

AANBESTEDEN van GWW-werken door GEMEENTEN

A.G. Dorée

Gepubliceerd in Bouwrecht
vol.31 no.8 pp 643-649
augustus 1995

Het aanbestedingsgedrag van gemeenten staat op dit moment in de volle belangstelling. Daarbij wordt geconstateerd dat gemeenten in vergelijking met andere overheden relatief weinig openbaar aanbesteden. In dit artikel wordt op grond van uitgevoerd onderzoek de ratio achter het gemeentelijke aanbestedingsgedrag geconstrueerd en beschreven. Daartoe wordt de aandacht gericht op het verband tussen aanbesteden enerzijds en de beheersbaarheid van projecten anderzijds. Om onzekerheden over de beheersbaarheid te reduceren dient een coöperatieve opstelling van de aannemer zeker te worden gesteld. De gemeenten bereiken dit, door impliciet te verwijzen naar mogelijke opdrachten in de toekomst. De aannemers zijn zich gewaar dat hun prestatie en opstelling mede van invloed zijn de verwerving van opdrachten in de toekomst. Zij stellen zich om die reden coöperatiever op. In de huidige situatie gebruiken gemeenten de aanbesteding als een instrument om kwaliteit en coöperatie af te dwingen, dit contrasteert met het gebruikelijke beeld waarin aanbesteding primair gezien wordt als een instrument om competitie te genereren.

INLEIDING

Dit artikel¹ belicht de gemeentelijke aanbestedingspraktijk en richt zich in het bijzonder op het verband tussen aanbesteden² en de beheersbaarheid³ van de afzonderlijke projecten. Om te beginnen wordt in deze inleiding het onderwerp gemeentelijk aanbesteden in de context van een lopende discussie geplaatst. Na de inleiding volgen drie paragrafen. In de eerste paragraaf wordt aan de hand van onderzoeksbevindingen een beeld van de huidige gemeentelijke aanbestedingspraktijk geschetst. Daarna wordt in de tweede paragraaf de ratio achter de beschreven situatie uiteengezet. In de derde en laatste paragraaf worden de conclusies nogmaals puntsgewijs opgesomd.

plaatsing van het onderwerp: Aanbestedingsgedrag van gemeenten geniet op dit moment de volle aandacht. De gemeente Maastricht haalde op 23 augustus jongstleden het NRC. De VNG heeft in het voorjaar een boekje uitgegeven over het gemeentelijk aanbestedingsbeleid⁴. Het ministerie van VROM laat een onderzoek uitvoeren naar de aanbestedingspraktijk van onder andere gemeenten. Allemaal voorbeelden waaruit de huidige belangstelling voor de gemeentelijke aanbestedingspraktijk blijkt.

Het lijkt dat er twee oorzaken aan te wijzen zijn voor die extra aandacht; Twee oorzaken die elkaar versterken. De eerste oorzaak is *het streven naar meer markt*. Een streven dat in het verlengde ligt van de privatiseringsdoelstelling, en dat leidt tot overdracht van taken naar de marktsector en tot meer gebruik

¹ Dit artikel is een lichte bewerking van een notitie die ter bespreking is ingebracht bij de VNG Commissie Bouwzaken (vergadering 16 maart 1995).

² *Aanbesteden* is het direct gevolg van een beslissing tot uitbesteden. Een aanbestedingsprocedure is noodzakelijk om vast te stellen aan welke organisatie het werk daadwerkelijk wordt opgedragen. Aanbestedingsbeleid is beleid over de wijze waarop bepaald wordt aan wie een werk wordt uitbesteed.

³ De *beheersing* van een project verwijst naar de mate waarin het project planmatig naar het gewenst eindresultaat toegeleid wordt, zelfs als tussentijds het beoogde resultaat wordt bijgesteld. De beheersbaarheid van een project is groter, naar mate er minder verstoringen zijn, en de eventuele verstoringen beter te corrigeren zijn. Beheersbaarheid wordt vergroot door enerzijds zo snel mogelijk te signaleren dat er iets mis dreigt te gaan, en anderzijds zo snel mogelijk bij te sturen. Voor het tijdig signaleren is terugkoppeling vanuit het proces noodzakelijk. Voor effectieve sturing zijn flexibiliteit van produktiewijze en -middelen noodzakelijk.

⁴ Schlangen J.A.M. (red), J.J. Vreugdenhil & R. Stiekema, 1994, "Als beste uit de bus, gemeentelijk aanbestedingsbeleid, Europese regels en contractvormen in de bouw", VNG uitgeverij; Den Haag. Dit is de opvolger van de eerdere publicatie "Naar een gemeentelijk aanbestedingsbeleid" (de VNG-Groene Reeks no.100 uit 1988).

van marktmechanismen. Meer markt wordt al snel vertaald naar meer concurrentie en vervolgens naar meer openbaar aanbesteden. De tweede oorzaak is de *toegenomen aandacht voor het thema bestuurlijke integriteit*. Bestuurlijke integriteit vraagt om een grotere openbare controle. Meer openbare controle wordt vertaald naar meer openbaar aanbesteden. Het is niet moeilijk in te zien, dat de twee genoemde doelstellingen elkaar versterken richting 'ver-openbarisering'⁵ van het gemeentelijk aanbestedingsbeleid.

Het beeld van de gemeentelijke aanbestedingspraktijk lijkt in schril contrast te staan met de genoemde voornemens ten aanzien van marktgerichtheid en bestuurlijke integriteit. Het blijkt dat de gemeenten minder dan tien procent van de GWW-werken openbaar aanbesteden. Van de overige negentig procent wordt meer dan twee-derde enkelvoudig, na onderhandeling, uit de hand gegund. Wettelijk gesproken is hier niets mis mee⁶, maar het druist in tegen de -meer markt- intenties. De pers versterkt dit met publicaties over de zogenoemde Limburgse affaires, en een beeld van malafide aannemers en corrupte bestuurders. Dit druist in tegen intenties van bestuurlijke integriteit. Het is daarom niet verwonderlijk dat de aanbestedingspraktijk in de gemeenten ter discussie wordt gesteld.

De aanbestedende diensten moeten uitleggen waarom zij zo weinig openbaar aanbesteden. Zijn zij soms tegen een meer marktgericht werkende overheid? Hebben zij soms innige banden met aannemers te verbergen? In beide vragen ligt een verkapte beschuldiging besloten. Omdat de voornemens van marktgerichtheid en bestuurlijke integriteit op zich zelf legitiem zijn, is rechtvaardiging van de huidige aanbestedingspraktijk lastig. De vraag, waarom de gemeenten de voorkeur geven aan de onderhandse vormen van aanbesteding, blijft knagen. Gebruikelijk is het antwoord dat met onderhandse werken een hoger kwaliteitsniveau bereikt wordt. Dit argument lijkt niet langer voldoende. De voorstanders van de veropenbarisering nemen daar geen genoegen meer mee. Zij stellen dat de hogere kwaliteit op onderhandse werken gekocht wordt door het hogere prijsniveau. Het argument van de directe kwaliteitswinst is daarmee onvoldoende steekhoudend. Er moet meer aan de hand zijn.

DE HUIDIGE GEMEENTELIJKE AANBESTEDINGSPRAKTIJK

Het beeld van de gemeentelijke aanbestedingspraktijk wordt mede gevoed door het beeld van het reilen en zeilen in de bedrijfstak bouw in het algemeen. De SBR-publicatie "*het kan best anders in de bouw*"⁷ vormt de neerslag van een onderzoek naar het functioneren van de bedrijfstak bouw. In dat onderzoek speelt de (onvolkomen) werking van de markt een centrale rol. Een viertal citaten uit deze publicatie, achter elkaar gezet, geeft een beeld van de samenwerking in de bedrijfstak bouw: *De bouw kwam te voorschijn als een wirwar van partijen, die elkaar telkens ad hoc vinden bij de realisering van bouwprojecten. [...] Er is sprake van een 'partijenmodel' [...]; {dat} wordt in stand gehouden door het veelal opportunistisch gedrag van de individuele deelnemers. [...] Ongewenste praktijken liggen voortdurend op de loer en treden herhaaldelijk openlijk aan de dag. [...] Bij alle bouwpartners waren begrippen als eigenbelang, wantrouwen, ongelijke machtsverhoudingen en gebrek aan respect voor elkaar niet onbekend.*

In een notedop was dit het beeld van waaruit mijn onderzoek naar de interactie tussen diensten gemeentewerken en aannemers voor GWW-projecten werd gestart. Lopende het onderzoek bleek dit beeld voor de samenwerking van gemeenten en aannemers niet adequaat te zijn. De samenwerking tussen de diensten gemeentewerken en de GWW-aannemers bleek veel minder ad hoc en minder conflictueus dan vooraf op grond van de literatuur verondersteld werd.

⁵ Onder andere door beleidsmatig lagere drempelbedragen vast te stellen waarbij dan wel meervoudig onderhands, dan wel openbaar aanbesteed moet worden (in sommige gemeenten geldt als uitgangspunt, dat alle gww-werken begroot boven de 200.000 gulden openbaar aanbesteed moeten worden; de EC-richtlijnen stellen 5 mln ECU).

⁶ De gemeenten zijn alleen voor werken boven de drempel van 5 miljoen ECU gehouden zich te voegen in het regiem van de Europese richtlijnen. Voor lagere bedragen gelden geen bepalingen; De keuze van de aanbestedingsvorm is dan vrij. Gemeenten kunnen dan naar believen onderhands aanbesteden of enkelvoudig uit de hand gunnen.

⁷ Haselhoff, F. & E. Rijlaarsdam, 1988, "*Het kan best anders in de bouw*", Stichting Bouw Research publ.no 166; Rotterdam.

IGEMENTELIJKE AANBESTEDINGEN 1991-1993

Hoe ziet de huidige aanbestedingspraktijk eruit?⁸ Getalmatig besteden de gemeenten veel enkelvoudig en onderhands aan. In de onderstaande tabel zijn deze gegevens uitgewerkt⁹.

Toelichting: In aantallen gezien verstrekten de gemeenten tweederde van de opdrachten enkelvoudig, uit de hand. Een kwart van de werken werd meervoudig onderhands aanbesteed. Zeven procent werd na openbare aanbesteding gegund. Gemeten naar waarde lagen deze percentages respectievelijk op 45, 36 en 19 procent. In de periode 91-93 waren er 245 gemeenten die één of meer keer openbaar aanbesteden.

De gemiddelde gemeente verstreekte in de periode 1991-1993, in deze sector, voor 7.4 miljoen gulden aan opdrachten; verdeeld over 29,7 opdrachten, waarvan 2 openbaar, 7,7 onderhands en 20 enkelvoudig. Daarbij werden 8 aannemers ingeschakeld. Elke aannemer kreeg aldus gemiddeld 3,7 opdrachten.

In vergelijking met de andere overheden besteden de gemeenten relatief weinig openbaar aan. Daartegenover staat dat in de particuliere sector in het geheel niet openbaar aanbesteed wordt.

	opdrachten	omzet (mln)	gemeenten
enkelvoudig	12747 (67%)	2082 (45%)	623 (98%)
onderhands	4929 (26%)	1708 (36%)	556 (87%)
openbaar	1295 (7%)	891 (19%)	245 (38%)
TOTAAL	18971 st.	4682 mln.	638 st.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeenten bij voorkeur werken met meerdere vaste aannemers. Dit blijkt onder andere uit:

- de herhalingsgraad: gemiddeld 3,7 opdrachten per aannemer per gemeente;
- zelfs bij opdrachten die openbaar aanbesteed zijn zegt 60% van de aannemers al eens voor de gemeente gewerkte te hebben.
- de contacten zijn veelal langdurig (gemiddeld meer dan vier jaar)
- 80% van de gemeenten stelt met een of ander lijst te werken, terwijl 98% enkelvoudig opdrachten verstrekt (hetgeen een lijst veronderstelt).
- uit interviews blijkt dat, in de gemeenten, verschillen van inzicht met aannemer, over de uitvoering van het werk, zich slechts zelden ontwikkelen tot geschillen¹⁰.
- uit een enquête waarin aan de opdrachtgever op een vijftigtal punten een oordeel gevraagd over het verloop van project en de samenwerking met de aannemer. Het oordeel is gemeten als mate van instemming uitgedrukt in een percentage; 100% is volledige instemming, 0% betekent totaal geen instemming. De gegevens betreffen 120 projecten, ongeveer gelijk verdeeld over de drie basis aanbestedingsvormen.

De voorlopige conclusies laten zien dat in de gemeentelijke praktijk:	(instemming %)
De aannemer stelt prijs op behoud van goede naam en reputatie	92%
De aannemer heeft zich tot doel heeft gesteld, in overleg met de opdrachtgever, het werk zo goed mogelijk op te leveren	90%
De aannemer zal pas na overleg afwijken van bestek en afspraken	87%
Wijzigingen binnen schema en budget worden zonder problemen ingepast	87%
Geschillen worden in redelijkheid opgelost	87%
Er sprake is van wederzijds vertrouwen	87%
De aannemer is kwaliteitsgericht	86%
De aannemer is betrouwbaar	85%

Aan de andere kant:	
De aannemer durft de OG niet te vertrouwen en wil alles zwart op wit	7%
De kans op juridische procedure met de aannemer is relatief groot	10%
De aannemer lever minder kwaliteit dan je voor zijn prijsstelling zou mogen verwachten	13%
Met de aannemer zijn regelmatig onenigheden over bestek en contract	14%
Verschillen van inzicht worden al snel geschillen	14%

⁸ De gegevens zijn gebaseerd op: enquête naar uitbesteding van ontwerpen (89 gemeenten); telefonische enquête naar verloop van projecten (120 gemeenten); de meldingen van werk bij de Wegenbouw Aannemers Combinatie Centraal Beheer BV (de WAC) over de periode 1991-1993 (± 56000 stuks); interviews van directeuren gemeentewerken en aannemers (± 25 resp 50 st); uitkomsten van de workshops op de studiedag STADSWERK-NL.

⁹ Aannemers moeten inschrijvingen op werk melden bij de prijsregelende organisaties. Het type project is bepalend voor prijsregelende organisatie waar het werk gemeld moet worden. Eén van die organisaties is de WAC. Bij de WAC wordt ongeveer eenderde van de GWW-opdrachten voor gemeenten gemeld. In de periode 91-93 zijn de door de gemeenten 18971 opdrachten verstrekt; totaal ter waarde van 4,68 miljard gulden.

¹⁰ Navraag bij de Raad van Arbitrage voor de Bouw leert dat de gemeenten in 1993 betrokken waren bij 6 aanbestedingsgeschillen (van de 18), en bij 9 aannemingsgeschillen (van de 354).

Het beeld dat uit bovenstaande naar voren komt is duidelijk anders dan het beeld dat in de literatuur geschetst wordt. In de gemeenten worden opdrachten voornamelijk onderhands en enkelvoudig aanbesteed. De gemeenten werken met een voorkeurslijst en onderhouden langlopende contacten met meerdere aannemers. Vertrouwen speelt in de cont(r)acten een belangrijke rol. Er is een aversie tegen juristerij. Veel problemen worden op het werkvloerniveau in redelijkheid opgelost.

WAAROM GAAT HET ZO IN DE GEMEENTEN?

competitie-coöperatie dilemma: Waarom lokken de gemeenten zo weinig competitie uit? Immers, het is toch de markt die via competitie prijsdruk creëert, stimuleert tot het bedenken en maken van kwalitatief betere producten? Waarom gaat het niet net zo als in de elektronica, de automobielen of de kledingbranche? Daar laat men de marktwerking zijn werk doen en koopt die producten die het voordeligst te krijgen zijn! Waarom dan toch doen de gemeenten zoveel "uit de hand"? Is het soms moeilijk competitie te creëren?

Naar het zich laat aanzien is het probleem niet het creëren van competitie, maar het zekerstellen van coöperatie. Bij werken in projectvorm wil men idealiter eerst competitie en dan coöperatie: competitie voorafgaand aan de gunning, coöperatie na de gunning. Dit plaatst de gemeente voor het competitie-coöperatie dilemma: Teveel nadruk op competitie voor gunning leidt tot beperkte marges voor aannemer, hetgeen negatief doorwerkt in zijn bereidheid tot coöperatie na gunning. In dit dilemma zijn er twee opstellingen/strategieën mogelijk:

- I. competitie voorop stellen en vervolgens coöperatie afdwingen;
- II. coöperatie voorop stellen en daarbinnen competitie strategieën zoeken.

Mijns inziens komt de huidige praktijk van gemeentelijke aanbestedingen voort uit het feit dat in de gemeentes de voorkeur gegeven wordt aan tweede strategie. Coöperatie wordt van groter belang geacht dan competitie. In het licht van de beoogde projectresultaten wordt de tweede strategie als meer effectief ervaren dan de eerste strategie.

Voor inzicht in de ratio achter de keuze voor de tweede strategie, is begrip van het onderscheid tussen *kopen* en *uitbesteden*¹¹ essentieel. In geval van *kopen* kunnen de kant en klare producten gekeurd, getest, beproefd en vergeleken worden. Bij *uitbesteding* is er nog geen product beschikbaar. Er is nog slechts een idee voor een product. Het product moet nog gemaakt worden. Om het product te verkrijgen wordt productiecapaciteit ingeschakeld. In geval van uitbesteden kunnen dus geen producten worden vergeleken. De afnemer moet genoegen nemen met een vergelijking tussen aanbieders die te kennen geven het gewenste product te kunnen en te willen maken. Gevolg: Bij uitbesteden bestaan relatief meer onzekerheden over de uiteindelijke kenmerken van het eindproduct, dan bij kopen. Om toch meer zekerheden te krijgen, wordt een contract opgesteld waarin het te leveren product of de verrichten activiteit in extenso wordt beschreven.

contractrisico's: Het contract moet de afnemer/opdrachtgever zekerheden verschaffen. Echter, hoe paradoxaal het moge lijken: het contract is in de praktijk ook een bron van onzekerheden. Het feit dat een contract voor de contractpartijen bindend is, creëert wederzijdse contractrisico's. De directe bronnen van onzekerheid in de context van contracten zijn de onzekerheden ten aanzien van de juistheid van het contract:

- is de inhoud van het contract eenduidig?
- bevat het contract onduidelijkheden, of zelfs strijdigheden?
- zijn de doelstelling van het contract goed gekozen?

Door het contract zijn de contractpartijen gebonden. Bij onvolkomenheden in het contract zijn er drie opties, (1) de onvolkomenheid accepteren, (2) het contract wijzigen, of (3) het contract verbreken. De laatste optie, het verbreken van het contract, zou voor de opdrachtgever leiden tot onevenredige verliezen. Tussentijds beëindigen van een contract met de aannemer zou leiden tot stilleggen van de werkzaamheden, schadeclaims, besmet verklaring van het werk, opstarten van een nieuwe aanbestedingsprocedure. Eén en ander heeft ingrijpende consequenties voor de kosten en de voortgang van het werk. Terwijl in veel gevallen het budget gelimiteerd is en het werk moet doorgaan. Tussentijds stilleggen of zelfs afbreken van een werk is daardoor zelden een reële optie. Dreigementen van die strekking zijn dan ook zelden geloofwaardig. Aldus zal de opdrachtgever wijziging van het contract moeten bewerkstelligen. Om wijzigingen te

¹¹ vanuit de optiek van de uitbesteder, het "laten vervaardigen van", of "laten verrichten van".

realiseren moet met de aannemer her-onderhandeld worden over de inhoud van het contract. Dit her-onderhandelen geschiedt in een één-één onderhandelings situatie (bilateraal monopolie).

De opdrachtgever is door het contract gebonden. Deze gebondenheid geeft de aannemer bij post-contractuele onderhandelingen een sterke onderhandelingspositie. De aannemer kan van deze situatie misbruik maken. Dit heeft te maken met een verschuiving op de onderhandelingsbalans. In geval van uitbesteding is de relatie opdrachtgever-aannemer na gunning fundamenteel anders dan voor gunning. Voor contractsluiting ligt de onderhandelingsbalans in het voordeel van de opdrachtgever. De aannemer is voor verkrijging van de opdracht afhankelijk van de opdrachtgever. De opdrachtgever kan deze afhankelijkheid uitbuiten door een competitie element in te voegen. Na contractsluiting ligt de onderhandelingsbalans in het voordeel van de aannemer.

Contractuele onvolkomenheden vormen dientengevolge een risico voor de opdrachtgever. Een kwaadwillende aannemer kan van de beschreven fundamentele verandering misbruik van maken (denk bijv aan de aangepaste meerwerktarieven!!). Dit gedrag van de aannemer wordt *opportunistisch gedrag* genoemd. Dit opportunistisch gedrag werkt door in de beheersbaarheid van het project. Hoe meer de aannemer neigt naar een sterk juridische opstelling (contract naar de letter) hoe minder flexibiliteit, hoe minder mogelijkheden in te spelen op contractuele onvolkomenheden of nieuwe omstandigheden. Kortom, minder mogelijkheden voor bijsturing en minder beheersbaar projectverloop. Bijsturen kost dan relatief meer (tijd, moeite en geld).

kortom: Contracten blijken zelden volmaakt. Door onvolkomenheden in het contract, onvoorziene omstandigheden, of door gewijzigde inzichten, kan het wenselijk of zelfs noodzakelijk zijn, het contract te wijzigen of zelfs aan te vullen. Daarover moet dan in de context van een bestaand contract her-onderhandeld worden. Omdat de opdrachtgever bij tussentijdse beëindiging van het contract relatief grotere schade oploopt, heeft de aannemer bij deze heronderhandeling in een relatief sterke positie. De aannemer kan bij onderhandelingen van deze positie misbruik van maken.

reductie van contractuele risico's: In het voorgaande is uiteengezet, dat uitbesteden relatief meer onzekerheden kent dan kopen, dat door contracteren onzekerheden worden verkleind, maar dat daardoor andere risico's ontstaan: De aannemer kan misbruik maken van de gebondenheid van de opdrachtgever aan het gesloten contract.

Voor de opdrachtgever is de vraag hoe voorkomen kan worden dat de aannemer zich ex-post contract opportunistisch gedraagt. De opdrachtgever kan daartoe een aannemer uitzoeken die minder neigt tot dat opportunistisch gedrag, en kan trachten mechanismen in te zetten waardoor opportunistisch gedrag voor de aannemer minder aantrekkelijk wordt.

Wat hebben de gemeenten daarop gevonden: De gemeentelijke opdrachtgevers gebruiken het vooruitzicht op werk in de toekomst als lokmiddel. De aannemer moet goed werk leveren en niet moeilijk doen. Levert hij wankwaliteit of werkt hij niet constructief mee, dan zal hij in de betreffende gemeente niet snel een volgende opdracht krijgen. Als de aannemer zich star opstelt, en te veel misbruik maakt van zijn voordeel op de onderhandelingsbalans, dan kan dat uitsluiting van werk in de toekomst betekenen; de aannemer verspeelt vervolgoopdrachten. De aannemer weet dat, en zal om zijn kans op opdrachten in de toekomst niet in gevaar te brengen, bereid zijn net dat beetje extra te geven.

De opdrachtgever creëert flexibiliteit in de afwikkeling van het project door de blik van de aannemer -over het project heen- te richten. Dit mechanisme waarin impliciet verwezen wordt naar mogelijke opdrachten -over het project heen- wordt in het onderzoek het *OPH-mechanisme* genoemd¹². Overdrachtelijk gezien werkt het OPH-mechanisme als stuurmechanisme waarin de aannemer wordt gelokt met de wortel van toekomstig werk i.p.v. gedwongen door de dreiging met de stok van de juridische procedure(s)¹³.

In de praktijk blijkt het OPH-mechanisme een krachtig stuurmiddel te zijn. Het mechanisme verschaft de opdrachtgever meer flexibiliteit en meer zekerheid. In termen van de beheersbaarheid van het project

12 Het beschreven stuurmechanisme wordt in de economische literatuur erkent als de derde *safeguard* van Williamson. *Safeguards* zijn mechanismen om transacties op onvolkomen markten te beveiligen. Op onvolkomen markten vindt geen directe maar een uitgestelde ruil plaats; Er wordt geen kant en klaar product gekocht, maar er wordt een contract gesloten waarin een voorgenomen levering wordt vastgelegd. Doorgaans is het product verkocht ruim voor het geleverd wordt. Als afnemer moet je dan voorzorgsmaatregelen treffen om levering van het product naar behoren veilig te stellen.

13 De aannemer is gevoelig voor het OPH-mechanisme door de aard van zijn bedrijfsactiviteiten. De omvang en de locatiegebondenheid van "zijn producten" maken dat een aannemer niet op voorraad kan produceren. Omdat aannemers voor hun omzet en productie afhankelijk zijn van opdrachtgevers, is continuïteit een grote onzekerheid. Deze onzekerheid trachten ze te reduceren door "klanten op voorraad" te leggen. De aannemer voegt zich in het OPH-mechanisme omdat dit mechanisme juist dat doet. Door de toepassing van het mechanisme de aannemer meer zekerheid omtrent toekomstige omzet en bedrijfscontinuïteit.

betekent dat, dat terugkoppeling vanuit het project beter zal zijn, en de aannemer zich meer flexibel zal opstellen (in vergelijking met een situatie waarin geen sprake is van gebruik van het OPH-mechanisme).

reikwijdte van het OPH-mechanisme: Het OPH-mechanisme werkt als stuurmechanisme alleen effectief als het verband tussen performance op het lopende project en de vooruitzichten op vervolgoopdrachten geloofwaardig is. De opdrachtgever moet dat verband zichtbaar maken door goed werk te belonen met vervolgoopdrachten. Is de opdrachtgever daartoe niet in staat dan zal het OPH-mechanisme aan kracht inboeten. De aannemer zal meer en meer ongevoelig raken voor de signalen van de opdrachtgever, omdat die signalen in de praktijk loze vooruitzichten blijken.

Aan de andere kant mag het verkrijgen van vervolgoopdrachten geen vanzelfsprekendheid zijn. Vanzelfsprekendheid zou de incentive, de prikkel tot presteren, die van het OPH-mechanisme uitgaat te niet doen. Immers, bij vanzelfsprekendheid zouden de vervolgoopdrachten al zeker zijn. In de praktijk worden om die reden geen formele toezeggingen gedaan voor vervolgoopdrachten.

de relatie verandert: Doordat opdrachtgever en aannemer herhaaldelijk contracten sluiten voor de duur van het project, leidt het OPH-mechanisme tot langlopende zakelijke relaties. Deze relaties ontwikkelen doorgaans via een herkenbaar patroon naar een eindsituatie die vergelijkbaar is met een co-makership relatie:

- De relaties zijn zakelijk: geen vrienden, geen vreemden;
- In de interactie zijn de sleutelwoorden: openheid, redelijkheid, onderlinge afstemming;
- Onderlinge problemen los je onderling in redelijkheid op, (ver)mijd advocaten;
- Werk mee aan het oplossen van problemen van de ander; maak er geen misbruik van;
- De grote zonde is het "belazeren" van de andere partij;
- Er ontwikkelt zich een vorm van wederzijds vertrouwen, met respect voor elkaars rol, positie en belangen.

Het resultaat van de hierboven geschetste ontwikkeling vertoont duidelijke overeenkomsten met beschrijving van de gemeentelijk aanbestedingspraktijk en de interactie van de gemeentelijke opdrachtgever en aannemers in de afzonderlijke projecten.

OPH-mechanisme en aanbestedingswijze: Benadrukt moet worden dat het OPH-mechanisme niet direct synoniem is met onderhands aanbesteden. Toch staan de fenomenen aanbestedingsgedrag en OPH-mechanisme niet volledig los van elkaar. Opeenvolgende keuzes die men maakt t.a.v. aanbestedingsvormen, beïnvloeden de effectiviteit van het OPH-mechanisme. Immers, het OPH-mechanisme veronderstelt zowel projectgebonden samenwerking in het verleden, als een verwachting van mogelijke projectgebonden samenwerking in de toekomst. Deze verwachting omtrent projectgebonden samenwerking in de toekomst kan alleen geloofwaardig gemaakt worden, als de opdrachtgever in staat is de aannemer gericht met werk te belonen. Het laatste is slechts en alleen mogelijk als het de opdrachtgever is toegestaan werk onderhands of uit de hand op te dragen.

De openbare aanbesteding heeft als kenmerk dat niet de aanbesteder, maar de markt bepaalt aan welke aannemer het werk gegund wordt. Door juist deze eigenschap heeft *vergaande ver-openbarisering* indringende gevolgen voor het hierboven beschreven stuurmechanisme. De beperkte invloed van de aanbesteder op de keuze van de uitvoerende aannemer, maakt dat de opdrachtgever de prestaties van aannemers niet langer selectief kan honoreren met extra werk. Het lokmiddel is niet langer geloofwaardig en moet als stuurmechanisme sterk aan effectiviteit inboeten. De opdrachtgever rest dan slechts het juridisch instrumentarium om het gedrag van de aannemer te reguleren. Voor de aannemer geldt dat hij geen vaste klant relaties kan opbouwen, en hij zal moeten trachten voor elk afzonderlijk project het onderste uit de kan te halen. Doet hij dat niet dan zal hij het op termijn moeten afleggen tegen concullega's die dat wel doen. De intrinsieke motivatie voor goed werk en goede samenwerking zal worden vervangen door een noodzakelijk streven naar kostenreductie en omzetvergroting (door concessie t.a.v. kwaliteit resp. consequenter claimen van meerwerk).

In de geschetste gedachtenlijn is het niet ondenkbaar, dat bij vergaand ver-openbarisering, de aangeboden prijzen lager zullen uitvallen. Dit zal geen directe winst zijn. Immers, na sluiting van het contract moet de aannemer trachten de situatie zo veel mogelijk uit te buiten¹⁴. Uiteindelijk en onvermijdelijk heeft dit gevolgen voor de kosten van voorbereiding, van toezicht en van meerwerk, terwijl de intrinsieke motivatie voor het leveren van kwaliteit afwezig is.

¹⁴ Een aannemer stelde het als volgt: "Men komt voor een zacht prijsje binnen, maar betaalt bij de uitgang".

CONCLUSIES OP RIJ

1. *De situatie:* Gemeenten geven de voorkeur aan het werken met bekende aannemers; Aannemers die men (het werk toe-)vertrouwt.
2. *De achtergrond:* Voor de beheersing van de project maken de opdrachtgevers gebruik van een stuurmechanisme -over de projecten heen-. Het OPH-mechanisme vergroot door flexibiliteit, de beheersbaarheid van het project, en het verkleint de risico's.
3. *De bijkomstigheid:* Door het OPH-mechanisme krijgen de contacten dienst-aannemer een herhalingsaspect. Door de herhaling ontstaat een situatie van wederzijds respect t.a.v. rol en positie, hetgeen positief doorwerkt in de samenwerking.
4. *De noodzakelijke voorwaarde:* Een effectieve inzet van het OPH-mechanisme vereist dat de uitgestelde beloning geloofwaardig is. De mogelijkheid voor onderhandse aanbesteding is een voorwaarde voor de toepassing en werking van het OPH-mechanisme.
5. *De consequentie:* Ver-openbarisering maakt het moeilijker goed werk selectief te belonen met vervolgoopdrachten. Veropenbarisering tast de geloofwaardigheid van de uitgestelde beloning aan. Door het wegvallen van het OPH-mechanisme zal de samenwerking per project verharder (meer opportunistische, minder flexibel).
6. *De problematiek van het aanbesteden herbezien:* De huidige gemeentelijke aanbestedingspraktijk is een gevolg van het feit dat in de praktijk coöperatie het primaat heeft boven competitie. Door de toepassing van het OPH-mechanisme staat coöperatie centraal. Aanbesteding wordt ingezet een instrument gericht op kwaliteit en coöperatie. In de praktijk tracht men competitieve elementen in te brengen zonder coöperatie te frustreren.
7. *De gewaarwording:* Het klassieke marktbeeld gaat uit van directe ruil en stelt competitie centraal. In dat beeld wordt het verschil tussen kopen en uitbesteden genegeerd. Strikte regulering van aanbestedingen opgezet vanuit het klassieke marktbeeld zal naïef zijn ten aanzien van de dynamiek van uitbesteden en aanbesteden.

Het onderzoek waar in deze tekst naar verwezen wordt, is promotieonderzoek aan de faculteit Technische Bedrijfskunde van de Universiteit Twente. Het onderzoek werd mede mogelijk gemaakt door de co-sponsors: vereniging STADSWERK-NL, de vereniging aannemers grond-, water- en wegenbouw (VAGWW) en de COAB. In de loop van het onderzoek zijn de VNG en de NVWB betrokken geraakt. Het onderzoek is in 1996 afgerond. Dissertaties zijn nog verkrijgbaar. Voor nadere informatie: a.g.doree@utwente.nl