

KWELLEND OPDRACHTGEVERSCHAP

André Dorée

Opgenomen in:

"Publiek opdrachtgeverschap"

De bruger als klant;

een verkenning naar de trends rondom PPS en RWS.

redactie J.vd Heijden & B.Spiering

(2002) pag 24-29.

Inleiding

De trendverkenning tracht ontwikkelingen in beeld te brengen die voor RWS van belang zijn. De kern van de trendverkenning: welke toekomst zien we voor de organisatie en hoe vertalen we dat naar visie en actie. Dit essay verkent in dit kader "modern opdrachtgeverschap".

Opdrachtgeverschap is een term die voor RWS een fundamenteel aspect van de werkzaamheden en het zelfbeeld. Dit is zo sterk zelfs, dat het imago, de positionering en de veranderingen binnen de RWS worden ontwikkeld onder de vlag "professioneel opdrachtgeverschap". RWS heeft haar visie voor de toekomst het label professioneel opdrachtgeverschap gegeven. Ze wil erkend en herkend worden als *de* professionele opdrachtgever. De huidige RWS-organisatie moet daartoe getransformeerd worden. Hier is een organisatie die haar oude huid wil afwerpen en als professioneel opdrachtgever wil (her)rijzen. Dit essay gaat over die transformatie en over keuzes die daaraan vast zitten.

In dit essay wordt eerst een beeld geschetst van modern opdrachtgeverschap. Let Wel, die moderne opdrachtgever bestaat nog niet, die moet zich nog ontwikkelen (zoals RWS inzet op professioneel opdrachtgeverschap). Daarbij sluit het tweede deel van dit essay aan. Dat deel plaatst de ambities van RWS in het licht van een trendmatige ontwikkeling die vele organisaties nu doormaken: vele organisaties jagen ambities na en willen zichzelf ontstijgen. Zo makkelijk blijkt dat niet te zijn. Deze organisaties worstelen met de afhankelijkheden tussen visies en acties. Dat RWS meedeelt in die malaise die veel organisaties nu door maken geeft aan dat RWS in dat opzicht in ieder geval modern is (dwz niet achterblijft). Het derde deel van dit essay behandelt de keuze van de RWS voor "professioneel opdrachtgeverschap". De nadruk ligt daarbij op de eerste ervaringen met innovatief aanbesteden en geïntegreerde contractvormen en Het tracht inzicht te geven in de rationale achter deze keuze en plaatst daarbij enige kanttekeningen. In een afsluitende paragraaf worden de belangrijkste elementen uit de genoemde drie delen bij elkaar geplaatst.

Modern opdrachtgeverschap

Dat overheden hun positie ten opzichte van de private sector herbepalen, past in de tijdgeest (is modern dus). *Meer markt* wordt ingevuld door enerzijds binnen de overheid meer gebruikt

te maken van private organisatie besturingsmodellen. De overheid moet **meer bedrijfsmatig werken** is het credo. Anderzijds is sprake van een heroriëntatie op het takenpakket. Het oogmerk is **meer taken bij de private sector** neer te leggen. Een overheid bedrijfsmatig en efficiënt werkt, die de markt zoveel mogelijk betreft, en die de ontwikkeling, innovatie en de groei van economische sectoren stimuleert. In deze visie op de moderne overheid klinkt sterk het gedachtegoed van het ministerie van economische zaken door.

De moderne opdrachtgever is een afspiegeling van de moderne overheid. Voor de moderne overheidsopdrachtgever spelen thema's als Innovatief Aanbesteden en Professioneel Inkopen. RWS wil zo'n opdrachtgever worden en tracht daaraan invulling te geven onder het label "*professioneel* opdrachtgeverschap". Met dit initiatief beoogt de RWS organisatie meer bedrijfsmatig in te richten en aan te sturen; Het wordt een professionele organisatie (NB: waren ze eerder niet professioneel dan.....?). In het traject Innovatief Aanbesteden bouwt RWS aan ervaring met, en kennis over, het werken met marktpartijen in verschillende (contract)vormen zoals Design-construct, PPS, Prestatie Contracten en Alliantie contracten. In die lijn van ontwikkeling, in die trend, ligt het nieuwe het moderne. Zo'n moderne RWS weet enerzijds (efficiënt en effectief) uit de markt te halen wat past bij de behoefte, en anderzijds de markt te stimuleren tot innovatie. Andere aspecten zoals projectbeheersing, omgevingsmanagement waren al onderdeel van opdrachtgeverschap. Uiteraard moet het instrumentarium voor deze laatstgenoemde zaken doorlopend verder geactualiseerd en gemoderniseerd worden, -- dat maakt een opdrachtgever professioneel -- maar als aandachtspunten is daaraan weinig moderns aan te onderkennen. Het kenmerkende van het moderne opdrachtgeverschap ligt dus in de wijze waarop de opdrachtgever de relatie naar de markt definieert. RWS is met haar initiatief "professioneel" opdrachtgeverschap op weg naar modern opdrachtgeverschap. Wat valt daarvan te verwachten?? RWS is immers niet zomaar een opdrachtgever: het is een publieke opdrachtgever.

Modern opdrachtgeverschap en het niemandsland

De moderne overheid is niet zonder zorgen. Ze mag dan wel bedrijfsmatiger te werk gaan, maar het blijft overheid. Ze mag dan wel taken overdragen naar de private sector, maar blijft in vele gevallen primair aanspreekbaar voor het resultaat en de gevolgen. Er ontstaat een spanningsveld tussen afstand nemen en controle houden. Hoe ingewikkeld dat is blijkt o.a. uit de schermutselingen rondom schiphol, de energiesector, de KPN, de NS en de informatiseringsbank (IB). Het dagelijks volgen van de krant maakt al snel duidelijk: Modern is niet per sé makkelijk.

De genoemde problemen en onduidelijkheden in het spanningsveld overheid-markt kunnen breed binnen de overheid waargenomen worden. Richten we ons op het opdrachtgeverschap als deel van de overheid, dan blijkt dat juist voor de moderne opdrachtgever de onzekerheden heel pregnant en expliciet merkbaar zijn. De moderne opdrachtgever opereert immers in de frontlinie van de moderne overheid. De moderne opdrachtgever werkt juist op de grens overheid-markt waar geschoven wordt met taken, activiteiten, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De moderne opdrachtgever (in statu nasendi) ondervindt de verschuiving publiek-privaat dus in alle hevigheid. Voor de organisatie vergt dit een herdefinitie van de het takenpakket, maar ook een herziening van de transactiepatronen, dito mechanismen en het daartoe benodigd instrumentarium. Moderniseren is daardoor een ingrijpende verandering in de organisatie.

De opdrachtgever trekt zich uit het bouwproces terug. De moderne opdrachtgever in wording moet voor een onzekere toekomst visie en actie destilleren. Door een gevestigde grens tussen overheid-markt te verleggen ontstaat niemandsland. Het zal enige tijd duren voor dat in dan niemandsland een nieuwe adequate transactie-infrastructuur is ontwikkeld en opgebouwd. Groot probleem daarbij: Als de private sector de terugtrekkende beweging van de overheid niet vertrouwd, zal zij slechts schichtig en met grootste voorzichtigheid het niemandsland betreden (uit angst het gewonnen territorium met alle gepleegde investering, weer te moeten opgeven). Zolang de publieke sector niet erop kan vertrouwen dat de private sector "bezit" neemt van het niemandsland, is de terugtocht hachelijk. Deze wederzijdse onzekerheden werken verlamvend. Verlamming leidt tot dubbelzinnige maatregelen. Dubbelzinnige maatregelen scheppen geen vertrouwen in de ontwikkeling. Gevolg: verdere verlamming. Een proces dat zichzelf versterkt, en uiteindelijk tot een dead-lock kan leiden waarmee de ambities van de moderne opdrachtgever onbereikbaar worden. Om de dead-lock te voorkomen, moeten ambities helder gecommuniceerd worden, moeten manoeuvres helder interpreteerbaar zijn, en moet aandacht besteedt worden aan overleg met marktpartijen.

organisaties in de klem tussen visie en actie

Marquand (auteur van *The new statesmen*) stelt dat de nieuwe generatie politici de macht willen weggeven om moderniseren van onderop mogelijk te maken, maar tegelijkertijd de macht willen behouden in het belang van modernisering van bovenaf. Deze ambivalentie is niet alleen bij politici zichtbaar, maar kan waargenomen worden in veel organisaties. Het is een dubbel beeld van decentraliseren van verantwoordelijkheden en bevoegdheden enerzijds, en anderzijds grote organisatie omspannende initiatieven ontplooiën waarin vanuit een centraal de modernisering wordt "geïmplementeerd". Over dit spanningsveld later meer. Eerst terug naar een belangrijke functie van management. Van management wordt verwacht dat zij voor hun organisaties de verwachtingen voor de langere termijn in beeld brengen, en daaruit een passende visie voor de toekomst ontwikkelen. Daarmee wordt intern en extern duidelijk gemaakt wat het richtpunt voor de komende jaren is. Maar visie alleen is niet voldoende. Over de toekomst kan men denken, maar handelen kan immers alleen in het heden. Deze visie moet vertaald worden naar concrete acties op korte termijn. Uiteraard dienen visies voor de langere termijn en acties voor de korte termijn op elkaar aan te sluiten. Organisaties en hun functioneren worden immers beoordeeld op hun visie (adequaat?), op de vertaling daarvan acties (consistentie?), en hun resultaten, hun presteren (effectief en efficiënt?).

Over de laatste decennia is gebleken dat door allerhande maatschappelijke ontwikkelingen het steeds moeilijker wordt richting toekomst betrouwbare inschattingen van de ontwikkelingen te maken. De tijd van de *grand strategies* en van de *blauwdruk organisatie* ligt achter ons. De aard en snelle op-één-volging van veranderingen dwingt organisaties tot *evolving strategies*: visies en plannen die vanuit de ontwikkelingen voortdurend worden bijgesteld. De tijdspanne waarover men uitspraken doet is gekrompen. Was in de jaren 1970-1980 een horizon van vijf jaar gebruikelijk, nu is twee tot drie jaar al een hele gewaagde lengte. Men kan dus minder ver vooruit kijken.

Tegelijkertijd zijn de verantwoordingscycli verkort, en is de terugkoppeling op resultaten en prestatie verhard. Het heden dringt zich voortdurend sterker op aan het management. De prestaties worden continu gevolgd. Ontwikkelingen binnen het bedrijf en nieuwe inzichten moeten snel naar buiten worden gebracht. Management van beursgenoteerde onderneming sturen hun concern met één oog op teletekst. Koersfluctuaties eisen onmiddellijke uitleg en direct handelen, anders wordt het vertrouwen geschonden. Overdenken wordt moeilijker;

Tijd tot overdenken wordt minder gegund. Management van organisaties is daarmee hectischer en reactiever geworden (sommigen zullen dit wat eufemistisch *dynamisch* noemen).

Deze ontwikkelingen gelden niet alleen in de private sector. De publieke sector onderwerpt zich zelf meer en meer aan private governance-systematiek. De moderne overheidsorganisatie moet immers meer bedrijfsmatig "gerund" worden: mean & lean. Inkoop moet professioneel, productie gestroomlijnd, efficiënt, klantgericht etc etc. Allerhande management instrumenten worden ingevoerd. Model staat de dynamische ambtenaar-ondernemer met maatschappelijke verantwoordelijkheidzin (dat valt goed in werving en selectie). Overheidsorganisaties worden vaker doorgelicht en moeten frequenter rekenschap afleggen (denk aan de invoering van woensdag gehaktdag in de tweede kamer). De verrichtingen worden kritischer gevolgd (denk aan TV programma's als "geld over de balk"). Calamiteiten als Hercules Ramp, Enschede en Volendam, maken duidelijk dat ambtenaren ook persoonlijk strafrechtelijk vervolgd kunnen worden. De lagere overheden gaan/moeten rekeningcommissies instellen. Al met al gaat meer en meer aandacht uit naar doelmatige en rechtmatige besteding van belastinggeld. Onvolkomenheden in het presteren moeten – éénmaal aan het licht gebracht - ter stond worden uitgelegd, direct in de openbaarheid worden gebracht, en onmiddellijk met maatregelen en actie worden opgevolgd. Zo vergt ook bij de overheid het heden doorlopend aandacht, moeten incidenten direct tot actie leiden, en wordt het moeilijker aandacht aan de langere toekomst te geven. Afrekenen is makkelijker dan plannen.

Als de veranderingen van strategie elkaar sneller opvolgen dan de snelheid waarmee de organisatie op die veranderingen kan inspelen, dan geraakt de organisatie in een staat van permanente reorganisatie. Nog voor de voetballers hun nieuwe posities betrokken hebben, besluit de coach *opnieuw* in een ander spelsysteem te voetballen. De spelers raken in verwarring en begrijpen niet wat *nu weer* van hen wordt verwacht. Vanaf het moment dat de verwarring toeslaat is het moeilijk de visie voor de lange termijn en de acties op korte termijn op elkaar te laten aansluiten. Dit creëert op de werkvloer veel onduidelijkheid en onzekerheid. Daar moet dan door het management ook weer op gereageerd worden. Het gevolg: Vele organisaties lijken op dit moment zich zelf doorlopend opnieuw te willen uitvinden (re-inventing business, re-inventing government). Het toverwoord in deze context is flexibiliteit. Organisaties kunnen turbulentie opvangen met flexibiliteit. Ze moeten dus flexibel worden. Flexibel, maar toch centraal aangestuurd (paradox). Dat is de enige wijze waarop zij de veranderingen kunnen volgen (is de vooronderstelling).

Deze ontwikkeling trekt samen op met de professionaliseringstendens en de tendens tot decentralisatie. De decentrale onderdelen kunnen dan beter en directer inspelen op hun "eigen" omgeving. Deze autonomie scheidt rust; althans, zou rust moeten scheppen. Echter, autonomie maakt het probleem groter met betrekking tot de verantwoording van koers en prestaties voor de organisatie als geheel. Daartoe worden dan weer allerhande systemen voor interne contractering en prestatie meting ontwikkeld en ingevoerd. In het pad dat RWS kiest naar professioneel opdrachtgeverschap en naar externe kwaliteitsborging zijn deze tendensen ook zichtbaar. Het zijn trends waarin ook de RWS meegaat.

gekweld opdrachtgeverschap

De context waarbinnen Rijkswaterstaat functioneert is een complexe en voortdurend veranderende omgeving. Daarover bestaat breed overeenstemming. Voor overheidsorganisaties doorgaans moeilijk vast te stellen welk "product" ze leveren. Voor RWS is dat bijkans nog moeilijker. Een belangrijke oorzaak voor deze onduidelijkheid is de extreem lange doorlooptijd tussen plannen maken en de uiteindelijke uitvoering van die plannen. De tijdsperiode tus-

sen visie, actie en resultaat is voor infrastructuur in verhouding tot andere investeringen extreem lang. Daarbij komt de wisselende en uiteenlopende waardering van de oplossingen en resultaten (enerzijds verkeer faciliteren met betere infrastructuur, anderzijds verkeerstoename beheersen). In de tussentijd hebben de markt, de prijzen, de technologie en de inzichten zich verder ontwikkeld. De nieuwe infrastructuur moet dan wel nog decennia mee (die we weer moeilijk kunnen overzien). Derhalve is het moeilijk koers bepalen voor de toekomst. Zo staat bijvoorbeeld het langjarig afspraken maken over exploitatie van infrastructuur op gespannen voet met het doorlopend (willen) wijzigen van beleid over de benutting ervan.

De verantwoordingsdruk laat zich ook hier gelden: Omdat voor ieder plan gedetailleerd becijferd kan worden wat het financieel kost, en het daartegenover moeilijk is vast te stellen wat het financieel oplevert, staan de toewijzingen voor investeringen doorlopend onder druk. Wanneer projecten dan lang uitblijven, en uiteindelijk ook nog eens – veelal door verklaarbare oorzaken – duurder uitvallen, komt ook de geloofwaardigheid in het geding. Dit is dan weer reden investeringsplannen met nog grotere terughoudendheid te bekijken (en kiezen we maar weer voor een benuttingsvariant waarmee het systeem nog meer tot de grens belast wordt).

In zijn column in de NRC noemt Mark Kranenburg de minister van Verkeer & Waterstaat een *weinig benijdenswaardige figuur* [NRC 27.04.2000]. De strekking van het betoog: Deze minister heeft wel een hoop geld uit te geven, maar in de besteding daarvan te maken heeft met vele adviseurs en 16 miljoen deskundigen (iedereen in Nederland heeft namelijk verstand van files). Het tempo van V&W-beleid, en de uitvoering daarvan, botst met de levenscyclus van de minister. Deze politieke levenscyclus is veel korter is dan de besluitvorming die voor ruimtelijke investeringen. De minister opent projecten die door haar/zijn voor-voorganger(s) zijn ingezet. In een eigen zittingsperiode kunnen door een minister geëntameerde eigen investeringsplannen nauwelijks gerealiseerd worden. Mogelijk wordt wel een aanzet gegeven voor de besluitvorming, maar waar het substantiële investeringen betreft kan de tijdsperiode tussen eerste plan en uiteindelijke realisatie meerdere kabinetsperiodes beslaan. In die periode liggen de plannen en de minister onder vuur vanuit verschillende kampen (met tegenstrijdige belangen). Daarbij is het niet uitgesloten dat de besluitvorming wordt ingehaald door politieke afwegingen (de tunnel in het groene hart), en/of de ontwikkelingen van de technologie (rekeningrijden). Deze context maakt, naar zeggen van Kranenburg, het ministerschap van Verkeer & Waterstaat tot een "boulevard of broken dreams". Om onmacht te maskeren worden daadkrachtig voortdurend nieuwe "betere" plannen gemaakt (Kranenburg). Daarbij passen ook het gebruik van ferme taal en het ontketenen van vele initiatieven ("aan inzet kan het niet liggen; ze zitten in ieder geval niet stil"). Dat vele van die initiatieven dan stranden voedt wederom het gevoel van onmacht. Naast plannenmakerij moet ferm en daadkrachtig naar de eigen organisatie toe worden opgetreden. De organisatie moet worden opgeschut, worden omgevormd en worden aangespoord. Ook dit geldt voor een breed scala van organisaties, en past in het huidige tijdsbeeld --zeker in de overheid en semi-overheidssector.

Aldus worstelen vele organisaties met het ontwikkelen van lange termijn visies, en het vertalen naar korte termijn acties. Korte termijn acties tonen daadkracht en scheppen vertrouwen. Voor RWS geldt dat acties op korte termijn nauwelijks beschikbaar zijn. De tijdsperiode tussen probleem en oplossing is groot. Zo groot dat het product bijkans altijd te laat komt. Als op moment van oplevering de kwaliteit van "het product" afgemeten wordt aan de mate waarin aan een behoefte wordt voldaan, dan is het oordeel gereserveerd. De behoefte is het uiteindelijk geleverde "product" ontgroeid. Op die manier kan er nauwelijks goed gedaan worden: De geloofwaardigheid van de visies is aangetast, de plannen en acties blijven te lang uit, en de uiteindelijke resultaten passen niet (meer) bij de (dan) actuele behoeften. Dergelijke gebeurte-

nissen vreten aan de reputatie en het imago als opdrachtgever. Verloren eer moet worden teruggewonnen. Een ambitieus herstelplan wordt noodzakelijk. Vanuit die positie is twee jaar geleden ingestoken op Innovatie Aanbesteden, en wordt nu getrokken aan "professioneel opdrachtgeverschap"

Eerste inzichten uit Innovatief Aanbesteden

Een modern opdrachtgever onderscheidt en kiest inkoopstrategieën per situatie. Het kunnen variëren en gericht kiezen van de meest passende contractvorm wordt door RWS gezien als één van de belangrijkste aspecten van het professioneel opdrachtgeverschap. In het kader van Innovatief Aanbesteden is afgesproken dat RWS in 2005 dertig procent van de projecten op innovatieve wijze aanbesteed. Om deze ontwikkeling kracht bij te zetten is een lijst van een kleine honderd projecten naar de tweede kamer gestuurd. Deze projecten worden dan aangepakt via een DesignConstruct-variant, prestatiecontracten, Publiek Private Samenwerking etc. De bulk van deze projecten wordt naar de markt gebracht als DesignConstruct variant, ook wel geïntegreerde contractvorm genoemd. Dit zijn organisatie- cq contractvormen waarin ontwerpen en uitvoeren *dichter bij elkaar* gebracht worden door het ontwerp neer te leggen bij aanbieder(s). De basisgedachte is, dat door het integreren van kennis en verantwoordelijkheden m.b.t. ontwerp, uitvoering en onderhoud, de processen en resultaten beter geoptimaliseerd worden. Dit zou in de bedrijfstak bouw de aanzet (moeten) leveren voor productontwikkeling en netwerkvorming. Hetgeen dan de internationale concurrentie positie van de Nederlandse bouw zou doen verbeteren. Bijzonder lovenswaardig dus, maar komen de beloften van het moderne opdrachtgeverschap uit? Nu de RWS zich daadwerkelijk terugtrekt, hoe ziet het niemandsland er in de praktijk uit? Komen de manouvers geloofwaardig over? Weet de markt waar ze aan toe is?

Met de nieuwe innovatieve contractvormen zijn inmiddels de eerste ervaringen opgedaan. Vooronderzoek en gesprekken in het kader van de onderzoekstichting P3BI hebben t.a.v. de innovatieve aanpak een aantal knelpunten aan het licht gebracht:

- ♦ **Het opstellen van een goed programma van eisen blijkt moeilijk;** De deskundigheid op dat punt is nog beperkt; De criteria als "ruimtelijke inpassing", "verstoring van de leefomgeving", "duurzaam", "veilig" en "duurzaam veilig" zijn multi-interpretabel en moeilijk hanteerbaar. Abstracte formuleringen bieden meer ruimte voor creativiteit maar tegelijkertijd minder richting en houvast --zowel voor ontwerpers als bij de toetsing en selectie van de aanbiedingen. De gedachten, over hetgeen wenselijk is, lopen uitéén. Eisen en randvoorwaarden worden onvoldoende onderscheiden. Doordat geen heldere situatiedefinitie gegeven wordt doen de aanbieders eigen aannames. Door verschillen in aannames over de situatie ontstaan onvergelijkbare ontwerpen. In de traditionele aanpak werden de specificaties en de randvoorwaarden mede gevormd door de inzichten die tijdens het ontwerpen werden opgedaan. In IA-trajecten is optimalisatie en kruisbestuiving, vanuit ontwerpproces en ontwerpinzichten naar specificaties, niet mogelijk;
- ♦ **De afstemming met de projectomgeving is moeilijk in het traject in te bedden.** De ontwikkelingen in het project enerzijds, en de activiteiten t.b.v. RO en vergunningen anderzijds, lopen uit de pas. Spanningsveld: **de procedures vergen gedetailleerd ontwerp, terwijl de aanbieders met een meer globale opdracht aan de slag gaan.** De aanbieders kunnen, tijdens het maken van de aanbieding, hun ontwerp niet bij de projectomgeving in behandeling of bespreking brengen. Worden de procedures voor de opdracht aan de aanbieders afgewikkeld, dan zijn vele details al vastgelegd. Worden de procedures na selectie opgestart, dan wordt neemt de doorlooptijd sterk toe, en is de vraag of het ontwerp

wel houdbaar is. Zo ligt in de betuweroute voor een aantal DC-contracten het ontwerp, t.g.v. de doorlopen procedures, al grotendeels vast, en kunnen aanbieders nauwelijks optimaliseren.

- ♦ **Het selectietraject vergt aanzienlijke inspanning van de aanbieders.** Deze inspanningen worden niet vergoed; Dit is pijnlijk voor de betrokken aanbieders. De kosten moeten toch op de éne of de andere wijze terugverdiend worden. Het (maatschappelijk) rendement van de totale aanbiedingsinspanning is onduidelijk en wordt ter discussie gesteld. Aanbieders zien marktconsultaties als het vragen van gratis advies
- ♦ **Ontwerpers hebben niet de mogelijkheid uitwerking en detaillering te toetsten aan de voorkeuren van de opdrachtgevers.** Met meer terugkoppeling zouden ze het ontwerp meer op de behoefte kunnen toesnijden. De Innovatief Aanbesteden-doctrine stuurt aan op specificeren op hoog niveau. Daarmee wordt impliciet verondersteld dat details er voor de afnemers niet toe doen. Terwijl voor de afnemers de meerwaarde juist in de detaillering kan zitten. Zeker als detaillering voor de opdrachtnemers kosten-indifferent is, zou –uit oogpunt van waardemaximalisatie– over de detaillering moeten (kunnen) worden afgestemd¹. Opdrachtgevers wensen toch betrokkenheid bij het ontwerpproces (om onzekerheden over de oplossing te beperken, maar ook om voorschrijdend inzicht te laten gelden) maar zijn bang voor UAR geschillen en ontwerpverantwoordelijkheid. Vanuit de aanbieders is de behoefte het ontwerp te laten toetsen, maar men is bang voor cherry picking. Er is sprake van een **double-bind double-blind situatie** met wederzijds krampachtigheid door vrees voor UAR-geschillen, en voor cherry picking. Ondanks alle commotie over "ontwerpverantwoordelijkheid" is **nog niet helder waar de "ontwerpaansprakelijkheden" voor opdrachtgever en aanbieder beginnen en ophouden.** Dit is een gevolg van een controle behoefte en de wens tot bijsturen (suggestief dan wel directief) van de opdrachtgever enerzijds, en de wens van de aanbieder tot goedkeuring anderzijds, in combinatie met strekking en inhoud van de waarschuwingsplicht. NB deze onduidelijkheid lijkt alleen d.m.v. jurisprudentie verhelderd te kunnen worden. Juist over de verdeling van de aansprakelijkheden en de risico's ontstaan in projecten conflicten en impasses. Deze impasses worden, doorgaans na een slepende periode, op Bouwteamachtige wijze doorbroken. Daarmee is t.a.v. ontwerpaansprakelijkheid een geheel andere situatie ontstaan.
- ♦ Erosie van de marges door concurrentie en beperking van risico's leidt tot **het terugvallen op traditionele technieken** (vooronderstelling m.b.t. creativiteit en innovatie wordt niet waargemaakt).
- ♦ De innovaties die de aanbieders elk afzonderlijk, door creativiteit en inventiviteit, in de aanbidding weten te verwerken, laten zich om procedurele redenen niet combineren. Hierdoor gaat **veel potentiële meerwaarde verloren.**
- ♦ De tijd die aanbieders hebben voor het maken van de aanbidding is (te) kort; dit brengt de aanbieders in een **werksituatie** die voor de opdrachtgevers (zouden zij het ontwerp maken) qua arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden absoluut **onaanvaardbaar** zouden zijn. Aanbieders kunnen hun ontwerp onvoldoende toelichten; na een periode van hoge inzet en inspanning zijn bij afwijzing van de aanbidding de **frustraties hoog.** Deze frustraties stralen uit naar de samenwerking op andere projecten, en dragen bij aan een toenemend cynisme en polarisatie van de verhoudingen tussen bouwparticipanten.

¹ In de ontwikkeling van consumentenproducten worden ook de details mede bepaald door onderzoek met consumer panels. Het zijn immers ook de details die het product op een markt tot een succes of mislukking maken.

- ♦ **Selectieprocedures** zijn enerzijds **moelijk objectiveerbaar**, anderzijds kunnen meer subjectieve criteria niet meegenomen worden; Deze selectieprocessen blijven gevoelig voor UAR-geschillen (slechte verliezers halen hun gram). De selecteur moet een reeks van toetsen door staan: zorgvuldigheid, functionaliteit, doelmatigheid, rechtmatigheid, objectiviteit, integriteit etc. etc. Aangezien de lat op deze criteria steeds hoger gelegd wordt ontstaat een schichtigheid en terughoudendheid die te kenschetsen is dan een **verantwoordingspaniek**.
- ♦ Bij de aanbieders heerst argwaan t.a.v. het gebruik van en de toetsing aan het referentieontwerp (Préferentieontwerp?). Anderzijds maken aanbieders weer verrassend weinig gebruik van referentie ontwerpen.
- ♦ De sterke nadruk op de "ontwerpwedstrijd", de beperkte en krampachtige interactie tijdens het ontwerpproces, en de beperkte marges, leiden tot wantrouwen, opportunisme en conflictgevoeligheid. Na selectie is een beperkt aantal aanbieders (veelal combinaties) over. Aldus wordt een small numbers bidding situation gecreëerd. De **opdrachtgever blijft onzeker over afspraken tussen de aanbieders**.
- ♦ De aanbidding mag weliswaar --no cure no pay-- zijn, de wijze waarop doorgaans ontwerpcapaciteit wordt ingeschakeld is dat niet. Ingenieursbureaus en Engineering werkmatschappijen van Bouwbedrijven, kunnen deze voorinvesteringen niet op zich nemen en moeten de uren verrekenen met de aanbieder. **Hoe wordt de pijn van de onrendabele voorinvestering verdeeld?**
- ♦ Om potentieel verlies van de forse voorinvestering te vermijden, **nemen de aanbieders bij het prijzen van de aanbidding grote(re) risico's**: "*We hebben al zoveel geld in de aanbidding zitten, we mogen dit werk niet meer mislopen*". De marges worden daardoor sterk gereduceerd.
- ♦ De opdrachtgevers hebben de neiging meer en meer maatschappelijke risico's bij de aanbieders neer te leggen. **De opdrachtgevers droegen voorheen die risico's financieel zelden zelf (andere budgethouder)². Noch brachten ze die risico's voorheen expliciet financieel in beeld**. Aanbieders missen eveneens de ervaring deze voor hen nieuwe risico's te monetariseren. De gevolgen zijn voor de aanbieder, in de nieuwe situatie, veel explicieter, dan ze voor de opdrachtgever ooit waren. De aanbieder moet de onzekerheden over deze risico's verdisconteren (tweede orde effect). Aangezien de opdrachtgever ook weinig vertrouwd is met deze materie kan die de verdiscontering van de risico's in de prijs moeilijk beoordelen. **In een situatie waarin het projectbudget knellend is wordt door de opdrachtgever in de eerste plaats over de "redelijkheid" van de risico vergoeding gestreden** (dat ziet hij namelijk niet in staal en beton in zijn project terug).
- ♦ DC wordt gezien als route naar clustervorming en specialisatie (basisgedachte innovatief aanbesteden). Dit werkt alleen indien de aanbieders een continue en duurzame stroom van projecten kan voorzien en realiseren. Herhaalde transactiestructuren en repetitievelementen zijn voorwaarde voor het aflopen van een leercurve en het investeren in projectongebonden samenwerking en productontwikkeling. Projecten zouden in dat licht moeten worden gegroepeerd. Discontinuïteit in de opdrachtstromen moet worden beperkt. **Grote unieke projecten bieden een smalle basis voor clustervorming**.

² In de traditionele situatie werd "vertrouwd op de toekomst". De risico's werden (welbewust) genegeerd om een project mogelijk te maken; binnen gestelde budget eis. Expliciet maken van de risico's zou de haalbaarheid van het project in gevaar kunnen brengen.

Natuurlijk spelen in den beginne kinderziektes en gewenningsproblemen, maar de knelpunten die hierboven genoemd zijn, zijn meer dan dat. De structurele knelpunten komen grotendeels voort uit de publieke kaders waarbinnen de moderne opdrachtgever professioneel moet inkopen. De modellen kunnen in de private sector dan wel hun dienst bewezen hebben, de publieke inkoper annex opdrachtgever heeft veel minder speelruimte dan zijn private evenknie. De moderne publieke opdrachtgever moet een reeks van toetsen door staan: zorgvuldigheid, functionaliteit, doelmatigheid, rechtmatigheid, objectiviteit, integriteit etc. etc. De private inkoper heeft minder last van de verantwoordingstructuren en van de aanbestedingsregelgeving. De private inkoper annex opdrachtgever heeft daarmee de beschikking over en veel ruimer arsenaal strategieën en van gedragsmogelijkheden. Het staat de private inkoper vrij eigen oordeel te laten gelden, zelf selectief potentiële aanbieders te benaderen en uit te sluiten, de scope van de opdracht bij te stellen, en het volle spectrum van onderhandelings technieken te ontplooiën. De publieke opdrachtgever heeft zo wie zo als minder speelruimte, en is daarbinnen ook nog kwetsbaarder voor procedures van aanbieders die zich tekort gedaan voelen. De publieke opdrachtgever loopt ook het risico uit eigen kamp onder vuur genomen te worden (bijvoorbeeld door de politiek, andere departementen of de rekenkamer). Bij elke tegenvaller, al dan niet het gevolg van eigen handelen, moet openlijk en uitgebreid verantwoording afgelegd worden. Om redenen van reputatie tracht de private sector tracht deze tegenvallers binnenshuis op te lossen. In de publieke sector leiden dezelfde reputatie overwegingen tot openbare onderzoeken en publiekelijke verantwoording.

De moderne opdrachtgever kan en mag specifieke marktpartijen geen voorkeursbehandeling geven. Het adagium is dat de kennis, ervaring en inzichten van individuele ambtenaren niet doorslaggevend mag zijn bij de keuze van een contract partij. Om bevoordeling te voorkomen kan/mag op de professionaliteit van de deskundige nooit direct vertrouwd worden. Deze deskundigheid moet in keuzeprocessen worden vervangen door een anonieme (onbevooroordeelde) procedure. De transacties en contracten worden formeel uitgewerkt en geïnterpreteerd, en de medewerkers geven uitvoering aan de opgelegde te volgen procedure. In dat denkmodel wordt succes en falen niet gekoppeld aan de acties van personen - dat zou immers in strijd zijn met bovenstaand adagium – maar met de formele juridische constructies. Als de invloed van individuele actoren wordt genegeerd, kan alleen de contractvorm (alles)bepalend zijn voor succes. Professionaliteit van de organisatie wordt dan versmald tot de keuze van de juiste contractvorm. Alle goede bedoelingen ten spijt is het publieke professionele inkopen daarmee een starre procedurele schim van het meer flexibele private inkopen waarin meer slagvaardig geopereerd kan worden. De moderne publieke opdrachtgever zou meer van vrijheden moeten genieten die ook zijn private evenknie ter beschikking staan.

RWS als moderne opdrachtgever?

De veronderstelde moderne opdrachtgever opereert meer bedrijfsmatig en is tegelijkertijd in staat de markt meer te betrekken (t.o.v. de traditionele opdrachtgever). RWS bevindt zich inmiddels anderhalf jaar op een koers naar modern opdrachtgeverschap. Eerst onder de vlag van "Innovatief Aanbesteden" nu onder de vlag van "Professioneel Opdrachtgeverschap". De eerste indrukken zijn dat -in de nieuwe koers- de nadruk op bedrijfsmatigheid en meer markt, wel doorklinkt in de ambities, maar dat daar in uitwerking toch publieke begrenzingen zijn ingevlochten. De overheid streeft naar meer bedrijfsmatig werken en de inkoopmodellen uit die private sector zijn welwillend omarmd. Deze inkoopmodellen worden daarmee in een andere context gebracht; Overheidshandelen wordt immers op meer aspecten be-

grensd en beoordeeld dan bedrijfsmatigheid alleen. De moderne opdrachtgever moet weliswaar anders met de markt omgaan, maar moet dat doen binnen traditionele overheidskaders: gelijkheidsbeginsel, verantwoordingsplicht, aanbestedingsregelgeving, kasstelsel, openbaarheid etc. etc. Bedrijfsmatig inkopen/opdrachtgeven in binnen publieke kaders is op die punten ambivalent. De problemen die dat in praktijk tot gevolg heeft, doen afbreuk aan de overtuigingskracht van de visie op de moderne opdrachtgever; Intern en extern. De werkvloer in de eigen organisatie zowel als de marktpartijen wachten –met scepsis– af in hoeverre visie en de aangekondigde acties doorgezet worden. Het wordt mistig en grimmig in het niemandsland.

In de geschetste worsteling staat RWS niet alleen. Veranderen in een moderne tijd plaats organisaties voor problemen. Om op de complexiteit en veranderlijkheid van de omgeving te (kunnen blijven) reageren is de reflex: meer decentraliseren. Eén en ander gaat gepaard met aanscherpen van de verantwoordingstructuren, invoeren van performance indicators en een verharding van de terugkoppeling. Desalniettemin eist de top van de organisatie vergaande bevoegdheden om vanuit een centrale positie op "modernisering" van de organisatie te kunnen sturen. Deze tegenstelling veroorzaakt onduidelijkheid over verantwoordelijkheden voor uitvoering van taken en tegelijkertijd doorvoeren van veranderingen ("waar wordt je nu op afgerekend").

In de praktijk blijken meer en meer ad hoc maatregelen, die door incidenten ingegeven worden, eerder uitgedragen visies en ingezette acties te door kruisen. Het uit de pas lopen van visie en actie leidt tot onduidelijkheid, hectiek, en uiteindelijk onverschilligheid in organisaties ("wat nu weer?"; "ze zoeken het maar uit!"; "dat waait wel weer over"). Hoe groter en ingrijpender de veranderingsinspanning, hoe groter de kans dat ze door de realiteit wordt ingehaald. Hoe langer de resultaten van een nieuwe koers uitblijven, hoe sneller een nieuwe visie moet worden gelanceerd.

In de komende jaren, waarin we verschillende modellen gaan proberen zal het aankomen op het oplossingsvermogen van de personen in het veld. Een nieuwe bouwpraktijk ontwikkelen kan niet zonder onvoorziene tegenvallers en problemen. De beschreven trends belasten de uitgangspositie voor zo'n nieuwe bouwpraktijk. Kijk eens naar de aanbestedingsdoctrine: deze richt zich nog sterk op de keuze per project. In de economische organisatietheorie wordt allang onderkend dan vertrouwen, reputatie en continuïteit in samenwerking een economische waarde vertegenwoordigen. Deze inzichten worden in Brussel in ieder geval niet erkend. Tegelijkertijd is bij de publieke opdrachtgevers de verantwoordingspaniek toegeslagen. De grote nadruk op integriteit, rechtmatigheid, objectiviteit, doelmatigheid, transparantie etc. etc. geeft impliciet aan dat de overheid haar eigen medewerkers niet vertrouwt; In ieder geval minder vertrouwt, dan de dan de accountants. Dat creëert een angst die je bij vernieuwing niet zou wensen. Het denken over de grens tussen markt en overheid heeft geleid tot een polarisatie tussen markt en overheid.

Met professioneel opdrachtgeverschap ziet RWS zich voor een paradox gesteld. De moderne opdrachtgever wil graag de private benadering van inkoop in de volle breedte kunnen toepassen. Immers bedrijfsmatig werken is de norm, en dat is gediend bij een volledig privaat arsenaal van inkoopmethodieken en -strategieën. De mores en regels van de publieke sector zijn in dat opzicht beperkend en op delen zelfs contraproductief. In het gangbare overheidsdenken past dan het op afstand plaatsen van RWS in een agentschap. Dit lijkt echter niet meer dan een vertwijfelde vlucht vooruit. Ook een agentschap zal binnen de kaders van publieke opdracht, mores en regels moeten opereren. De positie en toekomst van RWS zullen in een pseudo-private agentschapstructuur nog ambivalenter worden. De onduidelijkheden

over de wijze waarop een agentschap in en naar de markt staat heeft een verdere afwachtende houding tot gevolg. Zolang met overheidsgeld gewerkt wordt zullen de overheidskaders gelden. In dat opzicht wordt dus weinig gewonnen. In het agentschapsmodel worden contracten gesloten met de "centrale" overheid. Deze contracten introduceren een nieuwe laag in de afstemming over investeringen en beheer van infrastructuur; Een extra laag van overheids-interne doorlopende onderhandelingen en contractuele schermutselingen.

Gegeven de ontwikkeltijd en levenscycli van infrastructuur zou RWS zich aan deze moderniteiten moeten (durven) onttrekken. Een RWS die zich laat vangen tussen de luimen in de politiek en hypes in de marktsector, zal vooral ad hoc reageren op ontwikkelingen op haar heen. Het ontwikkelen en beheren van infrastructuur, en het meer innovatief betrekken daarin van marktpartijen, vraagt een voorspelbare RWS. RWS moet daartoe een positie opeisen waarin ze haar competenties kan ontwikkelen en toepassen in samenwerking met de markt. Meer dan nu het geval is moet ze gericht mede-sturing kunnen geven aan de uitwerking en ontwikkeling van innovatieve projecten. Als terugtrekkende opdrachtgever moet RWS niet alleen loslaten en overdragen, maar ook aanpakken en deelnemen. Rigide ad hoc contractering en starre formele afwikkeling verhard en juridificeren de tegenstellingen tussen projectdeelnemers. De huidige veranderlijke maatschappelijke omgeving en het zoeken naar een nieuw evenwicht tussen opdrachtgevers en aanbieders, zijn gebaat bij een flexibele co-development aanpak

AD 2002