maar inhuur, ja dat kost even tijd dat ik denk van ja, wacht even, ja daar moeten we even aan elkaar snuffelen of ruiken of voelen van hé, hoe doet hij dat eigenlijk. En als dat eenmalig is, dan heb ik liever de opdrachtgever en als dat meermalig wordt dan weten we dat, in die interactie ga ik wel zien hoe dat uit gaat pakken. En misschien is het wel zo'n peer die inhuur, weet ik veel. Ja. En dat heb ik dan liever dan een waterschapper of een eigen persoon die me om 5 uur naar huis gaat en denkt de piepers staan op tafel. Ja, toch? Dat is mijn ervaring. En dat leer je alleen maar door met elkaar om te gaan, te ervaren dat dingen bespreekbaar te maken"

Tabel 32: citaten – dialoog na de gunning

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste conclusies van dit onderzoek beschreven, gebaseerd op het literatuuronderzoek en de interviews met betrokkenen bij de concurrentiegerichte dialoog. Daarnaast zijn er aanbevelingen gedaan die praktisch relevant zijn voor de praktijk van de concurrentiegerichte dialoog. Als laatste zijn de beperkingen van dit onderzoek en de aanbevelingen voor verder onderzoek beschreven.

8.2 Conclusies

8.2.1 Welke meerwaarde (deelvraag 2 en 3)

In hoofdstuk 5, en specifiek in paragraaf 5.6 is meerwaarde afgebakend in procesmeerwaarde en projectmeerwaarde. Deze theoretische meerwaarde is afgezet tegen de meerwaarde en minderwaarde uit de praktijk. Een aantal aspecten valt hierbij op. Dat de concurrentiegerichte dialoog de complexiteit van een project vermindert, zoals beschreven door Hoezen (2012), wordt door de praktijk bevestigd. Het is namelijk zo dat er een minder specifieke definitie van de uitvraag hoeft worden opgesteld en dat zorgt ervoor dat men oplossingsruimte laat voor de marktpartijen. Deze marktpartijen kunnen dan de uitvraag helpen herdefiniëren door het aandragen van oplossingen. Daarnaast vermindert de dialoog ook de complexiteit van de opdracht doordat het helpt om interactie met andere projecten te zien en kennis te krijgen van de marktpartijen over de uitvoering wanneer het een uitvoeringsgevoelig project betaamt. Al deze aspecten dragen positief bij aan het verminderen van de complexiteit.

Ook de goede taak- en risicobeheersing (Hoezen, 2012) wordt gesteld als meerwaarde vanuit de praktijk. Dit komt met name omdat de concurrentiegerichte dialoog helpt bij het afstemmen van vraag en aanbod, zorgt voor de missende informatie en zorgt voor de verantwoordelijkheid van beide partijen voor het project.

Daarnaast worden door de concurrentiegerichte dialoog risico's vaak beperkt en ook dat draagt bij aan een goede taak- en risicobeheersing. Het beperken van risico's is echter negatief voor de projectkwaliteit. Vanuit de praktijk wordt gesteld dat wanneer risico's beperkt worden, het project eigenlijk al zo dichtgetimmerd zit dat er geen ruimte meer is om veel te leveren op het gebied van projectkwaliteit.

Ook vermindert de concurrentiegerichte dialoog het onderscheidend vermogen tussen de verschillende partijen. Dit aspect is eveneens

negatief voor de kwaliteit van het project, immers je krijgt ongeveer dezelfde uitkomsten omdat er zoveel gestuurd wordt door de opdrachtgever.

Daarnaast is het zo dat er in de concurrentiegerichte dialoog maar weinig ruimte is voor innovaties, mede ook door het gebrek aan vertrouwen in marktpartijen en door het op voorhand beperken van de risico's door de opdrachtgever. Een aspect wat daar wel bij gezegd moet worden is dat de respondenten aangaven dat wanneer er ruimte gecreëerd wordt voor innovaties, de concurrentiegerichte dialoog een goede manier is om deze innovaties tot stand te brengen. Dit is bijvoorbeeld gelukt bij het project A2-Maastricht waar een innovatieve oplossing mogelijk werd door de ruimte die hiervoor werd gecreëerd. Hier moet echter wel ruimte voor geboden worden en dat gebeurt te weinig. Daardoor wordt het onderscheidend vermogen van de marktpartijen verkleind en worden enkel conventionele oplossingen verkregen.

Geconcludeerd kan dus worden dat de vanuit de theorie verwachte innovaties (Haugbølle et al., 2015; Hoezen en Doree, 2008) die gecreëerd zouden kunnen worden door middel van de concurrentiegerichte dialoog in de praktijk niet worden gecreëerd vanwege de hiervoor genoemde redenen.

Wat daarnaast bijdraagt aan de kwaliteit van een project zijn de EMVI-criteria. EMVI-criteria zijn niet specifiek voor de concurrentiegerichte dialoog, maar doordat men in de dialoog de invulling van de EMVI-criteria kan bespreken levert dit wel echt meer kwaliteit voor het project op. Voor het proces, met name voor het verminderen van de tijdsoverschrijding van bouwprojecten en voor de efficiëntie van het proces na de gunning is de concurrentiegerichte dialoog louter positief. Procesefficiëntie kan namelijk door de opdrachtnemer voor een groot deel zelf worden bepaald, mits de concurrentiegerichte dialoog wordt toegepast in combinatie met een DBFM-contract. De opdrachtnemer kan na de gunning zelf zijn meerwaarde creëren door middel van efficiëntie en bijvoorbeeld duurzamere materialen. Dit wordt mogelijk gemaakt door de lange looptijd van het contract. Als laatste wordt vanuit de praktijk gesteld dat de transactiekosten van een concurrentiegerichte dialoog vaak niet opwegen tegen de verdiensten die het oplevert voor de marktpartij. Dit komt met name omdat men erg gedetailleerde uitwerkingen vraagt tijdens de dialoog. Hoezen (2012) stelde al dat hoge transactiekosten ervoor zorgden dat een hoop potentiële meerwaarde gemist wordt. In de praktijk blijkt inderdaad dat partijen steeds selectiever worden aan welke aanbestedingen zij deelnemen en daardoor wordt een hoop potentiële meerwaarde gemist.

Tabel 33 geeft een overzicht van de confrontatie van de theorie en de praktijk. De rood gearceerde elementen zijn minderwaarde. Per rij in de tabel zijn de belangrijkste meer- en minderwaarde uit de theorie per onderwerp uiteengezet tegen de onderwerpen die in de praktijk door de respondenten zijn genoemd. Hierdoor ontstaat een vergelijking tussen de theorie en de praktijk.

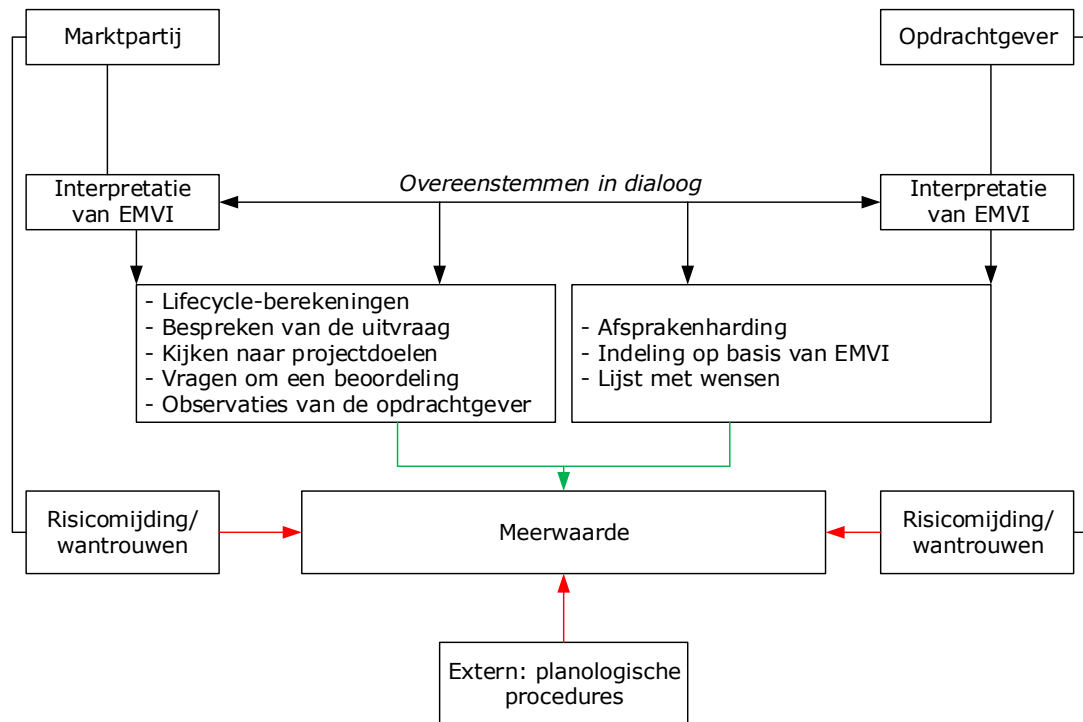
| Meerwaarde (minderwaarde) uit theorie | Meerwaarde (minderwaarde) uit praktijk |
|--|--|
| <p>Project</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verminderen complexiteit (Hoezen, 2012) | <p>Project</p> <ul style="list-style-type: none"> - Minder specifieke definitie van de uitvraag - Helpt om interactie met andere projecten te bekijken - Voorziet in kennis om een uitvoeringsgevoelig project goed te doorlopen |
| <p>Proces</p> <ul style="list-style-type: none"> - Goede taak- en risicobeheersing (Hoezen, 2012) | <p>Proces</p> <ul style="list-style-type: none"> - Helpt bij het afstemmen van vraag en aanbod - Zorgt voor missende informatie - Zorgt voor het creëren van verantwoordelijkheid voor het project - Risicobeperking |
| <p>Project</p> <ul style="list-style-type: none"> - Projectkwaliteit (Hoezen, 2012) - Innovatie (Haugbølle et al., 2015; Hoezen en Doree, 2008) - Gunningcriteria (Nagelkerke et al., 2009) - Risicomijding (Hoezen, 2012) | <p>Project</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vermindert onderscheidend vermogen - Weinig ruimte voor innovatie en creativiteit van de markt - Weinig vertrouwen - Risicobeperking - Meerwaarde vanuit startkwaliteit (EMVI) - Meerwaarde voor opdrachtgever: oplossing die aansluit bij het doel |
| <p>Proces</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vermindering tijdsoverschrijding (Hoezen, 2012) - Procesefficiëntie (Haugbølle et al., 2015) | <p>Proces</p> <ul style="list-style-type: none"> - Procesefficiëntie - Procesmeerwaarde alleen in combinatie met DBFM - Meerwaarde voor de opdrachtnemer na gunning |
| <p>Proces</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vermindering kostenoverschrijding (Hoezen, 2012) | <p>Proces</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hoge transactiekosten en gedetailleerde uitwerkingen |

8.2.2 Ontstaan van meerwaarde (deelvraag 4 en 5)

Daarnaast was de vraag op welke manier meerwaarde wordt gecreëerd. Vanuit de theorie zijn 2 aspecten genoemd die positief bijdragen aan het ontstaan van meerwaarde. Dit zijn de conversatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en een flexibele vraagspecificatie (Hoezen, 2012). Deze elementen komen in de praktijk terug en worden door de respondenten als hulpmiddel gezien om meerwaarde te creëren. Dit gebeurt dan door middel van het bespreken van de eisen en om eventueel deze eisen aan te passen (flexibele vraagspecificatie). Ook de conversatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer/marktpartijen (Hoezen, 2012) helpt om meerwaarde te creëren, maar is in de theorie wat te breed geformuleerd, want een conversatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is in feite gewoon een dialoog. Specifiek helpt het om in die conversatie tussen opdrachtgever en marktpartijen te zoeken naar de eisen achter de eisen, dus de meerwaarde die de opdrachtgever voor ogen heeft.

Geconcludeerd kan worden dat in de praktijk het ontstaan en ontdekken van meerwaarde binnen projecten een spel is. Daarbij is de interpretatie die de opdrachtgever en de marktpartij geven aan de EMVI-criteria volgens de respondenten een hele belangrijke factor. Daaruit kan dus geconcludeerd worden dat meerwaarde subjectief is. De marktpartij is in de concurrentiegerichte dialoog alleen maar bezig met het ontdekken van de meerwaarde die de opdrachtgever voor ogen heeft. De meerwaarde is dus eigenlijk al in een vroeg stadium van het project bepaald door de opdrachtgever en het echte creëren van meerwaarde gebeurt niet door krachtenbundeling door de samenwerking tussen opdrachtgever en marktpartij, maar door het ontdekken van de meerwaarde van de opdrachtgever door de marktpartij. Deze ontdekkingstocht is voor marktpartijen een spel waarbij verschillende manieren worden gebruikt om de meerwaarde van de opdrachtgever te ontdekken. Een meerwaarde van het proces van de concurrentiegerichte dialoog dat ook bijdraagt aan de meerwaarde binnen het project is het bespreken van de uitvraag. Dit helpt partijen ook om de meerwaarde die de opdrachtgever voor ogen heeft overeen te stemmen met de meerwaarde die de marktpartij gaat leveren. Op een andere wijze meerwaarde creëren is door simpelweg de berekening te maken of de creatie van die meerwaarde uit kan. Geconcludeerd kan worden dat er een aantal manieren zijn om meerwaarde te creëren die positief zijn voor het daadwerkelijk realiseren van de meerwaarde

binnen het project, maar dat er daarnaast ook een aantal elementen zijn die het creëren van meerwaarde negatief beïnvloeden. In figuur 9 zijn deze manieren van het creëren van meerwaarde weergegeven. Met de groene pijlen worden de positieve elementen aangegeven en met de rode pijlen de negatieve elementen.



Figuur 9: schema resultaten 'creëren van meerwaarde'

8.2.3 Dialoog na de gunning (deelvraag 6)

Als laatste is onderzocht wat de mogelijkheden zijn om de dialoog door te trekken tot na de gunning. Één van de conclusies uit de literatuur is dat de dialoog vaak stopt na de gunning en daarom de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vaak beperkt tot een verticale hiërarchie. Deze relatie is absoluut niet bevorderlijk voor de PPS, omdat het in een verticale hiërarchie niet gaat om samenwerking, maar om controle. Uit de interviews kan geconcludeerd worden dat er vaak nog wel overleggen zijn tussen opdrachtgever en opdrachtnemer na de gunning, maar dat de echte dialoog en de gelijkwaardige samenwerking ontbreekt. Om de samenwerking te bevorderen na de gunning zijn er volgens de respondenten een aantal elementen noodzakelijk.

Ten eerste wordt tijdens de concurrentiegerichte dialoog al de stap gezet voor samenwerking. In de dialoofase zijn er vele contactmomenten waar opdrachtgever en marktpartijen de dialoog voeren over het project. Het is zeer van belang om in dit stadium al te hameren op samenwerking. Één van de respondenten vergeleek dit met een huwelijk waarin je ook in vroeg stadium elkaar leert

kennen, elkaar leert vertrouwen, vervolgens het huwelijk sluit en daarna, als het goed is, lang samenleeft. Met een publiek-private samenwerking is dat net zo. De concurrentiegerichte dialoog helpt daarbij om de eerste basis voor de samenwerking te zetten.

Het tweede aspect dat van belang is voor een goede samenwerking en een goede dialoog na de gunning is de manier waarop de concurrentiegerichte dialoog wordt gevoerd. Wanneer de concurrentiegerichte dialoog een gesloten dialoog is, bijna een monoloog, zal dit de samenwerking absoluut niet bevorderen. De concurrentiegerichte dialoog werkt alleen wanneer beide partijen ervoor open staan om gedachten en oplossingen met elkaar te bespreken. Noodzakelijk is het om tijdens de dialoog een open gesprek met elkaar te houden. Natuurlijk wordt dit begrensd door het level playing field, maar dit betekent niet dat er amper wat gezegd mag worden door de opdrachtgever.

Het derde aspect, gerelateerd aan het vorige aspect, dat ook van belang is en dat is ook een aspect dat al tijdens de dialoog moet beginnen is het vertrouwen in elkaar. Een goede dialoog begint en staat met vertrouwen. Dat vertrouwen is er op dit moment te weinig. Vanuit de interviews kan worden geconcludeerd dat men erg wantrouwig is tegenover de marktpartijen en andersom tegenover de opdrachtgever. Vertrouwen is het sleutelwoord voor iedere samenwerking. De basis van het vertrouwen wordt al gelegd tijdens de concurrentiegerichte dialoog en dat werkt uit tot na de gunning.

Een laatste, zeer belangrijk aspect dat bijdraagt aan het feit dat nu vaak de dialoog stopt na de gunning van de opdracht is het feit dat het team dat de aanbesteding heeft gedaan vervangen wordt door het team dat de uitvoering en het projectmanagement gaat doen. Vaak hebben, zowel opdrachtgevers als marktpartijen speciale aanbestedingsteams die erin gespecialiseerd zijn om de aanbesteding te doen en hopelijk te winnen. Dat er na de gunning een aantal nieuwe mensen in het projectmanagementteam plaats nemen is niet erg, maar een aantal mensen dat de aanbesteding heeft gedaan moet ook doorgaan in de fase na de aanbesteding. Dit geldt zowel voor opdrachtgever als voor de opdrachtnemer/marktpartij. De teams die de concurrentiegerichte dialoog hebben gedaan kennen elkaar en daardoor is het zeer bevorderlijk voor de samenwerking na de gunning om deze teams door te trekken tot in de uitvoeringsfase.

Om dit onderzochte aspect van de concurrentiegerichte dialoog te spiegelen aan de theorie wordt hier teruggereferreerd naar paragraaf 5.8 waarin de verschillende interacties tussen publieke en private

partijen zijn beschreven. Er zijn dus zoals hiervoor beschreven een aantal aspecten die van belang zijn om na de gunning de verhouding opdrachtgever-opdrachtnemer te laten verschuiven van een relatie gebaseerd op coördinatie naar een relatie gebaseerd op coöperatie, dus op samenwerking. Ook al is de concurrentiegerichte dialoog eigenlijk een competitie tussen verschillende marktpartijen, toch is het ook een coöperatie. Een concurrentiegerichte dialoog zou kunnen worden gezien als een spel waarin iedereen de regels van het spel accepteert en in teams samenwerkt (coöperatie) en waarin verschillende partijen het tegen elkaar opnemen (competitie) in samenwerking met de publieke opdrachtgever (coöperatie). Daarbij is natuurlijk tijdens de concurrentiegerichte dialoog een zekere mate van coördinatie door de opdrachtgever noodzakelijk, maar de basis van de dialoog blijft toch een publiek-private samenwerking.

Concluderende opmerkingen

Op papier is de concurrentiegerichte dialoog een aanbestedingsprocedure die erg veel potentie heeft als het gaat om projectkwaliteit en publiek-private samenwerking. De praktijk leert dat deze potentie niet volledig wordt benut. Dit zit hem voor het grootste deel in het wantrouwen en de risicomijding die er is bij beide partijen. Wanneer deze elementen niet aanwezig zijn zou er veel meer creativiteit van de markt benut kunnen worden en zouden krachten gebundeld kunnen worden en zou veel meer meerwaarde kunnen ontstaan dan nu het geval is. Terugreferend aan tabel 2 van Klijn en Teisman (2000) in paragraaf 3.3 waarin onderscheid wordt gemaakt tussen het concessiemodel en het alliantiemodel kan geconcludeerd worden dat de concurrentiegerichte dialoog met name wordt gebruikt om het concessiemodel te ondersteunen. De concurrentiegerichte dialoog kan goed gebruikt worden om cocreatie te stimuleren, zoals creativiteit en innovatie, maar dat gebeurt in de praktijk niet. De concurrentiegerichte dialoog, zoals die nu in de praktijk gebruikt wordt, bevordert het alliantiemodel van samenwerking niet, omdat er vaak risicomijding vanuit beide partijen is en omdat men krachten niet echt bundelt. Veelal is het project van tevoren al bedacht door de opdrachtgever waardoor de meerwaarde al vastligt.

In zekere mate zou gesteld kunnen worden dat opdrachtgevers de concurrentiegerichte dialoog niet meer inzetten voor de projecten waar de concurrentiegerichte dialoog in eerste instantie voor was bedoeld: complexe projecten zonder eenduidige oplossing. Als de opdrachtgever al een duidelijk beeld heeft van alles wat hij graag wil hebben, is het geen complex project meer. In dat geval maakt de opdrachtgever als het ware "misbruik" van de concurrentiegerichte dialoog, want hij vraagt wel om gedetailleerde uitwerkingen van de

marktpartijen die de daarmee gepaard gaande transactiekosten voor een groot deel zelf moeten ophoesten.

8.3 Aanbevelingen voor de praktijk

Deze aanbevelingen zijn bedoeld om te zorgen dat de potentie van de concurrentiegerichte dialoog beter benut wordt.

Dit onderzoek concludeert dat wanneer er sprake is van wederzijds vertrouwen in elkaar, de ruimte voor meerwaarde enorm wordt vergroot en daarmee wordt ook de mate van samenwerking verhoogd. Ook kan er dan ruimte ontstaan voor nieuwe innovaties die projecten kwalitatief op een hoger niveau zouden kunnen tillen. Om vertrouwen te krijgen binnen de concurrentiegerichte dialoog zijn er naar aanleiding van de conclusies van dit onderzoek een aantal voorwaarden die toepasbaar zijn binnen de concurrentiegerichte dialoog en die het vertrouwen in elkaar aanzienlijk vergroten.

Ten eerste zou vanuit beide partners aan het begin van de dialoog al moeten worden gehamerd op samenwerking. Een PPS is vaak een langdurige relatie. Zie het als een huwelijk waarin je eerst uitgebreid de tijd moet nemen om elkaar te leren kennen. Het belang van samenwerking zou dus door beide partijen moeten worden onderstreept zodra de eerste dialoog begint.

Tweede voorwaarde die voor meer vertrouwen zorgt en dus voor meer ruimte voor creativiteit en meerwaarde is de manier waarop de dialoog wordt gevoerd. Wanneer een dialoog wordt gevoerd met een sterk juridische insteek zal de ruimte voor echte meerwaarde beperkt blijven. Deze juridische insteek is vaak het gevolg van angst voor het schaden van het level playing field. Een open en inhoudelijke dialoog waarbij zowel opdrachtgever als marktpartijen het woord hebben is bevorderlijk voor het creëren van meerwaarde.

Een derde voorwaarde dat met name gericht is op de uitvoeringsfase van een project en zorgt voor meer vertrouwen onderling is het doortrekken van de teams, zowel bij opdrachtgever als bij de marktpartij/opdrachtnemer tot in de uitvoeringsfase. De teams die aan tafel hebben gezeten bij de concurrentiegerichte dialoog kennen elkaar en kennen het project. Met het doortrekken van de teams wordt voorkomen dat een ander team volledig opnieuw het project moet bestuderen. Daarnaast voorkomt het ook een stuk miscommunicatie, omdat de aanbestedingsteams precies weten wat er bedoeld wordt met een bepaald contractonderdeel.

Zorg dus voor vertrouwen in elkaar tijdens de concurrentiegerichte dialoog. Dit begint al bij de eerste handdruk tijdens de eerste dialoog en werkt alleen maar positief door in de uitvoeringsfase na de

gunning. Hamer meteen bij de eerste handdruk op samenwerking. Wantrouwen staat alles wat een concurrentiegerichte dialoog kan bereiken voor het project in de weg.

De EMVI-criteria en de manier waarop de concurrentiegerichte dialoog hierop inspeelt zijn een veelbesproken onderwerp in dit onderzoek. EMVI-criteria zijn aan te merken als subjectief: de beoordeling van EMVI-criteria gaat via een puntensysteem en dat puntensysteem is nooit volledig objectief. Wanneer de EMVI-criteria echter objectief zouden worden beschreven, is de invulling van de EMVI-criteria dus eigenlijk al vastgelegd en wordt het onderscheidend vermogen door de concurrentiegerichte dialoog nog sterker vermindert, immers iedere marktpartij zal dan volledig aan de criteria voldoen. De subjectieve beoordeling van de EMVI-criteria en de ruimte aan marktpartijen om met creativiteit te komen aan tafel van de concurrentiegerichte dialoog gaan prima samen. Wel is het dan zo dat de opdrachtgever niet al een volledig beeld van de invulling van de EMVI-criteria moet hebben. In hoofdstuk 7 werd het voorbeeld van duurzaamheid als EMVI-criterium aangehaald. Als de opdrachtgever al een duidelijk beeld heeft van wat deze duurzaamheid zou moeten inhouden (bijvoorbeeld het gebruiken van zonnepanelen), dan wordt inderdaad creativiteit en het onderscheidend vermogen van de concurrentiegerichte dialoog sterk vermindert. Het zou dus, wanneer dat kan, goed zijn dat de opdrachtgever geen duidelijk beeld heeft van de invulling van de EMVI-criteria, omdat er dan aan de marktpartijen ruimte wordt geboden om met creatieve ideeën en meerwaarde te komen.

Een andere conclusie van dit onderzoek wat meer gericht is op het proces van de concurrentiegerichte dialoog, zijn de hoge transactiekosten die de concurrentiegerichte dialoog met zich meebrengt. Deze transactiekosten moeten wel echt opwegen tegen de meerwaarde die het oplevert voor het project. Als dit niet het geval is zou er beter een goedkopere aanbestedingsprocedure kunnen worden gekozen. Daarnaast zouden de opdrachtgevers nog goed moeten nadenken over de ontwerpvergoeding die zij willen geven voor de ontwerpen die de marktpartijen in de dialoog aandragen.

Daarnaast is het vanuit een planologisch perspectief minstens 'opmerkelijk' te noemen dat het niet mogelijk is om diverse voorstellen in de concurrentiegerichte dialoog vanuit marktpartijen te combineren tot een beter resultaat. Nu is het dus zo dat er meerdere voorstellen komen waarvan de opdrachtgever één moet kiezen en is het mogelijk dat er suboptimale oplossingen voor een probleem worden gevonden. Dit hoeven geen 'slechte' oplossingen

te zijn, maar het is misschien ook niet 'het beste'. Het zou vanuit een planologisch perspectief dan ook beter zijn om voorstellen van verschillende marktpartijen te combineren tot het allerbeste resultaat voor het specifieke project. Stel dat nu 5 partijen meedoen aan een concurrentiegerichte dialoog. Er worden dan dus 5 uitwerkingen gemaakt voor de opdrachtgever, maar er blijft maar 1 partij over die de opdracht ook daadwerkelijk gaat uitvoeren. De overige 80% aan kennis en kunde van de markt wordt wegegooid. Dat is eigenlijk heel erg zonde van de inspanning van de marktpartijen. Het combineren van deze verschillende voorstellen is echter in strijd met het level playing field, want dat stelt dat voorstellen van de ene partij niet bij de andere partij terecht mogen komen. Wanneer de opdrachtgever, en dit sluit erg aan bij de vorige aanbeveling met betrekking tot transactiekosten, besluit om de transactiekosten volledig te vergoeden, dan betaalt de opdrachtgever dus als het ware voor de kennis die hij krijgt en is het misschien mogelijk om tot betere oplossingen te komen.

8.4 Onderzoeksreflectie en -aanbevelingen

Het onderzoek is begonnen met een vraag vanuit een verkeerskunde debat. Vanuit dat debat is deze onderzoeksoopdracht naar voren gekomen en tijdens de introductie van de masterscriptie kwam de opdracht voorbij. Mijn enthousiasme voor het onderwerp aanbesteden en contracten heeft ervoor gezorgd dat ik dit onderzoek heb uitgevoerd. Het onderwerp heb ik dan ook als zeer positief ervaren. Ik vond het echter lastig om een theoretisch kader te schrijven vanwege de beperkte kennis die ik had over dit onderwerp. Het schrijven van het theoretisch kader heeft dan uiteindelijk ook langer geduurd dan gepland.

Voor het empirische deel van dit onderzoek is gekozen voor interviews. Achteraf heb ik weleens gedacht om in plaats van interviews, casestudies uit te voeren omdat casestudies meer in de diepte naar een proces kijken en ik daaruit misschien meer diepte-informatie over het proces van de concurrentiegerichte dialoog had kunnen halen. Het is echter zo dat de dialogen binnen de concurrentiegerichte dialoog geheim zijn en dus had ik waarschijnlijk niet veel meer informatie gekregen.

De gehouden interviews heb ik ervaren als zeer positief. Ten eerste was het hartstikke leuk om te doen en ten tweede waren de respondenten ook erg enthousiast over het onderwerp en wilden ze er graag over vertellen, waardoor ik meer informatie van de respondenten heb gekregen dan waar ik eigenlijk van tevoren op gehoopt had. Ik heb geprobeerd de representativiteit van de respondenten zo hoog mogelijk te krijgen. Dit heb ik gedaan door

alle partijen aan tafel van de dialoog te betrekken bij de interviews. Het aantal interviews, namelijk 7, had hoger gekund, maar de verschillende partijen zijn wel allemaal vertegenwoordigd. Met name de publieke kant van de concurrentiegerichte dialoog is wat matig vertegenwoordigd. De twee respondenten aan de publieke kant zijn echter zo ervaren en zo geleerd met betrekking tot de concurrentiegerichte dialoog dat ik er van overtuigd ben dat ze mij een heleboel nuttige informatie hebben kunnen geven. De oorzaak van het matige aantal interviews aan de publieke kant is met name het gevolg van desinteresse van een aantal benaderde potentiële respondenten. Het beperkte aantal interviews zorgt er voor dat er niet gegeneraliseerd kan worden in de conclusies. Om meer generieke conclusies mogelijk te maken raad ik aan om in de toekomst een groter aantal respondenten te interviewen. De interviews geven echter wel een indruk van de praktijk van de concurrentiegerichte dialoog en het creëren van meerwaarde. Ook laten de interviews een beeld zien van de samenwerking tussen opdrachtgever en marktpartij en wat er aan deze samenwerking schort.

De ervaringen die ik heb gehad met dit onderzoek zijn bijna alleen maar positief en hebben ertoe geleid dat het onderzoek nu af is. Dit onderzoek laat maar een klein deel van de praktijk van de concurrentiegerichte dialoog zien en zou daarom nog kunnen worden uitgebreid. Toch denk ik dat het onderzoek een goed inzicht geeft in de tekortkomingen en de positieve punten van de concurrentiegerichte dialoog.

In de toekomst zou dit onderzoek kunnen worden uitgebreid met een onderzoek naar het innovatiepartnerschap als aanbestedingsprocedure. Deze aanbestedingsprocedure is nieuw en heeft ook een erg hoog potentiegehalte als het gaat om meerwaarde en creativiteit. Het is echter niet geschikt om een probleem mee op te lossen waar de concurrentiegerichte dialoog wel voor bedoeld is.

Referenties

Arrowsmith, S., Treumer, S. (2012). *Competitive Dialogue in EU Procurement*. Cambridge University Press.

Arts, J. (2007). *Nieuwe wegen? Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur*. Oratie, Groningen/Delft: Rijksuniversiteit Groningen/Rijkswaterstaat

Brackmann, S. (2004). *Praktijkboek aanbesteden*. 2e druk. Den Haag: Sdu Uitgevers BV

Bult-Spiering, M., Blanken, A., Dewulf, G. (2005). *Handboek publiek-private samenwerking*. Utrecht: Lemma.

Burnett, M. (2009). *Using competitive dialogue in EU public procurement-Early trends and future developments*. EIPA Scope, 2009 (2). pp. 17-23.

Chao-Duivis, M.A.B. (2008). *Quickscan contactmomenten in aanbestedingsprocedures*. 's Gravenhage: Instituut voor Bouwrecht.

Clifford, N., French, S., Valentine, G. (2010). Getting Started in Geographical Research: how this book can help. In N. Clifford, S. French, G. Valentine (Red.), *Key Methods in Geography* (pp. 77-78). London: SAGE Publications Ltd

Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008). *Sneller en Beter*

Cope, M. (2010). Coding Transcripts and Diaries. In N. Clifford, S. French, G. Valentine (Red.), *Key Methods in Geography* (pp. 440-451). London: SAGE Publications Ltd

Eversdijk, A.W.W., Korsten A.F.A. (2009). Concessionele publiek-private samenwerkingsrelaties. *Bestuurswetenschappen* 3, pp. 25-44.

Grimsey, D., Lewis, M. (2007). Public Private Partnerships and Public Procurement. *Journal of Policy Analysis and Reform*, 14(2), 171-188.

Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and risk: An anatomy of ambition*. Cambridge University Press, United Kingdom.

Haugbølle, K., Pihl, D., Gottlieb, S. (2015). Competitive Dialogue: Driving Innovation Through Procurement? *Procedia Economics and Finance*, 21, pp.555-562.

Hoezen, M.E.L. (2012). *The competitive dialogue procedure: negotiations and commitment in inter-organisational construction projects*. Proefschrift, Universiteit Twente

Hoezen, M., Doree, A. (2008). First Dutch competitive dialogue projects: a procurement route caught between competition and collaboration. in: 24th Annual ARCOM Conference, A. Dainty, Editor. Association of Researchers in Construction Management: Cardiff, UK. p. 535-543.

Hoezen, M., Voortdijk, H., Dewulf, G. (2012). Contracting dynamics in the competitive dialogue Procedure. *Built Environment and Asset Management*, 2(1), pp.6-24

Hodge, G.A., Greve, C. (2007). Public-private partnerships: an international performance review. *Public Administration Review*, 67(3), 545-558.

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

Kennisbank Twynstra Gudde (2016). *Contractvormen/ bouworganisatiemodellen*. Geraadpleegd op 20-06-2016 via <https://www.twynstraguddekennisbank.nl/contracteren-en-aanbesteden/contractvormen-bouworganisatiemodellen>

Kenniscentrum PPS (1999). *Publiek – private samenwerking: de krachten gebundeld*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Kennisportal Europese aanbesteding (2016). Onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking. Geraadpleegd op 06-07-2016 via http://www.europeseaanbestedingen.eu/europeseaanbestedingen/europese_aanbesteding/aanbestedingsprocedures/onderhandelingsprocedure_met_voorafgaande_aankondiging

Kickert, W.J.M., Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M (Eds.) (1997) *Managing complex networks; strategies for the public sector*. London: Sage

Klijn, E.H., Edelenbos, J., Hughes, M. (2007). Public Private Partnerships: a two headed reform; a comparison of PPP in England and The Netherlands, in: Pollitt, C, van Thiel, S., Homburg, V.

(eds.). (2007). *New Public Management In Europe: Adaptation And Alternatives*. Basingstoke, Palgrave MacMillan.

Klijn, E.H., Teisman, G.R. (2000). Governing Public-Private Partnerships; Analysing and Managing the Processes and Institutional Characteristics of Public-private Partnerships, in S.P. Osborne (ed.), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge.

Klijn, E.H., Teisman, G.R. (2005). Public-private partnerships as the management of co-production: strategic and institutional obstacles in a difficult marriage, in: Hodge, G.A. & C. Greve (eds.), *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.

Klijn, E.H., van Twist, M. (2007a). PPS in Nederland: retoriek of bloeiende praktijk?

Klijn, E.H., van Twist, M. (2007b). Publiek-private samenwerking in Nederland – Overzicht van theorie en praktijk. *M&O*, nummer 3 /4, pp. 156-170.

Koppenjan, J.F.M. (2005). The formation of public-private partnerships: lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands. *Public Administration*, 83(1), 135-157.

Koppenjan, J.F.M., Klijn, E.H. (2004). Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making. London: Routledge

Lemos, M., Agrawal, A. (2006). Environmental Governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31(1), pp.297-325.

Lenferink, S., Leendertse, W., Arts, J. (2017). PPS: publieke én private waarde. *Rooilijn*, 50 (2), pp.126-133

Lenferink, S., Tillema, T., Arts, J. (2013a). Towards sustainable infrastructure development through integrated contracts: Experiences with inclusiveness in Dutch infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 31(4), pp.615-627.

Lenferink, S., Tillema, T., Arts, J. (2013b). Public-private interaction in contracting: governance strategies in the competitive dialogue of Dutch infrastructure projects. *Public Administration*, 91(4), pp.928-946.

Li, B., Akintoye, A., Edwards, P. J., Hardcastle, C. (2005). Critical success factors for PPs/PFI projects in the U.K. construction industry. *Construction Management and Economics*, 23, 459-471.

Longhurst, R. (2010). Semi-structured Interviews and Focus Groups. In N. Clifford, S. French, G. Valentine (Red.), *Key Methods in Geography* (pp. 103-113). London: SAGE Publications Ltd

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2005). Modulair Model Aanbestedingsleidraad voor Projecten volgens de DBFM-Basisovereenkomst - versie 1.0

Moonen, J. (2016). *Contracteren en aanbesteden in bouw en infrastructuur*. Houten: Spectrum

Nagelkerke, M., Oehler, J., Muntz-Beekhuis, J., van der Staay, D. (2009). *De concurrentiegerichte dialoog*. Den Haag: Rijksoverheid.

Pianoo (2016). Prijsvraag. Geraadpleegd op 23-06-2016 via <https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopdracht/mogelijke-aanbestedingsprocedures/bijzondere-europese-procedures/prijsvraag>

Pianoo (2016a). Openbare Procedure. Geraadpleegd op 06-07-2016 via <https://www.pianoo.nl/metrokaart/openbare-procedure>

Pianoo (2016b). Niet-openbare Procedure. Geraadpleegd op 06-07-2016 via <https://www.pianoo.nl/metrokaart/niet-openbare-procedure>

Pianoo (2016c). Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande aankondiging. Geraadpleegd op 06-07-2016 via <https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopdracht/mogelijke-aanbestedingsprocedures/specifieke-europese-procedures-3>

Pianoo (2016d). Mededingingsprocedure met onderhandeling. Geraadpleegd op 06-07-2016 via <https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopdracht/mogelijke-aanbestedingsprocedures/specifieke-europese-procedures-1>

Pianoo (2017). Innovatiepartnerschap. Geraadpleegd op 14-02-2017 via <https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopdracht/mogelijke-aanbestedingsprocedures/europese-specifieke-procedures-1>

Regieraad Bouw (2006). *Beter aanbesteden in de bouw, regels bieden ruimte voor kwaliteit, efficiëntie en innovatie.*

Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44, 652–667.

Rijkswaterstaat (2016). Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). Geraadpleegd op 05-07-2016 via <http://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/zakendoen-met-rijkswaterstaat/inkoopbeleid/aanbesteden/economische-meest-voordelige-inschrijving.aspx>

Rijkswaterstaat (2016a). Marktvisie: we gaan van goed naar excellent. PPO_Afdeling Werkwijze ICM

Stangor, C. (2004). *Social Groups in action and interaction.* Ney York: Psychology Press.

van den Brink, M.A. (2009). Rijkswaterstaat on the horns of a dilemma. Delft: Eburon. PhD thesis Radboud University Nijmegen.

van Valkenburg, M., Lenferink, S., Nijsten, R., Arts, J. (2008). Early contractor involvement: A new strategy for 'buying the best' in infrastructure development in the Netherlands. *3rd International Public Procurement Conference Proceedings.*

Verhees, F. (2013). *Publiek-private samenwerking: adaptieve planning in theorie en praktijk.* proefschrift, Rijksuniversiteit Groningen.

Verlinden-Bijlsma, J.C., Brackmann, S.C. (2016). Aanbestedingsrecht. In : Chao-Duivis, M.A.B., Bregman, A.G. (Red.), *Bouwrecht in kort bestek* (pp. 39-73). 's Gravenhage: Instituut voor bouwrecht.

Wester, F., Peters, V. (2004). *Kwalitatieve analyse: uitgangspunten en procedures.* Coutinho, Bussum.

BIJLAGE

Bijlage: Interviewhandleiding

Op welke manier bent u betrokken bij aanbestedingsprocedures en specifiek: op welke manier bent u betrokken bij de concurrentiegerichte dialoog?

Denkt u dat de concurrentiegerichte dialoog meerwaarde levert ten opzichte van andere aanbestedingsprocedures als het gaat om moeilijk te specificeren opdrachten?

- Zo ja, waarom?
- Zo nee, waarom niet?

Denkt u dat de concurrentiegerichte dialoog meerwaarde oplevert voor het project? Denk hierbij aan innovatie/goedkopere uitvoeringen/creativiteit van de markt

- Zo ja, waarom?
- En *welke* meerwaarde ziet u?
- Zo nee, waarom niet?

Komen, gezien uw ervaring met de concurrentiegerichte dialoog, partijen aan tafel ook daadwerkelijk met meerwaarde in hun voorstellen ten opzichte van de minimumeisen of gunningscriteria die zijn gespecificeerd door de opdrachtgever?

- Zo ja, wordt deze meerwaarde ook daadwerkelijk gerealiseerd?
 - o Zo ja, hoe komt het dat dit wel wordt gerealiseerd?
 - o Zo nee, hoe komt het dat deze meerwaarde niet wordt gerealiseerd?
- Zo nee, waarom komen partijen niet met meerwaarde?

Op dit moment is het vaak zo dat de inhoudelijke dialoog tussen opdrachtgever en opdrachtnemer eindigt na de gunning van de opdracht. Ziet u mogelijkheden om de dialoog ook in de realisatiefase en daarna door te trekken?

-Klopt deze veronderstelling? Graag uw uitleg.

- Indien de inhoudelijke dialoog inderdaad stopt, welke mogelijkheden voor voortzetting ziet u?
- Zo nee, u ziet geen mogelijkheden tot voortzetting, wat zijn de belemmeringen?
- Zijn er oplossingen om deze belemmeringen uit de weg te helpen?

Heeft uzelf nog op- of aanmerkingen op / over de concurrentiegerichte dialoog?