

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

*UAV-gc en de samenwerking
tussen de provincie Groningen en de markt*



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

Dit onderzoek is onderdeel van de Masteropleiding Project- en Procesmanagement in de groene leefomgeving, Van Hall Larenstein, University of applied sciences, te Velp.

Opdrachtgever: Provincie Groningen, afdeling Mobiliteit Projecten
Contactpersoon: Ir. Harry Broers, afdelingshoofd Mobiliteit Projecten

Opgesteld door: Ing. Jacob Stuiver, student Masteropleiding Project- en Procesmanagement in de groene leefomgeving, Hogeschool Van Hall Larenstein Velp

Thesis begeleider: Dr. Ir. Gilbert Leistra, Hogeschool Van Hall Larenstein Velp
1^e beoordelaar: Dr. Ir. Derk Jan Stobbelaar, Hogeschool Van Hall Larenstein Velp
2^e beoordelaar: Ir. Ad van Leest, Adviesraad Aanbesteden en Contracteren CROW

Datum uitgave: 18 september 2019, DEFINITIEF

Voorwoord

‘Ik hou van werken zolang het werken is waarvan ik hou.’ (Johan Cruijff 1947-2016)



Voorwoord

De laatste stap in de Masteropleiding Project- en Procesmanagement in de groene leefomgeving aan de Hogeschool Van Hall Larenstein te Velp staat in het teken van de thesis¹, de afstudeeropdracht.

Een opdracht waar in alle facetten van het geleerde in de eerste twee jaren benut kan én moet worden om tot een goede afronding van de opleiding te komen. Maar ook een mogelijkheid om een bijdrage te leveren aan de inrichting en opgaven van Nederland!

Dit onderzoek behandelt een probleem, aangedragen door mijn opdrachtgever, de provincie Groningen. Het gaat hierbij om de toepassing van bouworganisatievormen met contracten gebaseerd op UAV-gc² voor de realisatie van infrastructurele werken en de problemen die daarbij met de nodige regelmaat ontstaan als gevolg van de veranderde verhouding tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer.

Een probleem dat niet op zichzelf staat. Het is '*onderwerp van gesprek*' bij opdrachtgevers én opdrachtnemers door heel Nederland. UAV-gc, het nieuwe juridische kader, heeft tot doel om kennis en kunde uit de markt te benutten voor de realisatie van infrastructurele werken bij een steeds kleiner wordende overheid. Deze nieuwe verhoudingen gaan gepaard met de nodige schermutselingen tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer, niet alleen in Groningen. Met dit onderzoek poog ik een positieve bijdrage te leveren aan dit onderwerp.

De studie ben ik gestart met het doel om ook op hogere leeftijd nog met plezier met mijn werk bezig te zijn. En dat is nu al gelukt! Ondanks dat deze studie de zaken voor mij behoorlijk op zijn kop zette? Nee, het is veel meer dankzij! Dankzij Michiel, Lubbert, Gilbert en álle andere docenten ben ik een levenservaring rijker en kan ik alle geleerde vaardigheden in mijn werkzame (en privé-)leven benutten. En dankzij mijn medestudenten Iris, Hans, Timo, Hielke en Frank die maar moesten omgaan met mijn onhebbelijkheden. Ik heb veel ván jullie en mét jullie geleerd. En dankzij Jelly die mij alle ruimte heeft gegeven om die ervaring op te kunnen doen, zowel in praktische zin voor wat

¹ Betekenis volgens Van Dale:

the-sis (*de; v; meervoud: thesissen, theses, thesen*)

1. te verdedigen, te bewijzen stelling
2. schriftelijk werkstuk waarmee een (master)studie afgesloten wordt

² UAV-gc staat voor Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken met geïntegreerde contractvormen met (eventueel gedeeltelijke) ontwerpverantwoordelijkheid voor opdrachtnemer. Een contractvorm die sinds 2000 bij overheden wordt gebruikt om werken aan te besteden waarbij de markt wordt gevraagd kennis en kunde in het ontwerptraject vanuit de markt in te zetten voor de realisatie van (infrastructurele) werken.



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

betreft de kinderen, als in mentale zin om altijd maar weer belangstellend naar mijn leerproces te zijn. Dank jullie wel!

Deze laatste stap, de thesis, vormt de bekroning op deze studie. Een bekroning die mij nu al het plezier heeft opgeleverd waar ik naar op zoek was. Harry, Sietske, Rob, Ton en Bas, jullie hebben dit, als trekkers van de 'Provinciale Waterstaat Groningen', met mij aangedurfd.

En zeker ook Ad die vanuit de Adviesraad Aanbesteden en Contracteren, maar ook persoonlijk, heeft meegedacht en meegekeken. Ook jullie allemaal heel erg bedankt!

En dan nu maar weer aan het werk, want het is werk waar ik van hou...

Jacob Stuiver

Ouwster-Nijega, 18 september 2019

Johan Cruijff, onnavolgbaar en voorbeeld voor velen. Zijn uitspraken zijn zó simpel, maar da's logisch...

We, opdrachtgevers en opdrachtnemers, maken nogal eens een wedstrijd van het samen realiseren van een werk. Een wedstrijd waarbij bij mij de volgende uitspraak van Cruijff blijft hangen: 'Je hebt voetbalsituaties en situaties die voortkomen uit vechten, ik zie liever een voetbalsituatie.'

Met uiteenlopende belangen zal er altijd een wedstrijdelement in het 'spel' aanwezig blijven. Maar kunnen we niet in de lijn van Cruijff het spel zó spelen dat iedereen, zowel in het veld als daarbuiten, ervan kan blijven genieten? Dán kunnen we echt trots zijn op onze sector!



Samenvatting



Samenvatting

Niet decennia- maar juist eeuwenlang hebben de overheid en de markt op dezelfde manier met elkaar samengewerkt als het gaat om de realisatie van infrastructurele werken. De overheid als opdrachtgever zorgde voor het ontwerp en de markt als opdrachtnemer voerde het uit nadat de opdrachtnemer via een aanbesteding als beste uit de bus was gekomen. Deze traditionele manier van werken is onder invloed van onder andere de Rijksoverheid en de bouw-enquête sinds 2005 uitgebreid met een andere bouworganisatievorm: de geïntegreerde manier van werken. Werken onder de voorwaarden van UAV-gc, met een ontwerp- én uitvoeringstaak voor de opdrachtnemer.

De provincie Groningen, destijds nog de afdelingen Wegenbouw en Beton- en Waterbouw, heeft deze manier van werken op een aantal werken toegepast. Niet met altijd het gewenste resultaat, resulterend in een duidelijke stelling van de zijde van de provincie Groningen: **'Nieuwe werkvormen, oud gedrag!'**

Bij de nieuwe werkvorm gaat het met name om de extra inbreng van (ontwerp)kennis, kunde en innovatie vanuit de markt voor de realisatie van infrastructurele werken van de provincie Groningen. Kennis en kunde die ook binnen de eigen organisatie van de provincie Groningen volop aanwezig is. De provincie Groningen staat dan ook bij de start van een project voor de keuze om het zelf te doen of de markt in te schakelen voor de uitwerking van het ontwerp.

'Oud gedrag!' veronderstelt dat de provincie Groningen de indruk heeft dat de markt niet op een effectieve manier kennis, kunde en innovatie inbrengt bij toepassing van UAV-gc. Vanuit deze stelling is het onderzoek dan ook aangevlogen. Met het uiteindelijke doel om te kiezen voor UAV-gc als dit succesvol kan zijn voor het project.

Werkvormen met UAV-gc zijn bij de door de provincie Groningen uitgevoerde werken voornamelijk vanuit de overweging van een pilotgedachte ingezet. Deze pilotgedachte werd versterkt door de relatie van deze werken met Rijkswaterstaat die deze werkvorm min of meer standaard inzet.

Uit de in dit onderzoek uitgevoerde projectevaluaties blijkt dat de markt, bij toepassing van UAV-gc, voornamelijk uitvoering-gerelateerde ontwerp-kennis inbrengt in de projecten. De ambitie blijft overeind, de technische invulling kan geheel anders zijn dan door de provincie Groningen zelf zou zijn bedacht. Betonnen kunstwerken zijn bijvoorbeeld op staal gebouwd, daar waar de provincie Groningen wellicht zelf voor een op palen geheide constructie zou hebben gekozen. Dit ligt ook voor een groot gedeelte aan de vraag die de provincie Groningen richting de markt stelt. De weg, de brug en de tunnel staan min of meer vast al bij de uitvraag richting de markt.

De mate van succes van inbreng van kennis, kunde en innovatie is afhankelijk van de samenwerking tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer. Samenwerking die ook als randvoorwaarde geldt voor het mogelijk maken van innovatie. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de gelegenheid om het cognitieve verschil tussen de samenwerkende partijen, de provincie Groningen en de markt, te benutten.



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

Binnen de geïntegreerde contracten (UAV-gc) is deze gelegenheid maar zeer beperkt voor handen. Vanuit het toegepaste conceptuele model van samenwerken, waarin een proces wordt doorlopen van verkennen, delen, overeenkomen, vormgeven en uitvoeren, waarbij zaken als ambitie, belangen, organisatie en relatie op orde moeten worden gehouden om tot een succesvolle samenwerking te komen, is er bij aanbesteding van geïntegreerde contracten vaak pas écht fysiek contact met de partijen nadat er is overeengekomen, dus nadat de aanbesteding heeft plaatsgevonden. De mate waarin er meer aandacht is voor de fasen verkennen, delen en overeenkomen voorafgaand aan de aanbesteding, maakt de kans groter op een succesvolle samenwerking en hiermee ook op een succesvolle inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt. Omdat de gelegenheid zeer beperkt is, is innovatie, ontstaan door interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer bij toepassing van UAV-gc in de geëvalueerde projecten, niet aan de orde gebleken. Iets dat bij de bouworganisatievorm bouwteam wél blijkt mogelijk te zijn.

Om in de toekomst een weloverwogen keuze te maken voor de toepassing van de geïntegreerde manier van werken is een afwegingskader ontwikkeld. Een afwegingskader dat samenwerken als basis heeft.

Kijkend naar de bestaande afwegingskaders valt op dat ze, zoals het afwegingskader HWBP of het Contracteringskompas en Aanbestedingskompas binnen ProContract, veelal eenzijdig lijken te zijn ingericht. Waarbij 'Oud gedrag!' sterk op de loer ligt: de opdrachtgever bepaalt, de opdrachtnemer volgt. De boodschap van deze thesis is: **ga samen om de tafel!**

Het ontwikkelde afwegingskader gaat uit van het zoveel mogelijk samen mét de markt afwegingen maken op basis van ambitie, belangen, relatie en organisatie en dat met aandacht voor alle fasen in een samenwerkingsproces. Zo kan dit betekenisvol worden ingevuld, voor beide partijen.

Met de beperkingen van het maatschappelijke en juridische kader is dit dé uitdaging voor elk project, waarbij veel instrumenten kunnen worden ingezet om de samenwerking tot een succes te maken. Dit gaat verder dan alleen een afweging op projectniveau. De organisaties zullen hierop voorbereid moeten zijn. Zowel de provincie als de markt. Door al project overstijgend met elkaar in gesprek te gaan en beleid te formuleren voor de samenwerking met de markt zal een verdere invulling op projectniveau meer betekenisvol worden ingevuld.

Waar een wil is, is een weg... Door gericht te sturen op samenwerken, organisatiebreed en samen mét de markt kan de markt kennis, kunde en innovatie inbrengen bij de totstandkoming van infrastructurele werken van de provincie Groningen waarbij gebruik wordt gemaakt van 'Nieuwe werkvormen': bouworganisatievormen gebaseerd op UAV-gc. Wel zal dan 'Oud gedrag!' van beide partijen, zowel provincie als markt, moeten worden overwonnen om de samenwerking niet onder druk te zetten, maar juist te gebruiken als gelegenheid voor innovatie! En deze gelegenheid, door vroegtijdig met elkaar in gesprek te gaan, is een prachtige gelegenheid om naast technologische ook sociale innovatie mogelijk te maken.

Een innovatie die bij kan dragen aan een gezonde sector waar eenieder met plezier in kan werken!



Inhoudsopgave





Inhoudsopgave

Voorwoord.....	1
Samenvatting	3
Inhoudsopgave.....	5
1 Inleiding	9
1.1 De aanleiding	9
1.2 Het probleem.....	10
1.3 Probleemstelling.....	11
1.4 Doelstelling.....	12
1.5 Onderzoeksvragen	13
1.6 Inkadering.....	13
1.7 Leeswijzer	14
2 Het proces	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Vooronderzoek	17
2.3 Literatuuronderzoek	17
2.4 Veldonderzoek.....	17
2.5 Visievorming	18
2.6 Ontwerp.....	19
2.7 Evaluatie	19
3 De maatschappelijke kant	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Provincie Groningen en haar Waterstaat	21
3.3 De weg- en waterbouwmarkt en haar ontwikkelingen	23



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

3.4	Aanbesteden door de jaren heen	24
3.5	De Marktvisie	27
3.6	De opgave	28
3.7	Tussenresultaten	29
4	Het juridisch kader	31
4.1	Inleiding	31
4.2	De aanbestedingswet en het reglement	31
4.3	Gids proportionaliteit	32
4.4	Inkoopbeleid Provincie Groningen	34
4.5	De huidige UAV-gc 2005	35
4.6	UAV-gc 2020, een vernieuwd kader in aantocht	36
4.7	Tussenresultaten	37
5	Vanuit de theorie beschouwd	39
5.1	Inleiding	39
5.2	Projectmatig werken	39
5.3	Bouworganisatievormen	42
5.4	Contractvormen	45
5.5	Kennis, kunde en innovatie	46
5.6	Gedwongen samenwerken	51
5.6.1	Ambitie	54
5.6.2	Belangen	55
5.6.3	Relatie	56
5.6.4	Organisatie	57
5.6.5	Proces	58
5.7	Tussenresultaten	60



6	De ervaringen	63
6.1	Inleiding	63
6.2	Geëvalueerde projecten provincie Groningen	63
6.3	Het goede voorbeeld	65
6.4	Het proces	65
6.5	De resultaten	66
6.5.1	Het algemene beeld	66
6.5.2	Blindelings overeenkomen	67
6.5.3	Andere opvallende zaken uit de evaluaties	73
6.6	Tussenresultaten	76
7	De huidige organisatorische situatie.....	77
7.1	Inleiding	77
7.2	Organisatie Provincie.....	77
7.3	Organisatie markt	80
7.4	Tussenresultaten	83
8	Naar een gezamenlijke visie	85
8.1	Inleiding	85
8.2	Bijeenkomsten en interviews visievorming	85
8.3	Resultaten uit de visievorming	85
8.4	Gedeelde visie?.....	89
9	Naar een weloverwogen keuze.....	91
9.1	Inleiding	91
9.2	Het begrip afwegingskader.....	91
9.3	Waar moet het afwegingskader aan voldoen?.....	92
9.4	Bestaande afwegingskaders	95



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

9.5	Het ontwerp van het afwegingskader	96
9.6	Aandachtspunten bij gebruik	100
9.7	Aanbevelingen	101
10	Terugkijkend...	105
10.1	Inleiding	105
10.2	De stelling bewezen?	105
10.3	De probleemervaring bevestigd?	106
10.4	De doelstelling behaald?	108
10.5	De beoogde impact van de Samenwerkings-BARO-meter	109
10.6	Tot slot.....	110
11	Epiloog	111
	Literatuurlijst	113
	Figuren	117
	Begrippen	119
	Bijlage 1, Enquêtes en interviews projectevaluaties	
	Bijlage 2, Aspecten uit de evaluatie belicht naast blindelings overeenkomen	
	Bijlage 3, Visievorming	
	Bijlage 4, Afwegingskader de Samenwerkings-BARO-meter	



Inleiding

'Voetbal is simpel. Het is echter moeilijk om simpel te voetballen.' (Johan Cruijff 1947-2016)



1 Inleiding

1.1 De aanleiding

Naar aanleiding van het aanbestedingstraject van de Blauwe Loper, een fiets/voetgangersbrug van Winschoten naar Blauwestad, deed Rob Bosma, voormalig afdelingshoofd van de voormalige afdeling Beton- en Waterbouw, tijdens een projectleidersoverleg in 2017 de uitspraak: **'Nieuwe werkvormen, oud gedrag!'** Een uitspraak die voortkomt uit de toepassing van nieuwe werkvormen met UAV-gc³ als contractvorm waarbij de inschrijvende partijen lijken te reageren op basis van de oude rolverdeling. Waarbij met werkvorm de bouworganisatievorm wordt bedoeld.

Vanuit de afdeling Beton- en Waterbouw van de provincie Groningen zijn er in de afgelopen jaren een aantal grotere en complexere projecten op een niet traditionele manier (de **'nieuwe werkvormen'**) aanbesteed en uitgevoerd of zijn nog in de aanbesteding- of uitvoeringsfase. Onder traditioneel aanbesteden en uitvoeren wordt verstaan dat de opdrachtgever verantwoordelijk is voor het ontwerp en de opdrachtnemer voor de uitvoering van het werk. Bij het niet traditioneel aanbesteden en uitvoeren wordt (een gedeelte van) de ontwerpverantwoordelijkheid bij de opdrachtnemer neergelegd.

Het niet traditioneel aanbesteden en uitvoeren van deze werken is een voortvloeisel uit het beleid van de provincie Groningen dat stamt uit 2000 (Provincie Groningen, 2000) en geëvalueerd is in 2005 (Provincie Groningen, 2005). In dit beleid, gericht op de realisatie van kapitaalwerken⁴, is een afweging gemaakt in hoeverre voorbereidende werkzaamheden (ontwerpverantwoordelijkheid) m.b.t. de realisatie van de kapitaalwerken door de interne organisatie zelf kan en moet worden opgepakt. En in hoeverre hierbij externe capaciteit kan worden ingezet (inhuur en inzet van ingenieursdiensten). Na de invoering van UAV-gc in 2005 is een beperkt gedeelte van de in dit beleid bedoelde externe capaciteit vertaald in contracten volgens UAV-gc waarin (eventueel een deel van) de ontwerpverantwoordelijkheid bij de opdrachtnemer van de te bouwen kapitaalwerken is neergelegd.

³ UAV-gc staat voor Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken met geïntegreerde contractvormen met (eventueel gedeeltelijke) ontwerpverantwoordelijkheid voor opdrachtnemer. Een contractvorm die sinds 2000 bij overheden wordt gebruikt om werken aan te besteden waarbij de markt wordt gevraagd kennis en kunde in het ontwerptraject vanuit de markt in te zetten voor de realisatie van (infrastructurele) werken.

⁴ Kapitaalwerken: Infrastructurale bouwwerken zoals wegen, vaarwegen, bruggen, viaducten en dergelijke in eigendom, beheer en onderhoud van de provincie Groningen.



1.2 Het probleem

De tot nu toe opgedane ervaringen van de provincie Groningen bij het toepassen van UAV-gc zijn niet altijd positief. De doelstellingen worden niet of niet altijd behaald. Doelstellingen die betrekking hebben op innovatie en inbreng van kennis en kunde van de markt⁵ (Provincie Groningen, 2016). Deze doelstellingen worden naar de mening van de Provincie Groningen in onvoldoende mate ingevuld. Van innovatie is veelal geen sprake, het inbrengen van kennis en kunde vaak ook niet. De ervaring leert, zo zegt provincie Groningen, dat de opdrachtnemer vaak de oplossingsrichting van de opdrachtgever volgt of anders de ontwerpgegevens terug op het bordje van de opdrachtgever probeert te leggen. Ze zijn vaak reactief en denken veel in problemen in plaats van oplossingen. Hiermee heeft de markt nog niet de voor de Provincie Groningen gewenste toegevoegde waarde en lijkt de markt in de oude rol (van uitvoerder en niet van ontwerper) te blijven hangen (het **'oude gedrag'**). De mate waarin niet aan de doelstellingen is voldaan is bij de provincie Groningen niet bekend en is mede de reden voor deze thesis.

De mogelijke oorzaken van dit **'oude gedrag'** zijn volgens de opdrachtgever de provincie Groningen niet naar één oorzaak te herleiden. Veel aspecten lijken hierbij aan de orde.

De opdrachtgever Provincie Groningen onderkent dat de belangen van partijen, wellicht grote, invloed hebben (de opdrachtgever wil de beste kwaliteit voor de meest redelijke prijs, aannemer/opdrachtnemer wil de hoogste prijs voor de meest redelijke kwaliteit). Een aspect dat bij veel projecten heeft geleid tot strijd in plaats van samenwerking.

Maar ook de grootte van de marktpartij is van invloed op het succes van de samenwerking. Grote bedrijven zijn vaak beter ingericht om de rol op te kunnen pakken dan kleinere bedrijven (MKB⁶).

= OUD GEDRAG =

In de wereld van infrastructurele werken is de term 'UAV-gc' verbonden aan de algehele werkwijze of taakverdeling waarmee een werk wordt gerealiseerd. Toch kan dit tot de nodige verwarring leiden. De Uniforme Administratieve Voorwaarden voor geïntegreerde contracten (UAV-gc) zijn niet meer dan administratieve voorwaarden voor de uitvoering van het werk bij geïntegreerde contractvormen. Zeg maar de algemene voorwaarden bij een aanbidding of contract. En dit contract is veelal sterk verbonden aan de bouworganisatievorm. Het is de combinatie van deze drie, bouworganisatievorm, contractvorm en bijbehorende algemene voorwaarden, die de nieuwe werkvorm tot een geheel maakt.

⁵ Markt: De bouwketen, van ingenieursbureau, aannemer, onderaannemers t/m toeleveranciers en zelfstandige professionals die werkzaam zijn in de civiele techniek en door de Provincie Groningen worden ingezet d.m.v. inkoop.

⁶ Midden- en Kleinbedrijf



Een ander aspect dat invloed lijkt te hebben, is dat projecten worden aangenomen door partijen die vervolgens met een (groot) aantal onderaannemers en leveranciers het werk gaan vervaardigen. Daar waar verwacht zou kunnen worden dat een hoofdaannemer een project vanuit het geheel benadert om zodoende voordeel te halen uit de integraliteit is er eerder het beeld dat er versnippering in de keten plaatsvindt. Dit leidt voor de opdrachtgever vaak tot extra discussies over geld, kwaliteit en tijd met de hoofdaannemer/opdrachtnemer.

De vragen, die dit bij de opdrachtgever oproept, zijn: Kan en wil de markt wel kennis, kunde en innovatie inbrengen die volgens de wettelijke kaders zijn aanbesteed met UAV-gc als contractvorm? Zijn de verschillende belangen van partijen wel verenigbaar?

1.3 Probleemstelling

Het probleem is complex. De opdrachtgever heeft de wens om kennis, kunde en innovatie uit de markt via werkvormen met UAV-gc als contractvorm te halen en die te gebruiken voor de realisatie van kapitaalwerken. Kennis en kunde, die verspreid is over de gehele bouwketen, moet worden verkregen vanuit een samenwerking die passend is binnen maatschappelijke en juridische kaders. En dat in een situatie waarbij werken in concurrentie door de markt worden verkregen. Deze benodigde concurrentie is een gevolg van het juridisch kader waarbij de Provincie Groningen werken dient aan te besteden conform het aanbestedingsreglement. Een reglement waarmee voldaan kan worden aan de publiekmaatschappelijke taak van de Provincie Groningen om de realisatie van kapitaalwerken effectief en efficiënt tot stand te brengen.

De werkvorm met UAV-gc wordt vooral bij grotere en complexe infrastructurele werken ingezet. Hierbij is de Provincie Groningen vanuit de Gids Proportionaliteit (Sloots, Stuijts, Keulen, Koning- van Rutte, & Hebly, 2016) gehouden om werken boven de € 2.000.000 openbaar aan te besteden of in ieder geval gemotiveerd hiervan af te wijken.

Gezamenlijk met de aanleiding en het probleem leidt dit tot de volgende probleemstelling voor de thesis:

Probleemstelling

Werkvormen gebaseerd op UAV-gc contracten voor het realiseren van toekomstige kapitaalwerken ten behoeve van de Provincie Groningen, met een bouwsom van € 2.000.000 of meer, passend binnen de huidige juridische en maatschappelijke kaders, leveren **geen** succesvolle inbreng van kennis, kunde en innovatie door de markt!



1.4 Doelstelling

Het uitgangspunt van de Provincie Groningen voor het realiseren van kapitaalwerken is en blijft het zijn van een professionele opdrachtgever die inhoudelijk sterk mee kan praten met de markt. Vanuit dit uitgangspunt zal de eigen organisatie, specifiek de afdelingen Mobiliteit Projecten, samen met de afdeling Ingenieursbureau, een groot deel van de ontwerpverantwoordelijkheid voor de realisatie van kapitaalwerken zelf uitvoeren. De opgaven voor de Provincie worden echter steeds complexer en vergen steeds meer en andere kennis, kunde en innovatie vanuit bijvoorbeeld duurzaamheid, circulair bouwen, doelstellingen die in het inkoopbeleid zijn terug te vinden.

Hierbij is het niet de bedoeling om de eigen organisatie voorop te laten lopen in de nieuwe ontwikkelingen en innovaties. Deze nieuwe ontwikkelingen en innovaties worden vooral aan de markt overgelaten waarbij die op de voet worden gevolgd door de eigen organisatie.

De markt kan daarnaast ook een rol vervullen in het opvangen van de pieken van de benodigde interne capaciteit. De inzet van de markt is op veel manieren mogelijk, zowel op traditionele wijze als op basis van de nieuwe werkvormen. Deze keuze wil de opdrachtgever op een weloverwogen wijze doen, waarbij werkvormen, gebaseerd op een UAV-gc contract, een van de mogelijkheden is. Hierbij kan volgens de opdrachtgever risicomanagement (vanaf het initiatief van een project) een rol vervullen, waarbij de risico's worden ondergebracht bij die partij die ze het best kan beheersen.

Het door de Provincie Groningen beoogde product, vanuit deze gewenste situatie, is een afwegingskader. Dit afwegingskader kan worden gebruikt voor een weloverwogen keuze voor het succesvol gebruik van werkvormen met UAV-gc als contractvorm voor het realiseren van kapitaalwerken samen met de markt.

Het doel voor deze thesis is dan als volgt:

Doelstelling

De doelstelling voor deze thesis is om te komen tot een afwegingskader met randvoorwaarden en aanbevelingen dat door de afdelingen Mobiliteit Projecten en Ingenieursbureau kan worden gebruikt voor het succesvol gebruiken van UAV-gc als contractvorm voor het realiseren van kapitaalwerken.

Hierbij is het succesvol wanneer de inbreng van kennis, kunde en innovatie een bijdrage levert aan de doelstellingen van de Provincie Groningen op bijvoorbeeld het gebied van duurzaamheid. Maar ook wanneer het effectief een eventueel intern capaciteitsprobleem kan opvangen.



1.5 Onderzoeksvragen

De probleemstelling is geformuleerd als stelling en niet zoals vaak gebruikelijk geformuleerd als vraag. Deze stelling vraagt om te worden bewezen of om te worden ontkracht. Om deze stelling te bewijzen of te ontkrachten is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd, waarmee naar de doelstelling toe kan worden gewerkt en waarmee dan ook de probleemstelling kan worden bewezen of ontkracht:

Onderzoeksvragen

1. Welke randvoorwaarden volgen uit de juridische en maatschappelijke kaders?
2. Welke factoren/indicatoren volgen uit de bestaande theoretische kennis m.b.t. inbreng van kennis, kunde en innovatie door private partijen (markt) richting publieke partijen (Provincie Groningen) bij de realisatie van infrastructurele werken?
3. Welke succes- en faalfactoren volgen uit de evaluatie van de ervaringen (projecten) van de Provincie Groningen?
4. Welke succes- en faalfactoren volgen uit de ervaringen van goede voorbeelden buiten de Provincie Groningen?
5. Hoe ziet de interne organisatie van de Provincie eruit, welke sterke en zwakke punten kent de organisatie en hoe kan hiervan gebruik worden gemaakt in het kader van een afwegingskader?
6. Hoe ziet de markt eruit, welke sterke en zwakke punten kent de markt en hoe kan hiervan gebruik worden gemaakt in het kader van een afwegingskader?

1.6 Inkadering

Naast de inkadering die volgt uit de probleemstelling is een verdere inkadering bij deze thesis aangehouden.

Markt

Met de markt wordt in deze thesis bedoeld marktpartijen die in (kunnen) schrijven en vervolgens penvoerder⁷ zijn op de te realiseren werken. Dit zijn de partijen die direct samenwerken met de Provincie Groningen. Onderzoek naar partijen die verder in de keten deelnemen in de realisatie van de kapitaalwerken worden niet meegenomen in

⁷ Penvoerder = Organisatie die de correspondentie rond een project voert en daarmee optreedt als aanspreekpunt richting opdrachtgever. Bij een opdrachtnemer die met twee bedrijven een combinatie heeft gevormd om in te schrijven is een van deze partijen de penvoerder.



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

dit onderzoek, zoals marktpartijen die als combinatie hebben ingeschreven maar geen penvoerder zijn, onderaannemers, leveranciers, ingenieursbureaus e.d.

(Langdurig) Onderhoud

Binnen de werkvormen met UAV-gc als contractvorm bestaat de mogelijkheid om ook (langdurig) onderhoud op te nemen. Dit langdurig onderhoud is niet opgenomen in de reeds uitgevoerde projecten en zal ook voor toekomstige projecten geen onderdeel van het afwegingskader zijn.

1.7 Leeswijzer

Allereerst wordt in hoofdstuk 2 het voor deze thesis gevolgde planontwikkelingsproces beschreven.

De hierop volgende drie hoofdstukken van het rapport zijn een uitgebreide uiteenzetting van de begrippen uit de probleemstelling resulterend in een conceptueel model dat betrekking heeft op samenwerking. Samenwerking als randvoorwaarde voor inbreng van kennis, kunde en innovatie. Dit conceptueel model is terug te vinden in hoofdstuk 5 waarin het theoretisch kader wordt beschreven. Het theoretisch kader dat onderzoeksvraag 2 behandelt.

De hoofdstukken 3 en 4 die vóór het theoretisch kader worden behandeld, gaan in op het maatschappelijk kader en het juridisch kader. Een uitgebreide beschouwing die leidt tot een aantal, voor de ervaringsdeskundige gebruikelijke, randvoorwaarden. Hiermee wordt onderzoeksvraag 1 onder de loep genomen.

Hoofdstuk 6 staat in het teken van de reeds door de Provincie Groningen opgedane ervaringen. Deze ervaringen worden afgezet tegen het conceptuele model van samenwerken. Tevens wordt een goede ervaring van de buurprovincie Fryslân beschouwd. Gezamenlijk geeft dit een antwoord op de onderzoeksvragen 3 en 4.

Hoofdstuk 7 beschrijft de huidige organisatorische situatie. Hierbij is het vooral de organisatie van de Provincie Groningen die aandacht krijgt. De markt wordt alleen beschouwd vanuit de marktpartijen die hebben meegewerkt aan de projecten die onderdeel zijn van de evaluatie. Onderzoeksvragen 5 en 6 zijn hiermee in dit hoofdstuk aan de orde. De resultaten uit de interviews met betrekking tot de ervaringen en de huidige organisatie is als basis gebruikt in hoofdstuk 8 om gezamenlijk met de markt naar mogelijke oplossingsrichtingen als visievorming voor het afwegingskader te kijken. Dit afwegingskader is onderdeel van hoofdstuk 9 dat samen met de randvoorwaarden en aanbevelingen het product van deze thesis is.

Hoofdstuk 10 geeft een reflectie op de inhoud en het proces van deze thesis en geeft beperkingen en mogelijkheden voor vervolg aan.

➔ *In het rapport wordt op diverse plaatsen de lezer de mogelijkheid geboden om gedeelten wel of niet te lezen zonder de hoofdlijn van het rapport uit het oog te verliezen.*



Het proces



2 Het proces

2.1 Inleiding

In het verlengde van de probleemstelling, de doelstelling en hieruit volgende onderzoeksvragen wordt in dit hoofdstuk de gevolgde planvormingsmethodiek beschreven.

De planvorming en het bijbehorende onderzoek zijn ingericht rondom de ervaringen van de Provincie Groningen. Hierbij is in het onderzoek aandacht voor de randvoorwaarden waarbinnen gewerkt moet worden en aandacht voor de bestaande theorie. Vanuit deze bestaande theorie is een conceptueel model ontwikkeld als bril om het probleem te beschouwen. De ervaringen van de Provincie Groningen zijn aangevuld met een goed voorbeeld buiten de organisatie van de Provincie Groningen. Daarnaast is gekeken naar de organisatie van de Provincie Groningen en de organisatie van de markt. De ervaringen en de organisatie worden geanalyseerd op basis van het conceptueel model en geven randvoorwaarden en ontwerputgangspunten voor het te ontwikkelen afwegingskader.

De planvormingsmethodiek heeft een aantal leidende uitgangspunten.

Adaptief

Zoals in het vorige hoofdstuk bij de probleemstelling aangegeven, is het probleem complex. Het is om deze reden dat de planvormingsmethodiek het mogelijk heeft gemaakt adaptief te zijn en daarom is voorzien van de nodige evaluatie- en terugkoppelmomenten. Dit om bijvoorbeeld bij te kunnen sturen naar aanleiding van de uitkomsten van de enquêtes en interviews.

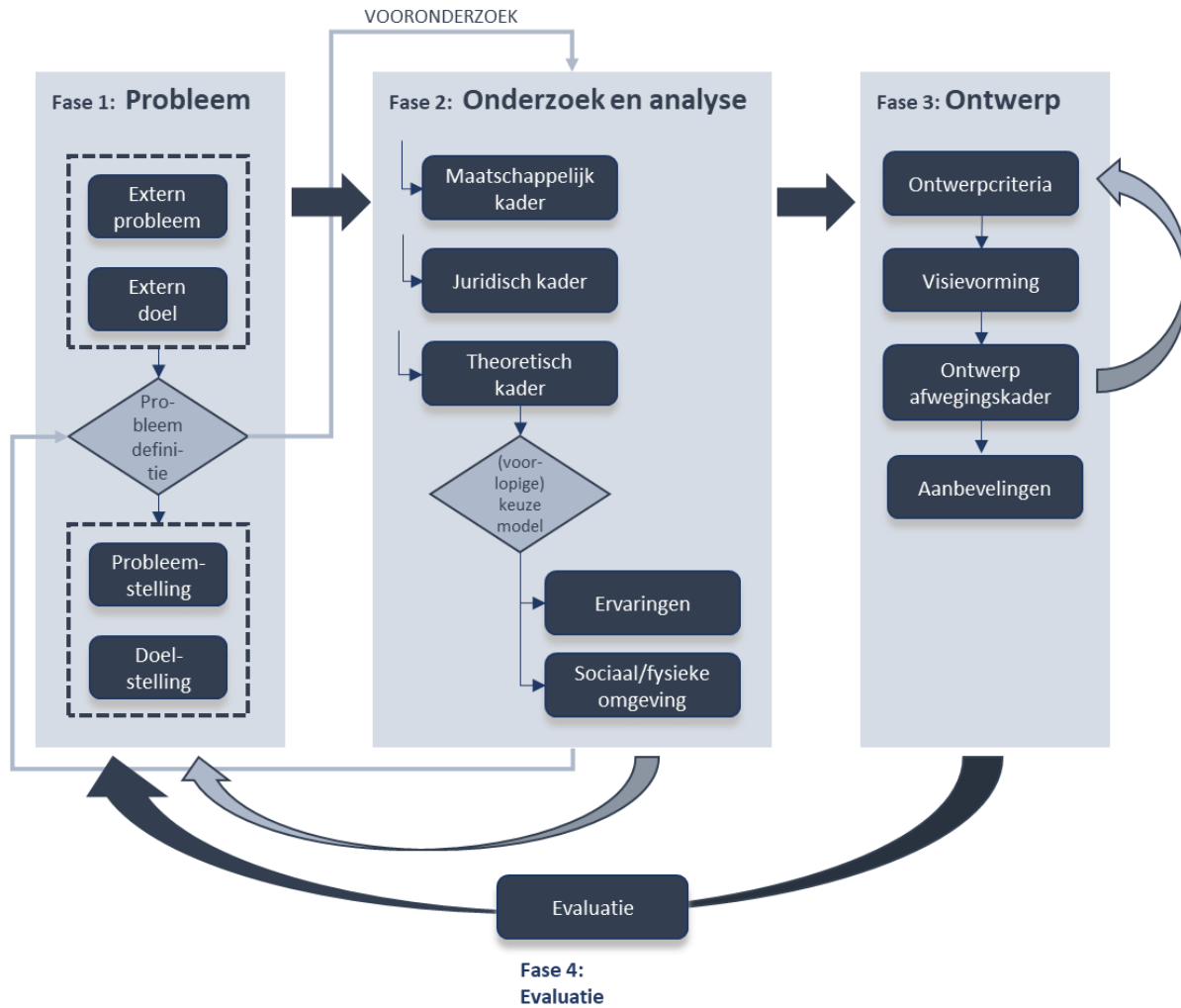
Interactief

Samenwerken doe je met alle betrokken partijen. Deze partijen zijn niet alleen betrokken bij het onderzoeken van de ervaringen maar ook bij de visievorming en mogelijke oplossingsrichtingen om te komen tot een breed gedragen afwegingskader.

In figuur 1 (zie volgende pagina) is de planvormingsmethodiek weergegeven in een stroomschema. Door middel van vooronderzoek, literatuuronderzoek, veldonderzoek, visievorming, ontwerp en evaluatie worden de diverse fasen en stappen in het stroomschema een of meerdere keren doorlopen.



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?



Figuur 1, Stroomschema planvormingsmethodiek



2.2 Vooronderzoek

In het vooronderzoek heeft de definiëring van het probleem centraal gestaan overeenkomend met fase 1 van de planvormingsmethodiek. Wat is in grote lijnen het probleem en hoe zou het probleem kunnen worden ingekaderd in het kader van de thesis? Hierbij zijn het externe probleem en het externe doel begrippeerd zoals door opdrachtgever ervaren en de uiteindelijke probleemstelling en doelstelling de begrippeerd zoals gebruikt en ingekaderd in deze thesis. Ook zijn in het vooronderzoek de stappen van fase 2 globaal doorlopen om goed inzicht te krijgen in de diverse aspecten waarbij een voorlopige keuze is gemaakt voor de aanzet tot een conceptueel model.

In diverse overleggen met de opdrachtgever is tot overeenstemming gekomen voor een probleemdefinitie die relevant is voor de organisatie van de Provincie Groningen.

Na overeenstemming over de probleemdefinitie is een onderzoeksvoorstel gedaan in de vorm van een plan van aanpak. Naast de definitieve vaststelling van de probleemstelling en doelstelling zijn ook de planvormingsmethodiek en andere organisatorische zaken beschreven. Dit plan van aanpak voldoet aan de criteria van de opleiding (Stobbelaar, 2017, p. Bijlage 1) en is beoordeeld en goedgekeurd door de opdrachtgever en de opleiding.

2.3 Literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek is de eerste stap van fase 2 '*Onderzoek en Analyse*' en betreft de blokken maatschappelijk kader, juridisch kader en theoretisch kader. Dit literatuuronderzoek is gericht op het verkrijgen van kwalitatieve variabelen (Verhoeven, 2018) voor onderzoek en analyse.

Het literatuuronderzoek t.b.v. het maatschappelijk kader én het juridisch kader leidt tot randvoorwaarden waarbinnen gewerkt wordt en waarbinnen ook de toekomstige situatie dient te werken. Het hierop volgende theoretisch kader is een verdere uitwerking van de aspecten die het proces van realisatie van kapitaalwerken vanuit de theorie beschouwd. Het theoretisch kader heeft geleid tot een definitieve keuze voor een conceptueel model met indicatoren die de basis vormen voor de indicatoren die in de ervaringen zijn onderzocht en tevens ook de basis vormen voor de visievorming en het ontwerp van het afwegingskader.

Met dit literatuuronderzoek is antwoord gegeven op de onderzoeksvragen 1 en 2.

2.4 Veldonderzoek

Aan de hand van veldonderzoek, de tweede stap van fase 2 '*Onderzoek en analyse*', is informatie opgehaald over de ervaringen binnen de Provincie Groningen en een goed voorbeeld uit een andere organisatie, gebruik makend van de belangrijkste indicatoren van het gekozen conceptuele model. Tevens is informatie opgehaald met



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

betrekking tot de huidige organisatie. Dit veldonderzoek heeft zowel aan opdrachtgeverszijde als aan opdrachtnemerszijde plaatsgevonden en is eveneens gericht geweest op het verkrijgen en toetsen van kwalitatieve variabelen (Verhoeven, 2018).

Ervaringen

Het veldonderzoek met betrekking tot de ervaringen heeft bestaan uit interviews met personen die een sleutelrol vervullen of hebben vervuld in het te evalueren project. Deze te evalueren projecten zijn aangedragen door de opdrachtgever en passen voor wat betreft grootte en complexiteit binnen de probleemstelling. Naast de projecten waarbij UAV-gc als contractueel kader is gebruikt, zijn ook werkvormen met andere contractuele kaders geëvalueerd die als reflectie op de projecten met UAV-gc hebben gediend.

Zowel aan opdrachtgeverszijde als aan opdrachtnemerszijde zijn de projectmanager en de technisch manager/ontwerpleider geïnterviewd (zie bijlage 1). Voorafgaand aan de interviews is d.m.v. een enquête algemene bedrijfsinformatie opgehaald en zijn vragen gesteld ter voorbereiding op het interview (zie bijlage 1). Voor een gedeelte, met name aan opdrachtnemerszijde, is dit gecombineerd met het ophalen van informatie over de organisaties.

Het veldonderzoek m.b.t. de opgedane ervaringen van de Provincie Groningen en het goede voorbeeld van buiten de organisatie van de Provincie Groningen hebben antwoord gegeven op de deelvragen 3 en 4.

Organisatie Provincie Groningen en markt

Voor de organisatie van de Provincie Groningen is, naast gebruik te maken van de interne afdelingsplannen/beleidsstukken van de Provincie Groningen, informatie opgehaald via een tweetal interviews met de afdelingshoofden van de afdelingen Mobiliteit Projecten en Ingenieursbureau. Dit is gedaan, afwijkend van het plan van aanpak, omdat de organisatie midden in de implementatie zit van een nieuwe organisatiestructuur. Om een goed beeld van de huidige stand van zaken te krijgen, is een tweetal interviews ingelast.

Hiermee is onderzoeksvraag 5, de huidige situatie van de organisatie van de Provincie Groningen, beantwoord.

Voor informatie over de huidige situatie van de organisatie van de markt is in de enquêtes en interviews, die gericht waren op de ervaringen, de benodigde informatie opgehaald. Hiermee is onderzoeksvraag 6 beantwoord.

2.5 Visievorming

Op basis van het veldonderzoek naar de ervaringen en de organisatie van de Provincie Groningen en van de markt is een tussenanalyse verricht op basis van de indicatoren uit het conceptueel model en een terugkoppeling gemaakt naar de probleem- en doelstelling. Hiermee is fase 3 van de planvormingsmethodiek gestart.



UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

Samen met het maatschappelijk en juridisch kader geeft dit de randvoorwaarden en het programma van eisen die van belang zijn voor het afwegingskader. Dit voorlopige programma van eisen (of ontwerpcriteria) is met opdrachtgever besproken en vastgesteld.

Om tot een gedragen ontwerp van het afwegingskader te komen, is een bijeenkomst voor visievorming georganiseerd voor de interne organisatie én de markt om tot oplossingsrichtingen te komen.

In deze bijeenkomst zijn de uitkomsten uit de evaluaties en de analyse gepresenteerd als voorbereiding op de visievorming. Vervolgens zijn de deelnemers uitgedaagd om te komen tot oplossingsrichtingen voor gesignaleerde problemen uit de ervaringen. Oplossingsrichtingen die passen binnen de kaders (maatschappelijk en juridisch) en het conceptuele model (theoretisch kader).

De deelnemers aan deze bijeenkomst zijn de geïnterviewden aan zowel de zijde van de Provincie Groningen als aan de zijde van de opdrachtnemers, aangevuld met afdelingshoofden/directie van de Provincie Groningen en personen uit de directie/managementteams van de markt (zie bijlage 2).

2.6 Ontwerp

Het programma van eisen en de visievorming hebben de ingrediënten gevormd voor de inrichting van het afwegingskader. Een afwegingskader dat is voorzien van de nodige aanbevelingen voor het gebruik ervan.

Het concept afwegingskader is besproken met opdrachtgever.

De hieruit volgende aandachtspunten en adviezen zijn verwerkt in het definitieve afwegingskader.

2.7 Evaluatie

In fase 4 zijn, aan de hand van een terugblik op de doelstelling, de bereikte doelen vastgesteld en worden de beperkingen van het onderzoek en de hieruit voorvloeiende resultaten beschreven. Ook wordt een doorkijk gegeven naar de vervolgacties en de implementatie van het afwegingskader.

De eindresultaten zijn verwoord in dit eindrapport en worden gepresenteerd en verdedigd in het colloquium. Dit is ook het moment van terugkoppeling naar de opdrachtgever en alle deelnemers van het onderzoek die voor dit colloquium worden uitgenodigd.



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?



De maatschappelijke kant



3 De maatschappelijke kant

3.1 Inleiding

De Provincie Groningen heeft een publiek-maatschappelijke taak, ook als het gaat om de realisatie van kapitaalwerken. Hierbij is het voor de Provincie Groningen van belang dat de kapitaalwerken op een effectieve en efficiënte manier tot stand komen en voldoen aan de wet- en regelgeving. Maar de kapitaalwerken moeten ook voldoen aan nieuwe, landelijke beleidsvelden en ambities zoals duurzaamheid.

Een taak die een rijke historie kent. Vanuit deze rijke historie wordt gekeken naar het maatschappelijk kader waarbinnen de Provincie Groningen op dit moment werkzaam is. Hierbij komen aan de orde de provinciale taak in zijn algemeenheid, de taak van de mobiliteitsafdelingen in het bijzonder en ook de samenwerking die de mobiliteitsafdelingen in min of meer gedwongen vorm met de markt aangaat.

Dit hoofdstuk vervolgt hierna met de huidige stand van zaken op het maatschappelijke vlak en betreft hierbij de marktvisie die door Rijkswaterstaat is geïnitieerd om op basis van de verwachte maatschappelijke opgaven te komen tot een maatschappelijk kader dat voor dit onderzoek wordt aangehouden. Tegelijkertijd geeft dit hoofdstuk een aanzet in inzicht in het 'oude gedrag' en beantwoordt dit gedeeltelijk onderzoeksvraag 1.

→ *Bent u al goed op de hoogte van de maatschappelijke taak van de Provincie Groningen en de daaraan verbonden realisatie van infrastructurele werken, dan kunt u doorbladeren naar paragraaf 3.7 waar een korte samenvatting met resultaten wordt gepresenteerd.*

3.2 Provincie Groningen en haar Waterstaat

De Provincie Groningen, het gebied 'Van Laauwerzee tot Dollart tou, van Drinthe tot aan 't Wad'⁸ bestaat als bestuurlijk orgaan al meer dan vierhonderd jaar (Schut, 2018). Dit bestuur bestond de eerste driehonderd jaar uit de welgestelden uit de provincie, die sterk gekenmerkt werd door de tegenstellingen tussen de stad Groningen en de Ommelanden. Ze konden niet met elkaar, maar ook niet zonder elkaar.

De onrust halverwege de negentiende eeuw vanuit de bevolking, die meer invloed wil hebben op het bestuur, wordt uiteindelijk door de Nederlanden beantwoord met de Nieuwe Grondwet in 1848. Maar het kiesrecht blijft

⁸ De eerste zin uit het 'Grönnens Laid', het volkslied van de Provincie Groningen geschreven door Geert Teis Pzn omschrijft de begrenzing van de provincie in ruimtelijke zin.



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

afhankelijk van de belastingbijdrage en ook vrouwen mogen niet stemmen, waarmee de invloed van de welgestelden onverminderd groot blijft.

Dit verandert uiteindelijk ingrijpend door de invoering van het algemeen kiesrecht voor mannen in 1917 en voor vrouwen in 1919. Vanaf dat moment mag iedere volwassene stemmen en zijn de Provinciale Staten een afspiegeling, en hiermee ook de vertegenwoordiging, van de bevolking. Dit is tot op de dag van vandaag nog het geval.

De laatste wijziging in het besturen van de provincie is in deze eeuw doorgevoerd, het dualisme dat in 2003 is ingevoerd, waarmee het bestuur voor de burger inzichtelijker en begrijpelijker te werk gaat. De Provinciale Staten is nog duidelijker de volksvertegenwoordiger die de controlerende en kaderstellende functie uitoefent op het dagelijks bestuur, de Gedeputeerde Staten.

Het takenpakket van de provincie is tot aan de Bataafs Franse Tijd (1795-1806) veel ruimer dan nu het geval is. Er is sprake van een grote mate van soevereiniteit voor interne aangelegenheden, alleen buitenlandse betrekkingen en defensie zijn belegd bij de Staten Generaal in Den Haag.

In 1814 wordt het Koninkrijk der Nederlanden gesticht met als staatshoofd koning Willem I. Door de nieuwe grondwet, ook van dat jaar, worden de bevoegdheden van de provincie sterk beperkt. Zo sterk dat de provincie geen publieke werken kan uitvoeren omdat de financiële zelfstandigheid ontbreekt. Een adviserende rol naar de gouverneur van de koning blijft over. Wel wordt in deze tijd de provincie aangewezen als toezichhouder op de plaatselijke besturen én waterstaatszaken (waterstaatszaken die al eeuwen waren belegd bij de vele waterschappen). In deze periode vanaf 1815 tot 1840 is heel veel door het Rijk geïnvesteerd in nieuwe kanalen waarbij de uitvoering bij Rijkswaterstaat lag, hét uitvoeringsorgaan van het Rijk sinds 1798 (Rijkswaterstaat, 2018). De financiële afhankelijkheid is na invoering van de nieuwe grondwet in 1848 niet meer aan de orde. Het is een periode waarin het provinciaal bestuur zich ook voortvarend bezighoudt met het verbeteren van de infrastructuur. Een wegenplan en een kanalenplan worden voorbereid en uitgevoerd, met als belangrijk onderdeel het Eemskanaal dat in 1876 gereed is.

Het is ook de tijd waarin de Provinciale Waterstaat, als uitvoerend orgaan voor de waterhuishouding, is opgericht. In 1865 was de provincie Groningen de eerste in Nederland met een Provinciale Waterstaat (Schroor, 1995). Tot die tijd maakte de provincie nog veelal gebruik van de diensten van Rijkswaterstaat.

In de periode na de oprichting van de Provinciale Waterstaat valt op dat naar aanleiding van de diepe crisis in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw de provincie actie onderneemt door de aanleg van infrastructuur om hiermee de werkgelegenheid voor de bevolking te bevorderen. Ook wordt de maatschappelijke taak door de provincie opgepakt voor wat betreft de elektriciteits- en drinkwatervoorziening door het oprichten van provinciale nutsbedrijven.



Uiteindelijk wordt, door de hierna steeds meer toenemende welvaart, het areaal van de Provincie Groningen sterk uitgebreid, waarbij de tweede wereldoorlog voor een dip zorgt in de realisatie ervan.

In de jaren negentig van de vorige eeuw is er naar aanleiding van het rapport '*Verdere democratisering van waterschappen*' een herschikking gekomen van de taken tussen provincie en waterschappen. De bij de provincie in beheer zijnde dijken en de boezemkanalen werden overgeheveld naar de waterschappen. Een wijziging die ook ingrijpende gevolgen had voor de sterk uitgedijde Provinciale Waterstaat.

Het is zelfs het einde van de Provinciale Waterstaat. 1 april 1990 is het moment dat de Dienst Wegen en Kanalen wordt opgestart met daarnaast de dienst Verkeer en Vervoer en Infrastructuur en de Dienst Milieu en Water. Met nog een aantal organisatorische (naams-)wijzigingen tussen 1990 en heden zijn de huidige Mobiliteitsafdelingen voor wat betreft de taken nog steeds vergelijkbaar met de Provinciale Waterstaat uit de negentiende eeuw.

Wel is onlangs nog een gedeelte van het areaal, het Van Starckenborghkanaal, in eigendom en beheer overgegaan van de provincie naar het rijk.

3.3 De weg- en waterbouwmarkt en haar ontwikkelingen

Bij de oprichting van de Provinciale Waterstaat midden negentiende eeuw spreekt Schroor over de taak van de Provincie Groningen. Die heeft betrekking op het beheer van wegen en kanalen, het maken van plannen op waterstaatkundig gebied en nieuwe waterstaatswerken van de provincie te ontwerpen *en uit te (doen) voeren* (Schroor, 1995). Met nadruk op te doen uitvoeren.

Al in de zeventiende eeuw is het gebruikelijk dat bij publieke werken onderhoud, reparatie en kleinschalige werken veelal in eigen beheer worden uitgevoerd en grootschaligere en specialistische werkzaamheden '*in aanbesteding werden gegeven*' (Essen, 2011).

Dit was vaak niet vastgesteld beleid maar een in de loop van de tijd zo gegroeide situatie. Het was vooral een keuze van economische aard. Zowel de financiële risico's als de risico's voor de inzet van capaciteit aan mankracht kwamen bij de markt te liggen als een werk werd aanbesteed.

Dit is tot op de dag van vandaag de gebruikelijke manier van werken.

Er is echter in de loop van de eeuwen wel een ontwikkeling te zien in de wijze waarop opdrachtgever én markt zijn ingericht en georganiseerd. In de zeventiende eeuw was het de stadsmeester, als opdrachtgever, die de leiding had over de realisatie van werken die werden gerealiseerd door veelal aannemers, die een gilde vormden.

De bescherming die het gilde bood tegen overvloedige concurrentie is in de negentiende eeuw nauwelijks meer aan de orde. Wel was nog steeds de aannemer ondergeschikt aan de opdrachtgever die bepaalde wat er moest



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

gebeuren. Dit kwam letterlijk tot uitdrukking door de man met de hoed (opdrachtgever) en de man met de pet (aannemer).

In de 20^e eeuw maken veel kleinere aannemers een groei door die parallel loopt met de verdere toename van de welvaart en de hiermee groeiende markt voor infrastructurele werken. Hieruit ontstaan de grotere aannemersbedrijven die landelijk opereren. Vanuit de rol van ontwerpverantwoordelijke blijft de opdrachtgever bepalen wat de aannemer moet uitvoeren.

In het begin van deze eeuw is zichtbaar dat veel aannemers als het ware makelaars worden in werk. Werkzaamheden die behoren tot de corebusiness van het bedrijf worden nog door het bedrijf zelf uitgevoerd, veel andere werkzaamheden veelal door onderaannemers en andere aannemersbedrijven.

Ondanks de ontwikkelingen van de bedrijven is er nog steeds een wisselwerking tussen markt en overheid waarbij efficiëntie en effectiviteit als maatschappelijke randvoorwaarde gelden, maar ook de maatschappelijke rol van de markt naar voren komt in de vorm van werkgelegenheid.

Een speciale plek in de weg- en waterbouwmarkt nemen de ingenieurbureaus in. Vooral naar aanleiding van de ruilverkavelingen en herinrichtingswerkzaamheden in de vorige eeuw zijn de huidige grote ingenieurbureaus ontstaan. Ze bieden een mogelijkheid aan de opdrachtgever om de ontwerpverantwoordelijkheid al dan niet gedeeltelijk uit te voeren voor de opdrachtgever.

3.4 Aanbesteden door de jaren heen

Aanbesteden heeft een maatschappelijke functie. Kapitaalwerken kunnen financieel voor een zo optimaal mogelijke prijs worden gerealiseerd. Daarnaast is het uitbesteden van werken ook een middel om in tijd van crisis toch vanuit de overheid voor een impuls voor de werkgelegenheid te zorgen.

Dit aanbesteden is door de jaren heen een proces van evenwicht geweest, vanuit allerlei invalshoeken. Een evenwicht dat niet altijd in balans was.

In de negentiende eeuw wordt door Heezik & Toussaint gesproken over *'Het stelsel van openbare aanbesteding bleef ook in de tweede helft van de 19^e eeuw de nodige problemen met zich meebrengen.'* (Heezik & Toussaint, 1996). Hierbij wordt als argument aangedragen dat de volledig vrije mededinging waarbij iedere aannemer mee kan dingen naar de opdracht, die voor de laagste prijs wordt gegund, de prijzen de neiging vertoonden onder de prijs te dalen waarmee de gevraagde kwaliteit kon worden gerealiseerd. Heezik & Toussaint geven aan dat dit tot veel misstanden heeft geleid in de bouwmarkt.



Maar ook net voorbij de laatste eeuwwisseling komt pijnlijk naar voren dat evenwicht een moeilijk te handhaven mechanisme is.

Een uitzending van het televisieprogramma Zembla in 2001 met de titel *'Sjoemelen met miljoenen'* bracht een mogelijke, grootschalige fraude in de bouwsector onder de aandacht met verboden prijsafspraken aan de basis. Het resultaat hiervan is een parlementaire enquête geweest.

De conclusies van de commissie die de parlementaire enquête hebben uitgevoerd, zijn niet mals. Er blijkt sprake te zijn van grootschalige fraude waarbij de overheid voor honderden miljoenen financieel is benadeeld en waarbij er een passieve houding is geconstateerd om dit te voorkomen van zowel directies van aannemersbedrijven als de overheid zelf (Vos, 2003). *'Het systeem leidde tot prijsopdrijving en tot afname van concurrentie en technologische vernieuwing'*, volgens de commissie.

Dit alles heeft geleid tot een aantal aanbevelingen van de commissie, met als hoofdthema *'de nieuwe zakelijkheid'*. Nieuwe zakelijkheid die inhoudt dat de bouwnijverheid geen aparte status verdient en aan eerlijke concurrentie en gezonde marktwerking moet doen, waarbij begrippen zoals objectiviteit, non-discriminatie en transparantie maatgevend horen te zijn bij aanbestedingen van overheidsopdrachten om zo op integere wijze te kunnen werken, waarbij elkaars taken en verantwoordelijkheden worden gerespecteerd. Dit alles wordt verankerd in een aanbestedingskader dat door een actief toezicht wordt gecontroleerd op naleving.

Daarnaast spreekt de commissie over de revitalisering van de bouwnijverheid met de minister van VROM als eerstverantwoordelijke. Hierbij dient volgens de commissie aandacht te zijn voor het bouwbeleid in brede maatschappelijke zin, dat er één aanspreekpunt vanuit de bouwnijverheid komt en dat de bouw de verantwoordelijkheid neemt als katalysator voor de ontwikkeling van kennis en innovatie.

Hiernaast worden diverse verder uitgewerkte aanbevelingen gedaan, die een relatie hebben met bovenstaande aanbevelingen. Opvallend hierbij is wel dat de commissie aangeeft dat opdrachtgevers professioneler moeten aanbesteden. Standaardwerken op basis van laagste prijs, waarbij de opdrachtgever zorgt dat zijn wensen en eisen goed kwantificeert. Bij complexere en innovatievere werken kunnen ook andere criteria worden gehanteerd, zoals de economisch meest voordelige aanbiedingen.

Het ontstaan van deze bouwfraude heeft een lange geschiedenis. Opvallend hierbij is de rol van het vooroverleg door marktpartijen dat al jarenlang werd gevoerd. Al in 1953 werd de Wegenbouw Aannemers Combinatie (WAC) opgericht met toestemming van de overheid (Vos, 2003). De leden van deze organisatie deden bij alle aanbestedingen melding van hun deelname. Onder de vlag van de WAC werd vooroverleg georganiseerd om te bepalen wie de laagste prijs had en het werk mocht maken en waarbij alle andere deelnemers een rekenvergoeding kregen. Het doel van deze manier van werken was tweeledig. Het voorkomen van *'leuren'* en het corrigeren van het gebrek aan evenwicht tussen aanbod en vraag als gevolg van het gebrek aan informatie over de aanbodzijde en de hoge kosten om te komen tot een aanbieding.



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

In 1992 heeft de Europese commissie deze prijsvorming verboden omdat deze in strijd is met het Europese mededingingsrecht. De markt protesteert nog door ontheffing aan te vragen, maar eind 1998 wordt duidelijk dat de Europese Commissie en de NMa geen ontheffing verlenen.

Het niet meer toestaan van vooroverleg heeft uiteindelijk niet geleid tot het niet meer uitvoeren ervan door de markt. De hieruit voortgevloeide bouwfraude en bouwenquête hebben een aantal aanbevelingen opgeleverd dat *'de nieuwe zakelijkheid'* vertegenwoordigt.

Van Waarden geeft aan dat de nieuwe zakelijkheid in eerste instantie een reinigende werking zal hebben in de markt waarbij ook boetedoening door bedrijven zal worden gedaan (Waarden, 2003). Maar Van Waarden geeft ook een winstwaarschuwing mee. Doordat de prijsvorming in de aanbestedingsfase nog meer onder druk komt te staan, ziet Van Waarden andere strategieën die opdrachtnemers gaan hanteren. Nog meer zullen de risico's worden afgewenteld op onderaannemers, zullen concerns nog groter worden waardoor binnen deze concerns wel geoorloofde prijsafspraken kunnen worden gemaakt en er gaat stevig onderhandeld worden na aanbesteding in de een-op-een-relatie die de opdrachtnemer dan met de opdrachtgever heeft. Van Waarden vraagt zich af of hier het maatschappelijke belang wordt gediend.

Een markt met weinig of geen concurrentie is geen markt die bijdraagt aan het maatschappelijk belang. *'Markten zijn fantastische machines voor welvaartscreatie. Vooral als ze goed geolied zijn met voldoende concurrentie'* (Damme, 2017).

Al deze aspecten vragen om een evenwichtsmarkt. Een markt waarbij vraag en aanbod zoveel mogelijk op elkaar zijn afgestemd waardoor werken gerealiseerd kunnen worden over langere perioden en projecten heen, voor een prijs die in evenwicht is met de gevraagde kwaliteit.

Net voor het bekend worden van de bouwfraude wordt binnen Rijkswaterstaat gesproken over innovatief aanbesteden (Dorée, 1999). Innovatief in de zin van anders dan voorheen, waarbij overheid de taak van het ontwerp op zich nam en de markt zorgde voor de uitvoering. Dit met als doel om te komen tot het stimuleren van de ontwikkeling van innovatieve producten en productiemethoden.

Het is voor Rijkswaterstaat mede de reden om de eigen interne organisatie sterk te verkleinen en een beleid te voeren, onder het motto: *'De markt, tenzij'*, waarbij de markt wordt gevraagd voor de realisatie van kapitaalwerken tenzij aangetoond kan worden dat het beter door de overheid kan worden gerealiseerd.

Hiermee is Rijkswaterstaat een van de belangrijkste aanjagers bij de nieuwe taakverdeling tussen de markt en de overheid die geresulteerd heeft in het nieuwe juridische kader, de UAV-gc.

In navolging van Rijkswaterstaat zijn ook andere overheden gebruik gaan maken van UAV-gc voor de realisatie van kapitaalwerken, waaronder de Provincie Groningen.



3.5 De Marktvisie

De bouwfraude en vervolgens een behoorlijke crisis tussen 2008 en 2014. Het lijken zaken die invloed hebben op de gang van zaken in de bouwwereld van de infrastructuur. Regelmatig komen projecten in het nieuws die miljoenen meer kosten dan begroot, zeker in de loop van het project, projecten die onveilige situaties opleveren en ga zo maar door. Dit heeft ook invloed op het maatschappelijk belang. Worden projecten wel efficiënt en effectief in het kader van de maatschappelijke functie uitgevoerd?

Het leidt er in 2016 toe dat Rijkswaterstaat het initiatief neemt om te komen tot een marktvisie. Een marktvisie die uiteindelijk met en door heel veel partijen wordt onderschreven: het Rijksvastgoedbedrijf, ProRail, Bouwend Nederland, NL Ingenieurs, de Vereniging van Waterbouwers, MKB Infra, Uneto VNI en Astrin. Zij hebben gezamenlijk de ambitie voor 2020 geformuleerd:

‘Wij excelleren als ‘bouwers van Nederland’ door betrouwbaar, aanspreekbaar en inspirerend te zijn en we werken voor burgers en bedrijven samen aan een veilig, leefbaar en bereikbaar Nederland.’ (Rijkswaterstaat, 2018)

Deze mooie volzin is verder vertaald naar een aantal maatschappelijke doelstellingen. Dit gaat over de ambitie om duurzaam en toekomst-robuste werken te gaan realiseren. Maar ook kwaliteit en prestaties centraal stellen en durven te leren van de fouten die worden gemaakt. Om van hieruit waardering te krijgen van de maatschappij. En dat in goede samenwerking, waarbij respectvolle verhoudingen centraal staan en partijen zich eigenaar blijven voelen van de marktvisie.

De verdere uitleg waarom deze marktvisie nodig is, heeft veel raakvlakken met de hiervoor beschreven jarenlange verhouding tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. *‘Nederland is door de eeuwen heen groot geworden door publiek-private samenwerking. Onze infrastructuur is door deze gezamenlijke inspanning geworden zoals hij vandaag is: functioneel, kwalitatief hoogwaardig en bovendien bijzonder mooi!’*

Onder andere de economische crisis heeft tot gevolg gehad dat deze publiek-private samenwerking onder druk is komen te staan door veel lage inschrijvingen en hiermee gepaard gaande projectoverschrijdingen, verliezen en discussies tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. Zaken waarmee de sector negatief in de publiciteit komt en die het imago negatief beïnvloeden.

‘Soms lijkt de spanning tussen opdrachtgever en opdrachtnemer centraal te staan in plaats van het realiseren van een maatschappelijke opgave waartoe het werk dient. En dat in een tijd van toenemende burgerparticipatie en complexer wordende opgaven, waarbij ook de snelle technologische ontwikkelingen (met name in de ICT en datawereld) hun invloed hebben. We voelen de noodzaak voor een andere cultuur in de bouwsector. Eén die is gericht op samenwerking op basis van complementariteit. Vanuit gelijkwaardigheid in de relatie met respect voor ieders rol. Een cultuur die een einde kan maken aan de zogenoemde vechtcontracten waar we nadrukkelijk van af



willen. We hebben elkaar daarbij nodig. Dit vraagt om een goede samenwerking en gezonde verhoudingen in de gehele keten van Rijkswaterstaat, mede-opdrachtgevers, marktpartijen en hun leveranciers.' (Rijkswaterstaat, 2018).

Het is een beweging van Rijkswaterstaat van *'De markt tenzij'*, die ten grondslag ligt aan de totstandkoming van de UAV-gc, naar *'Samen met de markt'*.

De beslissing van Rijkswaterstaat in december 2018 om de aparte status van de Marktvisie binnen Rijkswaterstaat te laten verdwijnen, levert in de Cobouw een reactie op waarbij aangegeven wordt dat crisis voorbij is maar dat er nog geen sprake is van een gezonde sector (Cobouw, 2018).

3.6 De opgave

Het is wederom Rijkswaterstaat die op haar website kenbaar maakt wat de toekomstige opgave is:

'Opgaven worden complexer en dynamischer en vragen om een meer integrale aanpak. Er worden steeds meer politieke en maatschappelijke doelstellingen vertaald in onze opgaven. Ook bewegen we richting een netwerksamenleving waarin burgerparticipatie een steeds grotere rol speelt. De stem van de eindgebruikers krijgt meer invloed in de keten. Slim onderhoud, vervanging, uitbreiding (inclusief aanpassingen op de ontwikkelingen) en beter benutten wordt steeds belangrijker. Dit vraagt om verandering in de ketenrelaties. De huidige werkvormen en marktordening sluiten niet altijd meer aan bij de complexiteit van de opgaven.' (Rijkswaterstaat, 2018)

De complexere en meer dynamische opgave betreft maar slechts voor een gedeelte de technologische opgave. Veel vaker gaat het om complexiteit en dynamiek naar aanleiding van werken die in de beperkte ruimte meerdere functies moeten vervullen in een omgeving waarin veel meer belanghebbenden een stem hebben.

Een onderdeel van de door Rijkswaterstaat genoemde opgave is de instandhouding van het huidige areaal aan infrastructuur. Veel van de in Nederland gebouwde kunstwerken⁹ dateren uit de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. Hertogh geeft al in 2013 aan dat hier de opgave voor studenten ligt (Hertogh, 2013), waarmee hij doelde op het werk waar studenten zich met name op kunnen richten als toekomstige medewerkers in de sector.

Wat ook een zeer actuele maatschappelijke discussie is, is de vraag hoe we de wereld duurzaam kunnen blijven gebruiken. In de infrastructurele wereld gaat het hierbij vooral om de invulling van de circulaire economie. Fundamenteel anders omgaan met grondstoffen en energie. Dit is inmiddels vormgegeven in het beleid door het rijk in *'Nederland Circulair in 2050'* (Ministerie van Infrastructuur & Ministerie van Economische Zaken, 2016). Om

⁹ Kunstwerken = infrastructurele werken of kapitaalwerken van beton, staal of hout. Bijvoorbeeld brug, viaduct.



dit mogelijk te maken, geeft dit rapport aan dat er een opgave ligt die vraagt om veranderingen in brede zin. En dat hiervoor zowel technische, sociale als systeeminnovaties nodig zijn.

3.7 Tussenresultaten

Eeuwenlang hebben overheid en markt met elkaar op nagenoeg dezelfde manier samengewerkt. De markt voert werken uit op basis van aanbesteed werk. Werk dat door de overheid is voorbereid, daarbij eventueel ondersteund door ingenieursbureaus. Dit met als achtergrond dat dit maatschappelijk gezien de meest economische wijze van werken bleek te zijn voor de totstandkoming van kapitaalwerken.

Aanbesteden als proces van evenwicht tussen aanbod en prijs. Een evenwicht dat niet altijd in balans was. De bouwfraude maakte nogmaals duidelijk dat er maatschappelijk gezien sprake moet zijn van een evenwichtsmarkt om kapitaalwerken efficiënt en effectief te realiseren.

De ontwikkelingen van de afgelopen decennia geven een verschuiving weer van de taakverdeling tussen overheid en aannemers. Dit is in het licht van de algemene werkwijze van de afgelopen eeuwen een aardverschuiving. Toch blijft hierbij vanuit maatschappelijk oogpunt de efficiëntie en effectiviteit een belangrijk uitgangspunt.

De toekomstige opgaven die complexer en dynamischer worden onder invloed van politieke en maatschappelijke opgaven, waaronder duurzame ontwikkeling, vergen innovaties in meest brede zin.

Vanuit het maatschappelijk kader volgen een aantal randvoorwaarden (deelvraag 1, gedeeltelijk):

De Provincie Groningen en hiermee ook de Mobiliteitsafdelingen hebben voor de inwoners en bedrijven van de Provincie Groningen een publiek-maatschappelijke taak die wordt uitgevoerd door Gedeputeerde Staten en gecontroleerd door Provinciale Staten. Hierbij hebben de Mobiliteitsafdelingen de maatschappelijke taak voor het maken van plannen m.b.t. mobiliteit, het ontwerpen en aanleggen van nieuwe kapitaalwerken en het beheren en onderhouden ervan, waarbij de volgende **randvoorwaarden** gelden:

- De inzet van de markt, onder invloed van gezonde concurrentie (evenwichtsmarkt), dient te leiden tot efficiënt en effectief gebouwde en onderhouden kapitaalwerken ten gunste van het publiek-maatschappelijk belang;
- Voor de toekomstige opgaven is innovatie op zowel technisch, economisch en sociaal vlak noodzakelijk die bijvoorbeeld duurzaamheid bevorderen in het kader van het maatschappelijk belang.



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?



Het juridisch kader



4 Het juridisch kader

4.1 Inleiding

De publiek-maatschappelijke functie van de Provincie heeft zijn weerslag op het juridisch kader waarbinnen de Provincie zich kan bewegen. Hierbij is de Provincie, als overheid, gebonden aan Europese en landelijke wetgeving voor de inkoop oftewel aanbesteding van werken (en diensten). Een van de uitwerkingen is dat overheden gebonden zijn aan de Gids Proportionaliteit (Sloots, Stuijts, Keulen, Koning- van Rutte, & Hebly, 2016) waarin wordt aangegeven dat werken boven de € 2.000.000 openbaar moeten worden aanbesteed. De Provincie heeft hierbij alleen invloed op de inschrijvers door het stellen van redelijke (proportionele) eisen en voorwaarden voor toelating en/of inschrijving. Daarbij kan maar een beperkt aantal aanbestedingsprocedures voortvloeiend uit het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (Staatscourant, 2016) worden toegepast. De Provincie Groningen heeft dit geheel van juridische zaken vertaald in haar inkoopbeleid.

De ‘beste uit de bus’¹⁰ gaat met de opdrachtgever een contract aan. Ook dit wordt juridisch verankerd in een door beide partijen te ondertekenen contract.

Dit juridisch kader geeft de randvoorwaarden die van toepassing zijn op deze thesis. Hiermee wordt gezamenlijk met hoofdstuk 1, het maatschappelijk kader, onderzoeksvraag 1 beantwoord.

→ *Bent u al goed op de hoogte van het juridische kader bij de realisatie van infrastructurele werken dan kunt u doorbladeren naar paragraaf 4.7 waarin een korte samenvatting met resultaten wordt gepresenteerd.*

4.2 De aanbestedingswet en het reglement

Het inkopen ofwel aanbesteden van werken is al decennialang via de wet geregeld. Op Europees niveau is door het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie op 26 februari 2014 onder andere de Richtlijn 2014/24/EU betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten (RL WLD) vastgesteld. Deze richtlijnen zijn in Nederland geïmplementeerd door middel van een wijziging van de Aanbestedingswet 2012 (AW 2012). De teksten van de richtlijnen RL WLD en de AW 2012 komen sterk met elkaar overeen.

¹⁰ De uitdrukking ‘als beste uit de bus’ stamt uit de tijd tot eind vorige eeuw waar aannemers hun inschrijving in de aanbestedingsbus deponeerden. De aannemer die de laagste prijs had ingediend kwam dan in aanmerking voor uitvoering van het werk: als beste uit de ‘aanbestedings’-bus.



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

Maar er zijn ook verschillen. Op basis van de ruimte die de Europese richtlijn biedt, is in de AW 2012 door Nederland een keuze gemaakt om onderscheid te maken tussen nationale aanbesteding en Europese aanbesteding. Hierbij zijn de door de Europese Commissie vastgestelde drempelbedragen, die elke 2 jaar worden herzien, van belang. De AW 2012 geeft hierbij wel de mogelijkheid om ook onder de drempelbedragen Europees aan te besteden.

Op grond van artikel 1.22, lid 1 van de AW 2012 en het Aanbestedingsbesluit is het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016) aangewezen als richtsnoer voor aanbestedingen door overheden (Staatscourant, 2016).

Een uitwerking van de aanbestedingsregels in een reglement kent voor werken een lange traditie. Evenals het ARW 2012 kan het ARW 2016 ook gebruikt worden bij aanbestedingen voor leveringen en diensten. Alle procedures zijn, voor zover relevant, uitgeschreven voor nationale en Europese procedures. Het ARW 2016 kan daardoor zowel op Europese en nationale procedures van toepassing worden verklaard. Het ARW 2016 volgt nauwkeurig de herziene AW 2012.

Het ARW 2016 kent een groot aantal procedures. Procedures die ten opzichte van de ARW 2012 zijn aangepast en uitgebreid naar aanleiding van de maatschappelijke ontwikkelingen. Naast de gebruikelijke procedures zoals de openbare procedure, de niet openbare procedure, de concurrentie gerichte dialoog is in het ARW 2016 ook een procedure van het innovatiepartnerschap opgenomen die het mogelijk maakt om op een andere wijze de markt te benaderen binnen de kaders van de AW 2012.

Het Aanbestedingsbesluit wijst, naast het ARW 2016, ook de Gids proportionaliteit (Sloots, Stuijts, Keulen, Koning-van Rutte, & Hebly, 2016) als richtsnoer aan.

4.3 Gids proportionaliteit

Het proportionaliteitsbeginsel is volgens de AW 2012 een van de belangrijkste beginselen van het aanbestedingsrecht. Het proportionaliteitsbeginsel wil zeggen dat de aanbestedende dienst redelijke eisen en voorwaarden stelt bij aanbesteding die in redelijke verhouding staan met de aard en omvang van het aan te besteden werk.

Hierbij geeft de Schrijfgroep van de Gids proportionaliteit aan dat de voorfase in het aanbestedingstraject de belangrijkste fase is. In deze fase neemt de aanbestedende dienst de beslissingen die betrekking hebben op de aard en de omvang van het aan te besteden werk. Beslissingen die betrekking hebben op bijvoorbeeld de percelenregeling, het eventuele gebruik van een raamovereenkomst of geschiktheidseisen. Op deze voorfase is dan ook met name de Gids proportionaliteit gericht.



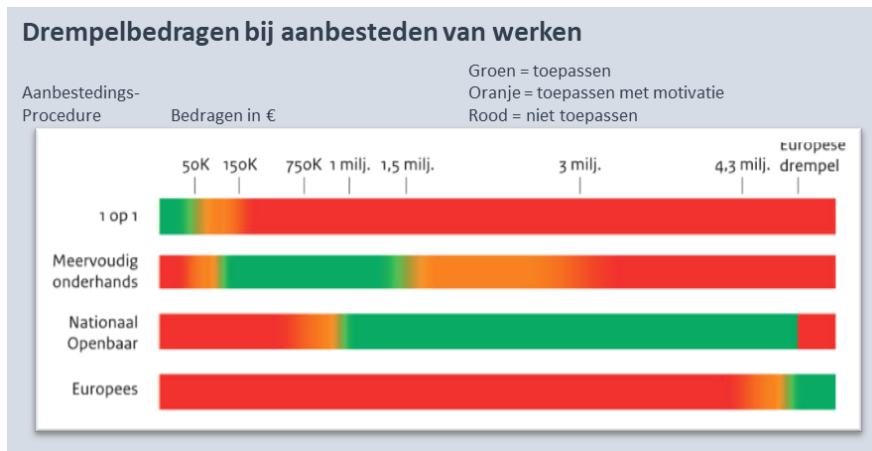
UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

De belangrijkste criteria voor proportionaliteit zijn doelmatigheid en rechtmatigheid. Doelmatigheid ziet in beginsel toe op de wijze waarop de overheidsmiddelen worden besteed. Dit kan onder meer gericht zijn op een goede prijs-kwaliteitverhouding van het ingekochte (Best value for taxpayer's money) en/of het bevorderen van de lokale economie. Bij een aanbestedingsprocedure dienen in het kader van de rechtmatigheid daarnaast onder meer gelijke kansen van deelnemende partijen te worden gewaarborgd en integriteitsrisico's te worden tegengegaan. Rechtmatigheid ziet toe op het naleven van de wet- en regelgeving. Voor wat betreft het proportionaliteitsbeginsel geeft deze Gids een handvat aan aanbestedende diensten hoe hiermee om te gaan.

Een belangrijke keuze in het kader van proportionaliteit en daarmee doelmatig- en rechtmatigheid is de keuze van een aanbestedingsprocedure. Hiermee wordt door de aanbestedende dienst getracht tot gunning van een werk te komen dat in concurrentie tot stand is gekomen.

De via de AW 2012 verplicht gestelde ARW2016 geeft een groot aantal mogelijke procedures, waarvan de openbare en de niet-openbare de bekendste en de meest gebruikte procedures zijn.

De kosten voor een aanbieder om te komen tot een inschrijving bij aanbesteding staan niet altijd in verhouding met het doel van de aanbesteding. Het is van belang dat de aanbestedende dienst de meest geschikte procedure kiest die tevens proportioneel is. De Gids proportionaliteit geeft hieraan richting op basis van de grootte van het aan te besteden werk. Zie hiervoor figuur 2.



Figuur 2 Te hanteren aanbestedingsprocedure (Sloots, Stuijts, Keulen, Koning- van Rutte, & Hebly, 2016)

Naast de algemeen bekende procedures voorziet de regelgeving voor specifieke situaties, onder nader omschreven voorwaarden, in toepassing van andere procedures, zoals de concurrentiegerichte dialoog, de



mededingingsprocedure met onderhandeling, de procedure van het innovatiepartnerschap, de procedure voor sociale en andere specifieke diensten, het dynamisch aankoopstelsel en de prijsvraag. De keuze voor een dergelijke procedure wordt met name ingegeven door de wens van de aanbestedende dienst om inbreng over mogelijke oplossingsrichtingen uit de markt te genereren en wordt dan ook pas na een gedegen afweging ingezet. De procedure van de concurrentiegericht dialoog, de mededingingsprocedure met onderhandeling of de procedure van het innovatiepartnerschap kan toegepast worden als er niet kan worden voorzien in de behoefte van de aanbestedende dienst zonder aanzienlijke aanpassing van gemakkelijk beschikbare oplossingen, dan wel omdat het een innovatieve oplossing betreft die nog niet in de markt beschikbaar is.

Het objectief en transparant doorlopen van deze procedures vraagt een zwaardere inspanning van zowel de aanbestedende dienst als van de marktpartijen dan de gangbare procedures. Het voorwerk voor een aanbesteding (het schrijven van de uitgangspunten en de te realiseren doelstellingen) blijft hetzelfde, maar de procedure op zich kent een langere doorlooptijd en vraagt naast overleg met marktpartijen ook een uitgebreide en gedegen verslaglegging. Dit leidt tot hogere transactiekosten die disproportioneel kunnen zijn. In veel gevallen volstaat een marktanalyse of marktconsultatie om bepaalde informatie te verkrijgen.

4.4 Inkoopbeleid Provincie Groningen

De nadere invulling van de AW 2012, ARW 2106 en de Gids Proportionaliteit heeft gestalte gekregen in het inkoopbeleid van de Provincie Groningen (Provincie Groningen, 2016). Hierin staan, naast de invulling van Europese en landelijke wetgeving en richtlijnen, ook criteria waaraan de inkoop zou moeten voldoen. Dit zijn criteria zoals 100% duurzaam inkopen, duurzaam GWW¹¹, circulair inkopen, Social Return On Investment, inzet (regionaal) MKB, innovatie/launching customer. Dit zijn criteria die zijn opgenomen om meer invulling te geven aan de eigen wensen en provinciale doelen, zoals verwoord in het college-akkoord 2015-2019 van het huidige college.

De doelstelling die in het inkoopbeleid is opgenomen: *‘Het nu en in de toekomst, op professionele en zorgvuldige wijze inkopen van werken, leveringen en diensten voor de Provincie Groningen, waarbij de provincie zich zowel intern als extern profileert als een zakelijke, betrouwbare en integere partner.’*

De doelstellingen worden door de Provincie Groningen vertaald door onder andere eenduidige aanbestedingsdocumenten op te stellen en beneden de Europese drempel zoveel mogelijk onderhands aan te besteden.

Maar ook door in het verlengde van de Gids proportionaliteit niet meer informatie van de markt te vragen dan noodzakelijk voor de uitvoering van het werk en wens en voorwaarden te stellen die in verhouding staan tot de omvang van het werk.

¹¹ GWW = Grond, weg- en waterbouw



UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

Verder volgt het inkoopbeleid het wettelijke kader met een aantal nuanceringen en benadrukking van het wettelijk kader:

Digitaal aanbesteden

Alle overheden zijn wettelijk verplicht hun nationale en Europese aanbestedingen via het elektronische systeem voor aanbestedingen te publiceren. In de huidige praktijk wordt hiermee TenderNed bedoeld. De aanbestedingen van de provincie worden op de wettelijk voorgeschreven manier gepubliceerd.

Vanaf 1 juli 2017 is het voor Europese aanbestedingen verplicht om de gehele procedure digitaal te laten verlopen. De provincie maakt hiervoor gebruik van een elektronisch aanbestedingssysteem.

Drempelbedragen

Provincie Groningen heeft in het inkoopbeleid de drempelbedragen uit de Gids Proportionaliteit nader ingevuld.

Aanbestedingsprocedure	Werken	Leveringen en Diensten	Minimum aantal uit te nodigen leveranciers
Enkelvoudig onderhands	< € 150.000,-	< € 50.000,-	1 offerte
		€ 50.000,- <> max. € 70.000,-	Na motivering en in overleg met CI 1 offerte
Meervoudig onderhands	€ 150.000,- <> € 2.000.000,-	€ 50.000,- <> Eur. drempel	Minimaal 3 en maximaal 5 offertes
	€ 2.000.000,- <> € 3.000.000,-		Na motivering en in overleg met CI minimaal 3 en maximaal 5 offertes
Nationaal	€ 2.000.000,- <> Eur. drempel	n.v.t.	n.v.t.
Europees	>= Europese drempel	>= Europese drempel	n.v.t.

Figuur 3, drempelbedragen Provincie Groningen

4.5 De huidige UAV-gc 2005

De inkoop van kapitaalwerken door de overheid is sinds 1968 onder de voorwaarden van de UAV, Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken. De UAV regelt de contractverhoudingen tussen



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

opdrachtgever en aannemer. Deze voorwaarden zijn gericht op de rolverdeling van de opdrachtgever als verantwoordelijke voor het ontwerp en de aannemer als verantwoordelijke voor de uitvoering. Maar ook in de voorloper van de UAV 1968, de AV 1938, is deze rolverdeling al aan de orde. De vigerende UAV is de UAV 2012. Vooral naar aanleiding van de wens van de Rijksoverheid begin deze eeuw om met een kleinere overheid te willen werken, is er een nieuw kader ontwikkeld, paritair met de markt, waarbinnen de inkoop van kapitaalwerken kan worden gerealiseerd, de UAV-gc 2005 (met als eerste voorloper de UAV-gc 2000). Het gaat hierbij nog steeds om de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken maar dan voor **geïntegreerde contractvormen**. Contracten waarbij de opdrachtnemer ook (een gedeelte van) de ontwerpverantwoordelijkheid onder haar hoede krijgt. Dit met de gedachtegang van de rijksoverheid dat de markt de juiste kennis en ervaring heeft om de werken te kunnen realiseren en met de gegeven ruimte tot creatievere oplossingen kan komen. Hiermee hoeft de ontwerpverantwoordelijkheid niet expliciet bij de overheid te worden ondergebracht.

Bij het gebruik van de UAV-gc 2005 is in de afgelopen 10 tot 15 jaar de nodige ervaring opgedaan door zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers. Hierbij is een aantal meer problematisch ervaren signalen terugkerend. (Dam, Groot, & Orobio de Castro, 2016). Dam, Groot & Orobio de Castro spreken van een aantal signalen, waaronder de risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, de door opdrachtgever verstrekte informatie en de hiermee gepaard gaande verantwoordelijkheid, de procedure voor wijzigingen die belemmerend werkt omdat de doorlooptijd langer is dan voor de uitvoering wenselijk is, de reikwijdte van de inspanningsverplichting van opdrachtnemer bij aanvragen van vergunningen en de totale aansprakelijkheid van de opdrachtnemer die beperkt zou moeten worden. Dam, Groot & Orobio de Castro geven hierbij aan dat de risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer het beste kan worden georganiseerd via de Gids Proportionaliteit. De andere signalen zijn signalen die vertaald kunnen worden in een herziene UAV-gc.

4.6 UAV-gc 2020, een vernieuwd kader in aantocht

Er is sinds 2016 een pre-commissie op initiatief van de CROW¹² actief bezig met de actualisatie van de UAV-gc naar aanleiding van diverse signalen. Het uiteindelijke doel dat met deze herziening wordt nagestreefd, is het verbeteren van de samenwerking tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers, het voorkomen van vertragingen tijdens de uitvoering van het contract en de risico's bij die partij te alloceren die het risico het beste kan beheersen. Naar verwachting kan in de loop van 2020 een geactualiseerde versie van de UAV-gc worden uitgebracht (CROW, 2018).

¹² CROW Kennisplatform grond-, weg- en waterbouw.

De naam CROW is oorspronkelijk een afkorting van Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek.



4.7 Tussenresultaten

De Provincie Groningen is gehouden aan Europese en landelijke regelgeving op het gebied van inkoop van infrastructurele werken. Het ARW2016 omvat een aantal procedures die gevolgd kunnen worden vanuit de Aanbestedingswet 2012 om werken aan te kunnen besteden. Hierbij dient de procedure proportioneel te zijn, dat wil zeggen doelmatig en rechtmatig. Dit heeft de Provincie Groningen uitgewerkt in het inkoopbeleid. De inkoop, ofwel de aanbesteding, wordt afgesloten met het tekenen van een contract. Een contract met algemene voorwaarden: UAV 2012 of UAV-gc 2005.

Vanuit het juridisch kader volgt een aantal randvoorwaarden (deelvraag 1, gezamenlijk met maatschappelijk kader):

De Provincie Groningen is volgens de Europese en landelijke wetgeving verplicht om werken aan te besteden conform de Aanbestedingswet 2012.

- De mogelijke aanbestedingsprocedures dienen conform het ARW2016 te worden uitgevoerd;
- De aanbestedingsprocedure dient proportioneel te zijn conform Gids Proportionaliteit waarbij in het inkoopbeleid van de Provincie Groningen de volgende drempelbedragen hanteert voor werken boven EUR 2.000.000:
 - o EUR 2.000.000 tot de Europese drempel: nationale procedure, openbaar;
 - o EUR 2.000.000 tot EUR 3.000.000: na motivering en overleg met CI onderhands met minimaal 3 en maximaal 5 offertes;
 - o Hoger dan de Europese drempel (EUR 5.548.000): Europese procedure, openbaar.

De huidige UAV-gc 2005 zal binnenkort worden vervangen door de UAV-gc 2020, waarbij landelijk ervaren knelpunten worden vertaald naar een vernieuwd juridisch kader.



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?



Vanuit de theorie beschouwd



5 Vanuit de theorie beschouwd

5.1 Inleiding

De publiek-maatschappelijke taak en het hieruit voortvloeiende juridisch kader geven gezamenlijk de kaders weer waarbinnen de kapitaalwerken dienen te worden gerealiseerd.

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader beschouwd. In dit theoretisch kader wordt nader ingezoomd op het daadwerkelijke proces van de realisatie van kapitaalwerken. Hierbij wordt stilgestaan bij de kenmerken van de realisatie van deze kapitaalwerken die projectmatig worden aangevlogen en de mogelijke manieren van organiseren en het juridisch borgen van de realisatie samen met de markt. Dit leidt tot een min of meer verplichte samenwerking met *een* marktpartij. In deze situatie wordt van de marktpartij kennis, kunde en innovatie gevraagd. Samenwerking blijkt nodig te zijn voor de juiste inbreng van kennis, kunde en innovatie en vormt de basis voor het conceptueel model dat wordt gebruikt voor dit onderzoek. Onderzoeksvraag 2 is hiermee beantwoord.

➔ *Bent u al goed op de hoogte van projectmatig werken bij de realisatie van infrastructurele werken en de hierbij behorende bouworganisatievormen en contractvormen dan kunt u doorbladeren naar paragraaf 5.5 waar het theoretisch kader vanuit kennis, kunde en innovatie wordt voortgezet, resulterende in een conceptueel model van samenwerken. Paragraaf 5.7 geeft een korte samenvatting met resultaten van het gehele theoretisch kader.*

5.2 Projectmatig werken

De bouw in zijn algemeenheid maar zeker ook de bouw van infrastructurele werken wordt gekenmerkt door steeds weer unieke objecten die gerealiseerd worden in een unieke omgeving. Deze situatie brengt bij de realisatie ervan een groot aantal kenmerken met zich mee (Dorée, 2001). *‘Een aantal kenmerken is min of meer structureel en inherent aan het voortbrengen in de bouw. Ze zijn in dat opzicht onontkoombaar en moeilijk veranderbaar.’*

Dit begint met de locatiegebonden productie. Veel van de werkzaamheden kunnen niet anders dan op locatie worden uitgevoerd met aanpassingen van de omgeving om geschikt te worden gemaakt voor het werk en aansluiting hiervan op de bestaande situatie. Maar ook werkzaamheden die niet anders dan op locatie kunnen worden verricht omwille van de (on)mogelijkheid van vervoer van de producten in combinatie met het financiële aspect. De niet-locatiegebonden productie omvat bij infrastructurele werken vooral zaken op detailobject niveau: de productie van asfalt, de fabricage van prefab betonnen elementen en dergelijke. Samen met de vrijwel altijd



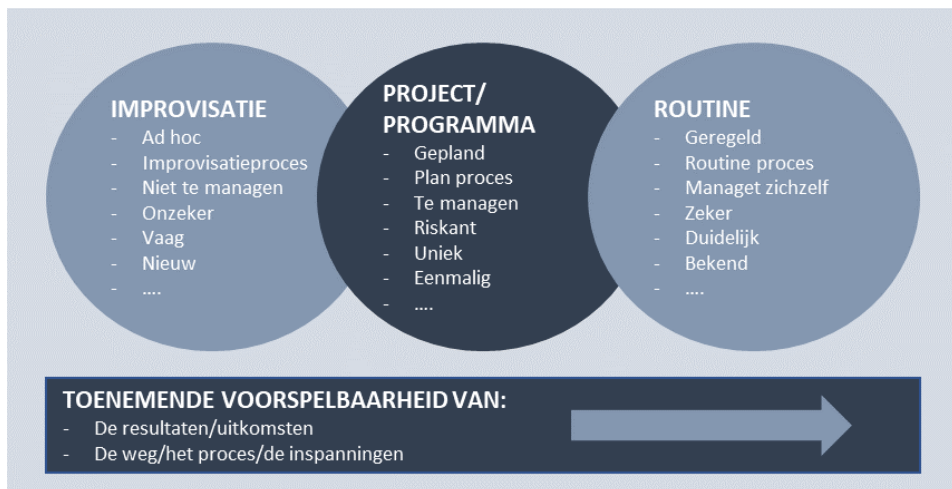
Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

unieke objecten, waarvan er, bij wijze van spreken, geen enkele identiek is, maakt dat het moeilijk is om schaalvoordelen te behalen en productie op voorraad zo goed als onmogelijk.

Infrastructurele werken moeten, vanuit het juridisch kader, openbaar (of in ieder geval meervoudig onderhands) worden aanbesteed. Bijkomend aspect is dat voor een opdrachtnemer maar een beperkt aantal inschrijvingen werkelijk zal leiden tot een opdracht. Hierdoor ontstaat productie-dis-continuïteit. Niet altijd kan een werk worden aangenomen op het tijdstip dat dit voor het bedrijf op een organisatorisch goed moment komt.

De realisatie van deze unieke bouwwerken wordt door een bepaalde manier van werken tot stand gebracht.

Volgens Kor (Kor, 2005) zijn er drie manieren van werken, waarbij Kor vooral dit beschrijft in relatie met opdrachten met een unieke opgave. Improvisatie, project- en programmamanagement en routine. Hierbij gaat het om de mate van toenemende voorspelbaarheid van de uitkomsten en de weg ernaartoe. Leggen we bovenstaande kenmerken van de realisatie van unieke objecten over de kenmerken van deze drie manieren van werken (zie figuur 4) dan volgt dat er sprake is van project- en programmamanagement. Het gaat om geplande, te managen, riskante, unieke en eenmalige werkzaamheden.



Figuur 4, Drie manieren van werken (Kor, 2005)

Bij het onderscheid maken in project- en programmamanagement betreft Kor ook nog procesmanagement (zie figuur 5). Procesmanagement is hier toegevoegd omdat programma's werken naar een doel, projecten werken naar een resultaat en er tevens gewerkt kan worden naar een volgende actie als zijnde procesmanagement. Als we deze



UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

kenmerken over de kenmerken van de bouw leggen (de realisatie van bouwwerken) komt naar voren dat er sprake is van projectmatig werken.

Aspect \ Project	PROCES	PROGRAMMA	PROJECT
Tijdhorizon	Tijdelijk, met een niet te voorspellen einde	Tijdelijk, stopt zodra mogelijk en nodig	Eindig, tevoren met marges bepaald
Waarop gericht	(On)mogelijke volgende stap	Vooraf bepaalde doelen	Vooraf bepaald resultaat
Besluitvorming	Ad hoc: Zodra mogelijk	Op bepaalde tijden, o.b.v. programmaplannen	Per fase gebaseerd op basisdocumenten
Plan van aanpak	Alleen de huidige stap voorzien	Gepland in coherente inspanningen	Gefaseerd in logische stappen
Uitkomst	Afhankelijk, onzeker, misschien, (on)gewild	Uniek, coherent, dynamisch, gewild	Uniek, eenmalig, complex, gewild
Instelling actoren t.a.v. samenwerken	We weten (nog) niet of we iets samen willen	We willen er samen naar streven	We moeten het samen maken

Figuur 5, Proces-, Programma- en Projectmanagement (Kor, 2005)

Projecten worden gefaseerd uitgevoerd. Kenmerkende en veelvoorkomende fasen zijn: initiatief, verkenning, planuitwerking, realisatie en eventueel onderhoud, exploitatie en sloopfase. Deze fasering komt overeen met de Werkwijze Nieuwe Infra die de Provincie Groningen hanteert voor de realisatie van kapitaalwerken (Provincie Groningen, 2017). Iedere fase kent hierbij zijn besluitvorming. Na de besluitvorming van de planuitwerking volgt de realisatiefase. Dit is de fase waarin daadwerkelijk wordt overgegaan op de voorbereiding en bouw van het kapitaalwerk. Het is in deze fase waarin ook de samenwerking met de markt wordt gezocht. Een samenwerking die nodig is zowel vanuit het maatschappelijk als wel het juridisch kader.

In deze realisatiefase worden een aantal stappen gezet/taken uitgevoerd om te komen tot de daadwerkelijke realisatie van een bouwwerk, zie figuur 6.

Vanuit het historisch perspectief is de taakverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer helder: de opdrachtgever zorgt voor ontwerp en bestek (van schetsontwerp naar voorlopig ontwerp, definitief ontwerp, uitvoeringsontwerp naar contract). Dit bestek wordt als verplichting uit het maatschappelijk en juridisch kader aanbesteed en de inschrijver die *'als beste uit de bus'* komt, mag het werk uitvoeren. Na uitvoering wordt het werk overgedragen aan de opdrachtgever die het werk in onderhoud neemt.



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?



Figuur 6, Fasen van een project¹³

Met de komst van UAV-gc als juridisch kader is deze taakverdeling niet meer de enige manier van verdeling van taken.

In de volgende paragrafen wordt aan de hand van bouworganisatievormen en contractvormen de verdeling van de taken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer nader toegelicht.

5.3 Bouworganisatievormen

'Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?' is de titel van dit rapport. Het is de bouworganisatievorm die wordt bedoeld met de term werkvormen.

In de Leidraad aanbesteden (Jansen, 2009) wordt de bouworganisatievorm omschreven als de wijze waarop de in een bouwproces uit te voeren taken over de verschillende deelnemers aan het bouwproces zijn verdeeld.

Jansen onderscheidt daarbij de volgende taken die nodig zijn om een project tot een goed einde te brengen:

- Ontwerpen van het bouwproject (D=Design, met als variant E=Engineer);
- Uitvoeren van het bouwproject (B = Build of C = Construct);
- Projectfinanciering verwerven (F = Finance);
- Meerjarig onderhoud en beheer van het gerealiseerde bouwproject verzorgen (M = Maintain);
- Exploiteren van het gerealiseerde bouwproject (O = Operate).

Ter illustratie worden financiering, meerjarig onderhoud en exploitatie meegenomen in onderstaande beschouwing. Het zijn echter geen taken die binnen de probleemstelling bij de markt worden gelegd.

De opdrachtgever kan deze taken op verschillende manieren verdelen, waarbij de opdrachtgever de taken zelf kan uitvoeren of door andere partijen kan laten uitvoeren.

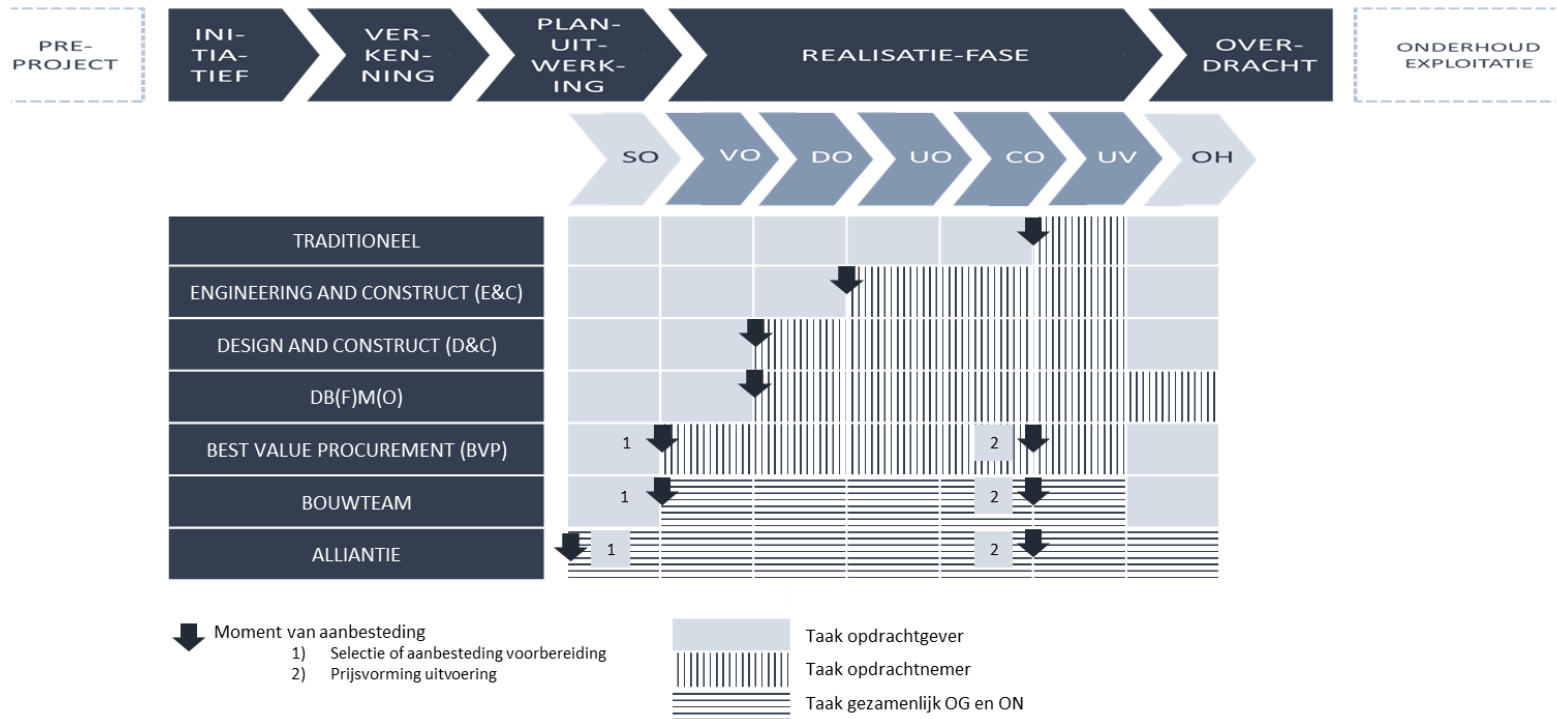
¹³ De gebruikte afkortingen zijn: SO = schetsontwerp, VO = voorontwerp, DO = definitief ontwerp, UO = uitvoeringsontwerp, CO = contractvorming, UV = uitvoering, OH = onderhoudsperiode



UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

Traditionele werkwijze/taakverdeling

De **traditionele rolverdeling** van opdrachtgever en opdrachtnemer is de rol van ontwerpverantwoordelijk voor de opdrachtgever en de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de opdrachtnemer. In de traditionele werkwijze kan de opdrachtgever de ontwerpverantwoordelijkheid ook via de markt betrekken, waarbij de opdrachtgever uiteindelijk verantwoordelijk blijft voor het ontwerp. Ook kan de opdrachtgever het onderhoud en de exploitatie bij de markt neerleggen door dit separaat aan te besteden.



Figuur 7, Verschillende bouworganisatievormen

Geïntegreerde werkwijze

Door meerdere taken bij één marktpartij neer te leggen, ontstaan de geïntegreerde bouworganisatievormen. Hierbij is een aantal vormen te onderscheiden:

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

Design and Construct (D&C) met als alternatief **Engineering and Construct (E&C)**. De eerste gaat over een wezenlijk deel van het ontwerp dat naast de uitvoering bij de markt wordt neergelegd. De tweede, engineering, gaat uit van een verdere detailuitwerking van een al verder door de opdrachtgever op hoofdlijnen ontworpen object, ook weer naast de uitvoering van het werk.

Ook binnen de geïntegreerde werkwijze vallen alle bouworganisatievormen **DB(F)M(O)**. Al naar gelang van de behoefte van de opdrachtgever kan naast het ontwerp en de uitvoering ook de financiering, het meerjarig onderhoud en/of de exploitatie door deze zelfde marktpartij worden uitgevoerd.

Ook onder de geïntegreerde werkwijze valt Best Value Procurement (BVP). De door Kasiwaghi ontwikkelde methode gaat uit van de markt die de beste waarde kan creëren voor de klant. In hoofdlijnen wordt hierbij de beste expert uit de markt geselecteerd die de uitwerking van het ontwerp op zich neemt en tot de concretiseringsfase komt. Het is pas bij de concretiseringsfase dat het werk wordt gegund en uitgevoerd, zie figuur 7.

Andere organisatievormen

De traditionele en geïntegreerde bouworganisatievormen gaan uit van een (strikt) gescheiden taakverdeling/taakverantwoordelijkheid. Dat is anders bij de bouworganisatievormen bouwteam en alliantie.

Bij een **bouwteam** wordt het ontwerp in teamverband door opdrachtgever en opdrachtnemer tot stand gebracht. Van oorsprong is hierbij nog steeds een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden. De opdrachtnemer vervult in de bouwteamfase de rol van adviseur die zijn kennis en kunde m.b.t. de uitvoering in kan brengen bij het ontwerp. Indien na het gereedkomen van het ontwerp met de opdrachtnemer overeenstemming kan worden gevonden over de prijs zal de opdrachtnemer dit werk uitvoeren. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de uitvoering.

Bij een **alliantie** gaan opdrachtgever en opdrachtnemer volledig samenwerken en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor zowel ontwerp als uitvoering. Hierbij wordt veelal een verdeling van de risico's afgesproken, die nog enige vorm van verdeling van taken en verantwoordelijkheden met zich meebrengt.

Een opdrachtgever is in beginsel vrij om een bepaalde bouworganisatievorm te kiezen (Jansen, 2009). Er zijn geen restricties vanuit het juridisch kader.

De keuze voor een van deze bouworganisatievormen is sterk afhankelijk van het beoogde eindresultaat van het project, een resultaat dat kan worden uitgedrukt in kwaliteit, kosten en tijd. Is goede kwaliteit gewenst of juist een snelle totstandkoming onder politieke druk.

Maar ook komen aspecten aan de orde als eigen kennis en ervaring, kennis en ervaring van de markt. Hoe ziet de interne organisatiestructuur eruit, is er sprake van vertrouwen (in de markt en andersom).

Onderdeel van de bouworganisatievorm is vanuit het juridisch kader de aanbestedingsvorm. Ook de aanbestedingsprocedure, waarvan de mogelijke procedures zijn beschreven in het juridisch kader, is een wezenlijk onderdeel van de bouworganisatievorm en de keuze van de opdrachtgever.



De uiteindelijke keuze voor een bouworganisatievorm leidt ook tot een keuze voor een contractvorm.

5.4 Contractvormen

De bouworganisatievorm geeft aan op welke wijze de taken, die tijdens het bouwproces worden uitgevoerd, over de verschillende deelnemers aan het bouwproces zijn verdeeld. De contractvorm betreft de juridische vastlegging van de contractuele afspraken die tussen die deelnemers zijn gemaakt (Jansen, 2009). Er is een nauwe samenhang tussen de bouworganisatievorm en de contractvorm.

Deze contractvormen zijn over het algemeen een beschrijving van zowel het technische als ook de juridische voorwaarden. In Nederland is een groot aantal van deze contractvormen paritair vastgestelde modelcontracten. Ook de keuze van een bepaalde contractvorm is niet gebonden aan het juridisch kader. De opdrachtgever is vrij om een contractvorm te kiezen.

Traditionele werkwijze/taakverdeling

Vanuit de traditionele werkwijze zijn binnen de infrastructurele sector de afgelopen decennia in grote meerderheid contracten gebaseerd op de RAW¹⁴-systematiek gehanteerd. Een systematiek die aansluit bij de UAV 2012. Binnen deze systematiek is nog onderscheid te maken in bestek en raamovereenkomst.

Geïntegreerde werkwijze

Voor de geïntegreerde werkwijze is begin deze eeuw een nieuw juridisch kader gemaakt, de UAV-gc.

Het contract, bestaande uit basisovereenkomst, vraagspecificatie, annexen en bijlagen, valt onder de voorwaarden van UAV-gc 2005.

Dit kader wordt ook gebruikt voor BVP.

Andere bouworganisatievormen

Voor een bouwteam is vanuit de traditionele werkwijze een bouwteamovereenkomst conform model Bouwteamovereenkomst 1992 van VGBouw beschikbaar. Dit betreft voornamelijk de fase waarin het bouwteam het ontwerp uitwerkt. De uitvoering van het werk valt weer onder de UAV2012.

Bij de toepassing van UAV-gc 2005 in een bouwteam wordt de opdrachtnemer geïntegreerd verantwoordelijk voor het ontwerp en de uitvoering. Er zijn op dit moment geen gestandaardiseerde contractvormen voor bouwteams met UAV-gc als juridisch kader beschikbaar.

¹⁴ RAW = Rationalisering en Automatisering in de Grond- Weg- en Waterbouw, een product van CROW om contracten (bestekken) te maken gebaseerd op de traditionele manier van werken.



5.5 Kennis, kunde en innovatie

Een van de afwegingsaspecten voor het kiezen van een bouworganisatievorm met bijbehorende contractvorm is de al dan niet bij de provincie Groningen intern aanwezige en van de markt gewenste kennis, kunde en innovatie. Vanuit het maatschappelijk kader is er kennis, kunde en vooral ook innovatie nodig om te kunnen voldoen aan de toekomstige maatschappelijke opgaven, zoals duurzaamheid. Is er voldoende kennis in de eigen organisatie of is er ook behoefte aan kennis, kunde en innovatie vanuit markt? Om die vraag te beantwoorden, is het nodig om toe te lichten wat er wordt verstaan onder kennis, kunde en innovatie.

Kennis en kunde, leidend tot innovatie

Wetenschap, de kunde¹⁵ van het weten¹⁶, is kennis¹⁷. Vanuit deze optiek is kennis objectief en, eenmaal beschikbaar, voor iedereen toegankelijk en op dezelfde wijze te interpreteren. Hiermee zijn informatie en kennis synoniemen (Nooteboom, 2004).

De opgedane kennis is opgenomen in het onderwijsstelsel van waaruit studenten tot professionals worden opgeleid en opgenomen in vaak overkoepelende kennisorganisaties van waaruit de professionals worden bijgeschoold. Hiermee kan kennis bijdragen aan de totstandkoming van kapitaalwerken. De professional dient dan wel deze kennis tot zich te hebben genomen en het betreft hier dan ook nog bestaande kennis. Het toepassen van deze kennis is een vaardigheid die als kunde wordt beschreven.

¹⁵ Volgens Van Dale: kun-de (de; v; meervoud: kundes)

1 kennis in een vak van wetenschap; = bekwaamheid

¹⁶ Volgens Van Dale: we-ten (wist, heeft geweten)

1 bekend zijn met, kennis hebben van, op de hoogte zijn van: hij wil niets meer van haar weten met haar te maken hebben; te weten namelijk; dat moeten zij weten daar heb ik niets mee te maken; wie weet? misschien; Joost mag het weten niemand weet het; jij wil niet weten hoe duur dat is dat is vreselijk duur

2 in staat zijn: hij weet dat aardig te vertellen

3 de gevolgen ondervinden van: hij heeft het geweten dat hij niet wilde luisteren

¹⁷ Volgens Van Dale: ken-nis

1 (v) het kennen van; bekendheid met

2 (v) bewustzijn, besef: buiten kennis zijn bewusteloos

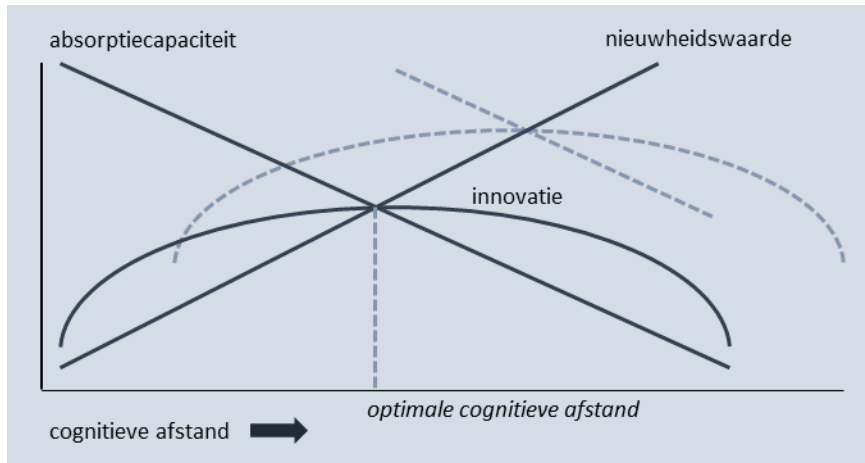
3 (v) het geheel van wat iem. weet: met kennis van zaken deskundig

4 (m,v; meervoud: kennissen) iem. die je kent; = bekende



UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

De praktijk werkt veelal anders. Nootboom geeft de volgende visie op kennis: *'We percipiëren, interpreteren en evalueren de wereld op basis van mentale categorieën die we construeren in interactie met vooral onze sociale omgeving.'* Dit noemt Nootboom de cognitieve afstand (Nootboom, 2004).



Figuur 8, Optimale cognitieve afstand (Nootboom, 2004)

Hierbij wordt dezelfde informatie, op grond van de visie die Nootboom beschrijft, door verschillende mensen omgezet in verschillende kennis. Deze door Nootboom als cognitieve afstand genoemde term is de voedingsbodem voor nieuwe kennis. Een afstand die groot genoeg moet zijn om elkaar nieuwe dingen te kunnen leren, maar ook klein genoeg om elkaar te kunnen blijven verstaan en het eens te kunnen worden. Daar waar het vermogen om met personen te kunnen communiceren die anders denken (absorptiecapaciteit) de nieuwheidswaarde elkaar kruisen is innovatie mogelijk, zie figuur 8.

Daarnaast geeft Nootboom aan dat de lijn van absorptiecapaciteit niet vast ligt. Naarmate een organisatie of persoon meer kennis heeft opgebouwd en ervaring heeft opgedaan met communicatie met personen die anders denken, vergroot de absorptiecapaciteit van de organisatie of persoon. De vergroting van de absorptiecapaciteit heeft een vergroting van de optimale cognitieve afstand tot gevolg waardoor innovatie verder wordt bevorderd. Ook dit is gevisualiseerd in figuur 8.

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

*Binnen het aannemersbedrijf Timmer zijn twee timmermannen inmiddels 25 jaar samen aan het werk. Ze kennen elkaar van 'haver tot gort' en hoeven niet meer te communiceren om het werk klaar te maken. Ze hebben de werkwijze tot routine gemaakt waarbij nieuwigheden alleen maar belemmerend gaan werken. Ze hebben geen drang om te vernieuwen. **Ze begrijpen elkaar volledig maar er is geen sprake meer van nieuwheidswaarde.***

*Vervolgens komt de directeur met het idee bij de timmermannen om te verduurzamen. 'We moeten aan de beleidsdoelstellingen van Parijs gaan werken! Hebben jullie nog ideeën?' De timmermannen kijken elkaar aan en schudden hun hoofd. 'Waar heeft hij het over?' **De absorptiecapaciteit van de timmermannen is niet toereikend om tot nieuwheidswaarde te kunnen komen. Er is geen optimale cognitieve afstand.***

*De aangenomen jongen die net van school komt, hoort het aan en probeert het tijdens de koffie in de keet. 'Op school heb ik voorbeelden gezien van nieuwe isolatiematerialen die niet slecht zijn voor ogen en huid. En nog eens duurzaam ook!' Waarop de timmermannen elkaar aankijken: 'Wat hebben we te verliezen en ook geen jeuk meer, dát gaan we proberen!' **De heren begrijpen elkaar en gaan de vernieuwing toepassen. Dit is de optimale cognitieve afstand.***

Vanuit de betekenis van cognitieve afstand is interactie tussen verschillende organisaties een belangrijke voorwaarde voor innovatie. Voordat op deze interactie wordt ingegaan wordt eerst innovatie nader toegelicht.

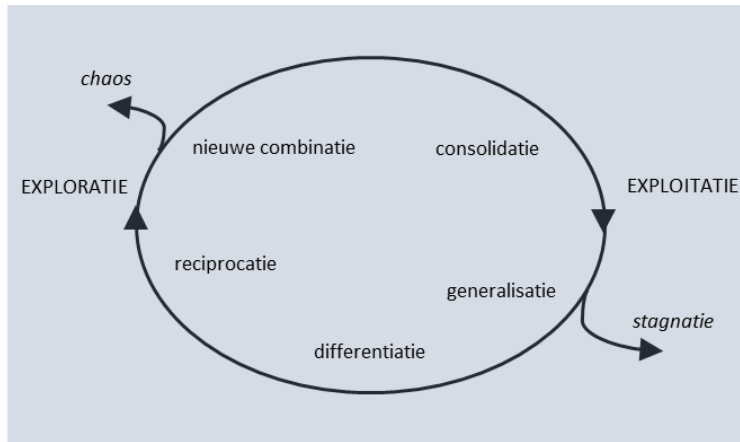
Het begrip innovatie

Innovatie is een breder begrip dan het uitvinden van een technologisch vernieuwd product. Een definitie gehanteerd in het rapport *Innovatie in de bouw, kansen en opgaven: 'de ontwikkeling en succesvolle implementatie van nieuwe ideeën, producten, processen of diensten'* (Arnoldussen, Groot, Halman, & Zwet, 2017). Deze definitie komt sterk overeen met de definitie zoals Donk deze beschrijft (Donk, et al., 2008). Hierbij zijn zowel de uitkomst als het proces onderdeel van innovatie. Donk geeft aan: *'Het proces omvat de ontwikkeling van een nieuwe vondst (inventie), de succesvolle toepassing daarvan (innovatie als uitkomst) en de brede verspreiding van innovaties in de samenleving'* (diffusie) (Donk, et al., 2008).

De laatste definitie is de beschrijving van een cyclus. Deze cyclus specificiert de essentiële processen van innovatie, zonder daarbij te claimen dat de uitkomsten voorspeld kunnen worden. Exploratie van nieuwe mogelijkheden en exploitatie van bestaande ideeën volgen elkaar op in deze cyclus, zie figuur 9.



UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt



Figuur 9, Cyclus van innovatie (Donk, et al., 2008)

Deze cyclus is gebaseerd op een combinatie van ontdekking en evolutie. Hierbij komen creatie van variatie, selectie en retentie aan de orde. Het is een belangrijk kenmerk dat de uitkomsten van tevoren niet bekend zijn, maar het proces dat deze uitkomst tot gevolg heeft wel. Innovatie dient dan ook gericht te zijn op het proces en niet op de uitkomst. Hiermee is innovatie geen kwestie van alleen technologie zoals in oudere visies naar voren komt (Mischgofsky, 1991).

Om deze cyclus op gang te brengen, is een proces nodig dat leidt tot nieuw inzichten. Een proces dat start vanuit een aantal randvoorwaarden: gelegenheid, motivering en middelen. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door R&D onder te brengen in een aparte afdeling, het aannemen van een persoon uit een andere sector, het toepassen van kennis op een nieuw gebied. Hiermee wordt in de organisatie of tussen organisaties de cognitieve afstand vergroot. Dit wordt door Donk de fase van **generalisatie** genoemd.

Deze nieuwe situatie leidt tot een benodigde herschikking van de onderlinge verstandhoudingen waardoor druk ontstaat om tot aanpassing te komen. Dat geeft de legitimatie om af te wijken van het bestaande, dat vooral zal bestaan uit het marginaal aanpassen van bestaande omgeving, vaak onder druk van de oudere werknemers. Dit wordt de fase van **differentiatie** genoemd.

Wanneer blijkt dat de marginale aanpassingen niet werken, is er een motief voor meer radicale aanpassingen. Bijvoorbeeld de jongere werknemers komen met ideeën vanuit hun ervaringen uit de opleiding. Doordat deze nieuwe oplossing beter werkt dan de (marginaal aangepaste) bestaande werkwijze geeft dit de middelen om deze oplossing door te voeren. Dit is de fase van **reciprocatie**.

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

Deze oplossingen, samen met bestaande werkwijzen, vormen de **nieuwe combinatie**, die na een periode van succesvol gebruiken tot **consolidatie** van deze oplossing leiden.

Dit proces kan door het introduceren van een optimaal cognitief verschil en hierna vergroten van het absorptievermogen worden gestimuleerd. Zowel in de fasen van generalisatie, differentiatie als reciprocatie.

Waarom samenwerking?

Samenwerking is een belangrijke manier voor bedrijven om innovatie mogelijk te maken (Hoorn & Jong, 2008).

Dit heeft te maken met het creëren van meer variatie. Met andere woorden het organiseren van cognitief verschil. Het zorgt voor meer nieuwe combinaties dan in een enkele organisatie mogelijk is. Het dwingt deelnemers van de samenwerking om hun ideeën in te passen in de denkwereld van de ander (generalisatie). Vervolgens worden de verschillen duidelijk en is er keuze uit diverse mogelijkheden van bestaande kennis (differentiatie), die kunnen leiden tot mogelijkheden voor andere manieren van werken die kunnen worden doorgevoerd (reciprocatie).

Organisaties hebben belang bij een goede samenwerking. De interne, beperkte, cognitieve afstand kan worden vergroot door samen te werken. Het vermogen samen te werken met andersdenkenden ligt namelijk niet vast. Zij groeit met het vergroten van de kennis en ervaring in die samenwerking, zoals eerder in deze paragraaf is beschreven. Het resultaat is een stijgende innovatiekracht voor het bedrijf waarmee het een concurrentievoordeel kan bewerkstellingen door ervaring op te bouwen in samenwerking met andersdenkenden.

Innovatie in het bouwproces

Toch is dit proces van innovatie geen garantie voor het slagen van innovatie. In het bouwproces zijn er vanuit het maatschappelijk kader, juridisch kader en de algemene werkwijze in de bouw belemmeringen. Er is veel literatuur beschikbaar die de belemmeringen benoemen van innovatie in een bouwproces en tevens een aantal mogelijkheden geven voor bevordering van innovatie (Arnoldussen, Groot, Halman, & Zwet, 2017) (Dorée & Boes, 2002) (Hellenberg Hubar, 2012) (Klein Woolthuis, Snoeck, Brouwer, & Mulder, 2012) (Manunza & Schotanus, 2017). Voorbeelden van deze belemmeringen zijn het weinig uitdagende en consistente overheidsbeleid, starheid in de toepassing van wet- en regelgeving, beperkende aspecten van aanbestedingen, baten die niet binnen het project kunnen worden gerealiseerd in combinatie met de productie discontinuïteit waarmee de markt te maken heeft, het ontbreken van reputatiemechanismen, beperkte opschalingsmogelijkheden in verband met de altijd unieke producten, risicomijdend gedrag door sturen op kosten, gebrekkige ketensamenwerking, beperkte project overstijgende kennisopbouw en -deling, enzovoort.

Als antwoord op de belemmering is er een aantal prikkels om innovatie toch te bevorderen (Arnoldussen, Groot, Halman, & Zwet, 2017).



De eerste hiervan zijn financiële prikkels: winstgevendheid op korte termijn en de continuïteit van het bedrijf op de lange termijn (terugverdien binnen project of bij gebruik in toekomstige projecten). Door bijvoorbeeld aanbesteden op kwaliteit en functionaliteit. Maar ook door het mogelijk maken van realistische verdienmodellen door contracten met langere looptijden.

Als tweede de reputatieprikkels: bijdragen aan de reputatie van bouwondernemingen of andere actoren, het te gelde kunnen maken van deze reputatie, en bijdragen aan de reputatie van de bouw als sector door bijvoorbeeld een past-performancesysteem.

Als afsluitend de maatschappelijke prikkels: de mate waarin innovatie bijdraagt aan het bereiken van maatschappelijke (beleids)doelstellingen van opdrachtgevers. Door bijvoorbeeld ambitieus overheidsbeleid.

Ook is er een ontwikkeling gaande die ingaat op het intellectueel eigendom van vindingen. Daar waar in contracten vaak het intellectueel eigendom van een vinding overgaat van de opdrachtnemer naar de opdrachtgever is dat niet langer de standaard werkwijze. (Pianoo, 2019)

5.6 Gedwongen samenwerken

Samenwerking doet dienst als randvoorwaarde voor het stimuleren van innovatie.

Vanuit het maatschappelijk kader is gebleken dat de overheid al eeuwenlang samenwerking zoekt met de markt om werken uit te laten voeren. Hierin is tot op heden niets gewijzigd. Het is een samenwerking die vanuit het juridisch kader ontstaat na aanbesteding. Hetzelfde juridisch kader geeft de opdrachtgever maar beperkte ruimte om selectie en gunningscriteria te formuleren waarmee de opdrachtgever sterke invloed heeft op de werkelijke keuze van de partij waarmee moet worden samengewerkt. Al die partijen die kunnen voldoen aan de criteria komen in aanmerking voor het werk. Een min of meer gedwongen samenwerking, een verstandshuwelijk.

Samenwerken als middel om het doel te bereiken

Toch zal er moeten worden samengewerkt om het project tot een goed einde te brengen. Dat is wat samenwerking op zou moeten leveren. Samenwerken binnen projecten met verschillende organisaties, verschillende visies, verschillende belangen waar concurrentie een onderdeel van is, is geen eenvoudige opgave.

Toch kan samenwerken succesvol zijn. Dat blijkt uit de studie *‘Wat kunnen we leren van 2500 jaar samenwerken’* (Bremekamp, 2014). Bremekamp heeft tien succesvolle samenwerkingsverbanden onderzocht. Hierbij maakt Bremekamp onderscheid in drie archetypen van samenwerken, gebaseerd op samenwerkingsmotieven. Deze archetypen zijn: coöpereren (met motief het creëren van toegevoegde waarde), co-existeren (met motief verdelen van de macht) en co-acteren (met motief het eigen belang verdedigen tegen een derde partij).

In figuur 5 zijn de bouwstenen behorend bij de drie archetypen weergegeven.



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

	Processen en procedures	Tijdsduur	Vertrouwen	Leiderschapstijl	Juridische vormgeving	Organisatorische vormgeving
Co-acteren	Weinig	Kortdurend	Persoonlijk en zakelijk vertrouwen	Hiërarchisch	Licht	Specialisatie op deelgebieden
Coöpereren	Beperkt	Langdurend	Persoonlijk vertrouwen, zakelijk wantrouwen	Verbindend	Licht maar vastgelegd	Flexibele constructies met heldere structuur
Co-existeren	Veel	Kort of langdurend	Persoonlijk en zakelijk wantrouwen	Verbindend, soms hiërarchisch	Zwaar	Complexe structuren met instituties

Figuur 10, Bouwstenen van de archetypen van samenwerken (Bremekamp, 2014)

Opvallend in het onderzoek van Bremekamp is dat de samenwerkingsmotieven in de loop van de tijd veranderen en dat de meeste samenwerkingsverbanden opschuiven naar co-existeren. Uit het onderzoek blijkt eveneens dat het weer opschuiven naar een ander samenwerkingsverband niet mogelijk is vanuit de belangen die te ver uit elkaar liggen.

Een bril om door te kijken

Om gericht een interorganisatorische samenwerking te beschouwen, hebben Kaats en Opheij een samenhangende manier van kijken ontwikkeld:

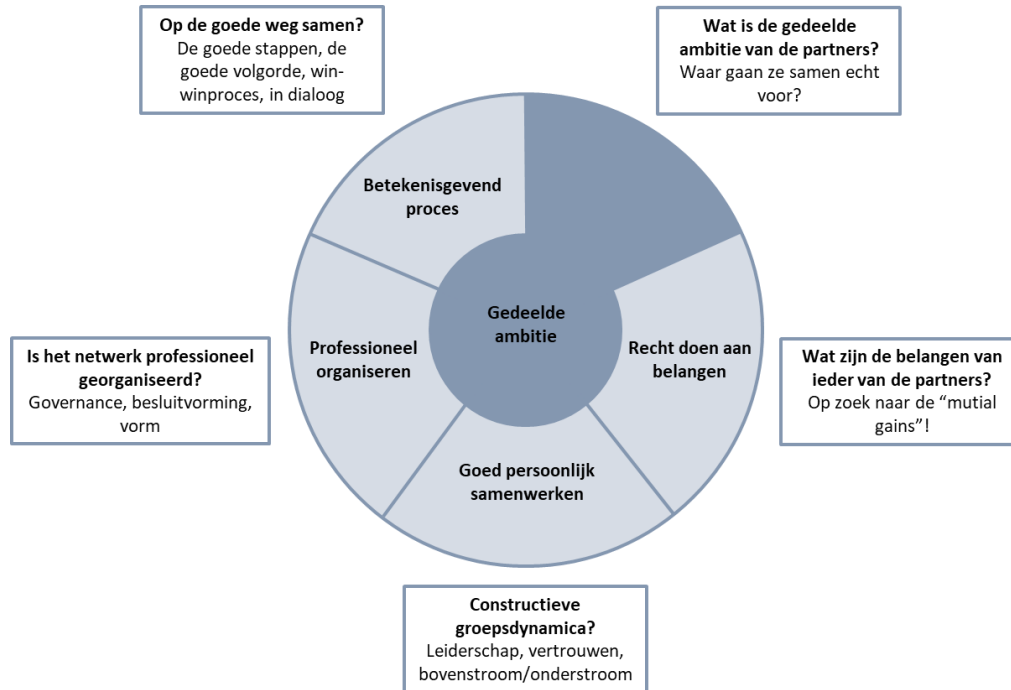
‘Een samenwerking is kansrijk wanneer mensen en organisaties zich met elkaar weten te verbinden in een betekenisgevend proces dat recht doet aan de belangen en gericht is op een betekenisvolle ambitie. Het is de grote opgave om daarvoor de juiste condities te scheppen.’ (Kaats & Opheij, 2012).

Het is een samenhangende manier van kijken naar samenwerken die niet uitgaat van één aspect van samenwerken. Het is het geheel aan condities die de samenwerking kansrijk en succesvol kan maken, condities die betrekking hebben op:

- Wat is de gedeelde ambitie van de partners?
- Wat zijn de belangen van ieder van de partners?
- Is er sprake van een constructieve groepsdynamica?
- Is het netwerk professioneel georganiseerd?
- Is er sprake van een betekenisgevend proces?



UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt



Figuur 11, Samenhangende manier van kijken naar samenwerking (Kaats & Opheij, 2012)

De manier van kijken is bedoeld voor samenwerken tussen organisaties die verder gaan dan conventioneel in- en verkopen. Maar niet zover gaan dat ze overgaan tot fusie of overname. Alles wat hier tussen zit, is samenwerken tussen organisaties. Vooral allianties zijn door Kaats een veelbesproken samenwerkingsvorm.

In de volgende paragrafen worden de vijf aspecten nader onder de loep genomen en wordt afgewogen of deze manier van kijken geschikt is voor de realisatie van werken onder de noemer van UAV-gc en welke factoren dan van belang zijn. Ook wordt het betekenisgevend proces van het model naast het proces van innovatie gelegd dat wordt gestart met gelegenheid, motivering en middelen.

5.6.1 Ambitie

Wat is de gedeelde ambitie van de partijen? Samenwerken moet namelijk iets opleveren. Een gezamenlijke ambitie bindt de partijen. Omdat er sprake is van partijen met verschillende achtergronden is de kans op spraakverwarring over deze ambitie groot. Het moet leiden tot een ambitie die van betekenis is voor beide partijen en hiermee in het verlengde ligt van de strategie van beide partijen.

Een uit het projectmatig werken vloeiend aspect is dat afnemers (opdrachtgevers) een grote invloed hebben op de wensen en eisen die gesteld worden aan de werken. Daarbij komt ook nog dat opdrachtgevers de opdracht verstrekken tot het realiseren van een werk, ze kopen niet een gereed product. Het proces van toetsing en goedkeuring dient dan ook voor elk werk afzonderlijk plaats te vinden. Dorée spreekt dan ook van: *‘Kopen is in de bouw het vergelijken van beloftes.’* (Dorée, 2001).

In deze transactionele situatie is het aan de verkoper om te mee te bewegen en te voldoen aan de ambitie van de opdrachtgever. De hieruit voortvloeiende gezamenlijke ambitie zal dan sterk genoeg moeten zijn (betekenisvol) om de samenwerking te laten slagen.

Zoals in het maatschappelijk kader is aangegeven, is de ontwikkeling van opdrachtnemers een ontwikkeling door de eeuwen heen van gilde naar regisseur van werk. Het gilde werkte vanuit eigen kracht en leverde kwaliteit om onderscheidend te kunnen zijn. Kwaliteit die vervolgens aan de man werd gebracht. De huidige situatie, ingegeven door economische ontwikkelingen en oorzaken vanuit projectmatig werken, is een markt waarbij de hoofdaannemer veelal de organisator is van het werk en daarbij veel onderaannemers en leveranciers nodig heeft voor de realisatie van de ambitie. De ambitie van de opdrachtgever. Het levert de vraag op of de hoofdaannemer dit vanuit intrinsieke motivatie als een gezamenlijke ambitie ziet.

Vanuit deze transactionele situatie, die sterke overeenkomsten heeft met het archetype co-existeren, is samenwerken vooral gericht op het verdelen van taken. Voor innovatie is samenwerken nodig waarbij de verschillen, de cognitieve afstand, worden gebruikt om tot nieuwe inzichten te komen. In dit geval tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Een samenwerking op basis van coöpereren is dan een betere optie.

De sterke taakverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer veronderstelt dat binnen de geïntegreerde contracten geen innovatie mogelijk is die ontstaat uit de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer door het ontbreken van gelegenheid, motivering en middelen.



5.6.2 Belangen

Wat zijn de belangen van de partijen? Is er sprake van gezamenlijke belangen? Wordt er recht gedaan aan deze belangen? Als dit allemaal niet het geval is haken partijen af, gaan ze tegenwerken of dwarsliggen. Er is een denken en onderzoekstraditie waarin dit denken in belangen centraal staat. Dat is de wereld van *'mutual gains'* en onderhandelen. Deze benadering vergt een duurzame relatie, oprechte interesse in belangen, transparantie en betrouwbaarheid om te komen tot vertrouwen.

Er is bij een samenwerking tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer geen gezamenlijk verdienmodel zoals dat wel het geval is bij bijvoorbeeld twee commerciële bedrijven die gezamenlijk een vernieuwd product op de markt brengen waar ze beide, in financiële zin, van kunnen profiteren.

Dit verdienmodel is wel hét belang van opdrachtnemer. Het is algemeen bekend en erkend dat een bedrijf moet streven naar bedrijfscontinuïteit waarbij de marges groot genoeg moeten zijn om de continuïteit van het bedrijf te waarborgen.

De opdrachtgever is op zoek naar de beste kwaliteit of in de traditionele situatie op zoek naar de juiste kwaliteit voor de beste prijs-kwaliteit verhouding.

Door de werken openbaar aan te besteden wordt er, in het kader van het verdienmodel, niet gezocht naar verdere gezamenlijke belangen maar worden deze belangen tegen elkaar uitgespeeld en de ruimte in deze eventuele gezamenlijke belangen alleen maar verkleind.

Verondersteld wordt dan ook dat deze manier van werken de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer sterk onder druk zet.

In een zuivere marktwerking zal de opdrachtnemer, indien zijn belang niet voldoende kan worden gehonoreerd, op zoek gaan naar andere afzetmogelijkheden om zo zijn marge ten gunste van de bedrijfscontinuïteit te kunnen vergroten. De markt van infrastructuur is voor het overgrote deel gericht op slechts een zeer beperkt aantal afnemers, met name de overheid. De markt probeert hierbij zijn marge t.b.v. de bedrijfscontinuïteit op andere manieren zeker te stellen.

Voorbeelden daarvan, die ook al in het maatschappelijke kader naar voren kwamen, zijn:

- Inschrijven op openbaar aanbestede werken met de veronderstelling op meerwerk waarbij de marge kan worden vergroot;
- Inschrijven op openbaar aanbestede werken met de veronderstelling op extra kans op onderhands aan te besteden werk bij dezelfde opdrachtgever;



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

- Het juridisch aanvechten van contractuele verplichtingen die door de opdrachtgever niet eenduidig zijn weergegeven.

Na de bouwfraude is ingezet op de '*nieuwe zakelijkheid*'. Zakelijkheid die transparantie en openheid betracht op een wijze die een langdurige relatie, waarbij uitzicht wordt gegeven op een betere marge, niet bevordert of zelfs geheel onmogelijk maakt. Dit veronderstelt dat het ontbreken van een werkelijk gezamenlijk belang de ambitie in gevaar brengt.

In dit licht is innovatie alleen mogelijk als de toegepaste innovatie binnen het project kan worden terugverdiend of als de innovatie beschermd kan worden gebruikt over de projecten heen om als concurrentievoordeel voor de opdrachtnemer te dienen in meerdere aanbestedingen.

5.6.3 Relatie

Is er een constructieve groepsdynamica? Wordt er leiderschap getoond, is er vertrouwen, is er sprake onderstromen of bovenstromen?

Vanuit historisch perspectief én vanuit de unieke marktsituatie waarin wordt gewerkt, heeft de opdrachtgever veel macht. De opdrachtgever bepaalt de ambitie, is degene die invloed uitoefent op de criteria waaraan de opdrachtnemer dient te voldoen. De opdrachtnemer is hiermee volgend.

Toont de opdrachtgever vanuit deze positie dan ook leiderschap of toont de opdrachtnemer leiderschap? Samenwerken vraagt om verbindend leiderschap (Kaats & Opheij, 2012), leiderschap dat aansluit op het gedachtengoed van Covey (Covey, 1989) dat uitgaat van zeven eigenschappen. Wees proactief, begin met het einde voor ogen, belangrijke zaken eerst, denk win-win, eerst begrijpen dan begrepen worden, op zoek naar synergie en als afsluitend: houd de zaag scherp. Zeven eigenschappen die leiden van afhankelijkheid naar onafhankelijkheid en vervolgens naar wederzijdse afhankelijkheid. Ultiem resulterend in synergie.

Is er vertrouwen? Voordat die vraag beantwoord kan worden, is uitleg van het begrip vertrouwen nodig. Volgens Kaats is vertrouwen een optelsom van vertrouwen in jezelf (Kun je waarmaken wat je wilt bereiken?), oprechte interesse in belangen (Durf je de belangen van de ander te begrijpen?), transparantie (Leg alle kaarten op tafel.) en betrouwbaarheid (Kom afspraken na.). Deze ingrediënten bepalen of er sprake is van opbouw van vertrouwen.

Is er sprake van onder- en bovenstromen? Een project wordt niet door één team gerealiseerd. Al in de voorfase van de realisatie hebben we te maken met verschillende lagen van mensen en teams. Bestuurders, (gedelegeerde) opdrachtgevers, interne opdrachtnemers, intern personeel, externe professionals tegenover opdrachtnemers met eigen interne laagstructuren, externe onderaannemers, toeleveranciers. Het risico op onder- en bovenstromen is hiermee groot. Daarbij komt ook nog dat gedurende dit proces ook mensen en teams wijzigen. Teams die in de planuitwerking het project hebben voorbereid, worden in de realisatiefase door een ander team vervangen. In dit



UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

proces schuift de opdrachtnemer pas in het stadium van de realisatiefase aan tafel. Dit vergroot het risico op onder- en bovenstromen.

Al deze aspecten, macht, vertrouwen, onder- en bovenstromen, staan in het licht van de transactionele samenwerking. Een samenwerking die kortdurend is. Waarin relaties kortdurend zijn en ook nog eens door het project heen kunnen wisselen. Innovatie is gebaat bij het delen van kennis zodat in synergie nieuwe kennis ontstaat, waarmee het proces van innovatie kan worden gestart en doorlopen.

Verondersteld wordt dat deze vorm van onderhouden van relaties niet bijdraagt aan een effectieve inbreng van kennis, kunde en innovatie door de opdrachtnemer.

5.6.4 Organisatie

Om de samenwerking te laten slagen is het nodig de samenwerking professioneel te organiseren. Een duidelijke missie en identiteit van de samenwerking is onmisbaar evenals heldere besluitvorming en de vorm van de samenwerking.

De grondvorm voor werkvormen, gebaseerd op UAV-gc, zijn voornamelijk gebaseerd op transactioneel samenwerken. Dit is een van de vier grondvormen van samenwerken die zijn ingedeeld op de schaal van verbeteren naar vernieuwen (bij transactioneel: opdrachtgever/nemer, korte tijd oriëntatie van samenwerking, eerste orde oplossingen, resultaat beschrijvend, oriëntatie op beter niet anders, succesfactoren van de samenwerking zijn stabiliteit en continuïteit) en van uitwisselen naar delen (bij transactioneel: passende partners, inwisselbaar, onafhankelijk van elkaar, co-existentie, besluit gericht op consent (toestemming), randvoorwaardelijk belang bij samenwerken).

Transactioneel samenwerken kent een aantal organisatieprincipes:

- Afspraken maken over resultaatbeschrijving;
- Borgen van de koppelbaarheid, contactpunt tussen de samenwerkende organisaties goed georganiseerd;
- Sturen op transactiekosten en ketenefficiency;
- Hanteren van een resultaatgerichte managementstijl.

Deze typering komt sterk overeen met het archetype 'co-existeren' zoals Bremekamp deze beschrijft.

Projecten worden beheerst op de aspecten geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit (GOTIK) (Geraedts, 2009). Hiervoor zijn veel projectmanagementtools beschikbaar. Bijvoorbeeld PRINCE2, enz.



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

De organisatie van projecten is gebaseerd op het behalen van het gewenste resultaat waarbij wordt gestuurd op geld, tijd en kwaliteit, sterk overeenkomend met het archetype co-existeren.

Verondersteld wordt dat deze wijze van organiseren niet innovatie bevorderend is.

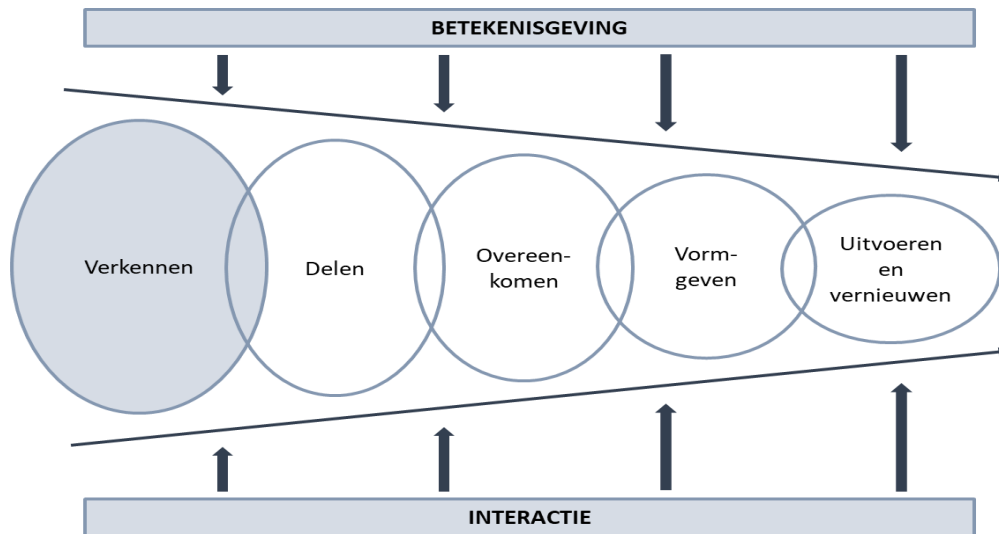
5.6.5 Proces

Worden de juiste stappen in de juiste volgorde gezet en is er sprake van een win-winproces en dialoog? Kaats & Opheij maken gebruik van het Kompas van Bremekamp, Opheij en Vermeulen (Bremekamp, Kaats, Opheij, & Vermeulen, 2010).

Hierbij wordt een aantal stappen onderkend:

- Verkennen
- Delen
- Overeenkomen
- Vormgeven
- Uitvoeren en vernieuwen

Tegelijkertijd dient er aandacht te zijn en te blijven voor inhoudelijke betekenisgeving (waar gaat het over) en voor interactie (verstaan de spelers elkaar).



Figuur 12, Kompas voor succesvol samenwerken, bron (Bremekamp, Kaats, Opheij, & Vermeulen, 2010)



UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

Daarom is het in elke fase van de samenwerking van belang dat naast dit proces voortdurend de andere condities worden gevolgd: ambitie, belangen, relatie en organisatie. Door dit proces te combineren met de andere condities ontstaat een matrix met daarin per fase de belangrijkste factoren met betrekking tot de condities zijn vermeld. Dit vormt dan het conceptueel model, de zogenaamde bril, waarmee het probleem verder zal worden beschouwd, zie figuur 13.

INHOUDELIJKE BETEKENISGEVING					
	Verkennen	Delen	Overeenkomen	Vormgeven	Uitvoeren
INTERACTIE EN COMMUNICATIE					
Ambitie	Eigen ambitie	Gedeelde ambitie	Gezamenlijke ambitie	Expliciet maken ambitie	Uitvoeren ambitie
Belangen	Eigen belangen	Gedeelde belangen	Gezamenlijk belang	Bewaken belangen	---
Relatie	Wie zijn sleutelfiguren	Wat zijn pers. Drijfveren	Leiderschap Team	Teamvorming Escalatie	---
Organisatie	Samenwerkings-strategie	Procesafspraken en spelregels	Samenw. model Juridische vorm	Organiseren primair proces	---

Figuur 13, Het **conceptueel model** voor deze thesis naar (Kaats & Opheij, 2012)

Leggen we dit conceptueel model over het proces dat een project doorloopt (zoals beschreven in paragraaf 5.2), dan zijn de volgende constatering te doen, mede aan de hand van de beschrijvingen van ambitie, belangen, relatie en organisatie in de voorgaande paragrafen.

Vanuit het maatschappelijk kader is duidelijk geworden de provincie Groningen verplicht is werken aan te besteden. Dit aanbesteden kan grofweg gezien worden als de fase van overeenkomen tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer. Vanuit dit uitgangspunt zijn de volgende aspecten van belang, voortkomend uit voorgaande beschouwingen:

- Is er m.b.t. ambitie in het voortraject contact en/of overleg tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer geweest over de eigen ambitie, de gedeelde ambitie en de hieruit voortvloeiende gezamenlijke ambitie?
- Wordt er na het overeenkomen (in het geval van toepassing van UAV-gc na aanbesteding) duidelijk gewerkt aan het expliciet maken (uitwerken ontwerp op basis van contract) en conform dit expliciet maken aan het uitvoeren van de ambitie? Dit expliciet maken is niet meer aan de orde bij de traditionele manier

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

van werken waarbij de opdrachtgever de ambitie geheel heeft gedetailleerd en de opdrachtnemer alleen de uitvoering verricht.

- Is er m.b.t. de belangen in het voortraject gesproken door de opdrachtgever en opdrachtnemer over de belangen, zowel de eigen, de gedeelde belangen als de gezamenlijke belangen?
- Wordt er na het overeenkomen (na aanbesteding) duidelijk rekening gehouden met de eigen, gedeelde en gezamenlijke belangen?
- Is er in het voortraject aandacht voor de relatie? Wie zijn in de samenwerking de sleutelfiguren, wat zijn de persoonlijke drijfveren en wordt er leiderschap getoond?
- Is er sprake van vertrouwen na overeenkomen?
- Wordt er gesproken met de markt over de te volgen strategie voor een project? Worden de procesafspraken en spelregels in gezamenlijkheid tussen opdrachtnemer en opdrachtgever vastgesteld?
- Is er overeenstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over de te hanteren samenwerkingsmodel en de juridische vorm?
- Wordt na overeenkomen het primaire proces goed georganiseerd?

5.7 Tussenresultaten

Bouworganisatievormen (werkvormen) met bijbehorende geïntegreerde contractvormen (gebaseerd op UAV-gc) voor de realisatie van kapitaalwerken vergen samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Samenwerking die sterke verwantschap heeft met het archetype co-existeren volgens Bremekamp of interactioneel samenwerken volgens Kaats & Opheij.

Om deze wijze van samenwerken te laten slagen, is het van belang dat naar samenhangende condities wordt gekeken voor samenwerking: ambitie, belangen, relatie, organisatie en proces. De veronderstelling is dat door deze condities optimaal in te zetten de randvoorwaarde voor inbreng van kennis, kunde en innovatie bevorderd wordt. Innovatie die vanuit het transactioneel samenwerken beperkt zal zijn tot innovaties die binnen het project terugverdiend moeten zijn of door bescherming van het idee over meerdere projecten kan worden benut. Bovendien wordt verondersteld dat er ook geen innovatie zal ontstaan n.a.v. de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.



Vanuit het theoretisch kader volgt een aantal belangrijke aspecten om te komen tot inbreng van kennis, kunde en innovatie en de hiervoor benodigde samenwerking (deelvraag 2):

Om te komen tot inbreng van kennis, kunde en met name innovatie bij projecten die een bouworganisatievorm hebben met UAV-gc als juridisch kader is het van belang dat de samenwerking kan worden verricht onder de voorwaarde van samenhangende condities tijdens het gehele proces van samenwerken:

Een betekenisgevend proces dat de volgende achtereenvolgende stappen onderkend: Verkennen, delen, overeenkomen, vormgeven en uitvoeren.

Tijdens deze stappen dient te worden voldaan aan de andere condities: Ambitie (is er een gedeelde ambitie), belangen (zijn er gezamenlijke belangen), relatie (is er sprake van een constructieve groepsdynamica) en organisatie (is het samenwerkingsproces professioneel georganiseerd).

Deze condities zijn opgenomen in een matrix met daarin de belangrijkste aspecten per conditie en fase. Deze matrix vormt het conceptueel model, -de bril-, waarmee het probleem is beschouwd:

	INHOUDELIJKE BETEKENISGEVING				
	Verkennen	Delen	Overeenkomen	Vormgeven	Uitvoeren
	INTERACTIE EN COMMUNICATIE				
Ambitie	Eigen ambitie	Gedeelde ambitie	Gezamenlijke ambitie	Expliciet maken ambitie	Uitvoeren ambitie
Belangen	Eigen belangen	Gedeelde belangen	Gezamenlijk belang	Bewaken belangen	---
Relatie	Wie zijn sleutelfiguren	Wat zijn pers. Drijfveren	Leiderschap Team	Teamvorming Escalatie	---
Organisatie	Samenwerkings-strategie	Procesafspraken en spelregels	Samenw. model Juridische vorm	Organiseren primair proces	---

Hierbij is het wenselijk om niet samen te werken op basis van co-existeren maar op basis van coöpereren met als motief het creëren van toegevoegde waarde. Dit om innovatie, ontstaan door interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, mogelijk te maken. Innovatie die gestart kan worden met het organiseren van de gelegenheid, motivering en middelen gebruik makend van het cognitief verschil tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer. Verdere samenwerking stimuleert het verhogen van het absorptievermogen.

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?



De ervaringen

'Ervaring. Dat heb je of dat heb je niet.' (Johan Cruijff 1947-2016)



6 De ervaringen

6.1 Inleiding

Het zijn de ervaringen binnen de provincie Groningen met de nieuwe bouworganisatievormen met UAV-gc als contractvorm die aanleiding zijn voor deze thesis. Rondom deze ervaringen is dan ook de thesis ingericht. Ervaringen die voornamelijk met projecten te maken hebben, voortvloeiend uit grotere programma's. Vanuit ditzelfde perspectief is een goed voorbeeld beschouwd, een voorbeeld in dit geval uitgevoerd in de buurprovincie provincie Fryslân.

De ervaringen zijn onderzocht door middel van interviews die vooraf zijn gegaan door een enquête die als voorbereiding diende voor het interview. Hierbij zijn vragen gesteld gebaseerd op de indicatoren uit het conceptueel model (zie bijlage 1). Interviews die zowel zijn afgenomen binnen de organisatie van de provincie Groningen en als bij de markt. Deze interviews en bijbehorende enquêtes hebben een schat aan informatie opgeleverd die in dit hoofdstuk wederom tegen het licht van het conceptueel model uit hoofdstuk 5 zijn gehouden en waarbij de gevolgen voor inbreng van kennis, kunde en innovatie zijn beschouwd.

Hiermee wordt vanuit het in hoofdstuk 5 gepresenteerde conceptuele model gekeken, als bril om door te kijken, in hoeverre deze projecten succesvol zijn geweest.

6.2 Geëvalueerde projecten provincie Groningen

Door de opdrachtgever is een aantal projecten aangedragen ter evaluatie. Naast projecten die zijn uitgevoerd met werkvormen gebaseerd op UAV-gc zijn ook projecten die zijn uitgevoerd conform de traditionele werkwijze geëvalueerd. In figuur 14 is een overzicht opgenomen van de geëvalueerde projecten.

Rondweg Zuidhorn, Noordzeebrug, brug Dorkwerd en Knooppunt Nieuwklap zijn onderdelen van, of hebben zeer sterke relatie met, het programma Hoofdvaarweg Lemmer-Delfzijl. Een programma waar een sterke relatie ligt met de tijdens het proces gewijzigde eigendomssituatie van het kanaal dat van de provincie naar het Rijk is gegaan. Hierdoor heeft ook Rijkswaterstaat een rol gehad in de realisatie van deze kapitaalwerken. De werkwijze van Rijkswaterstaat waarbij voornamelijk gewerkt wordt met contracten, gebaseerd op UAV-gc, zijn mede een overweging geweest voor de provincie Groningen om een aantal van deze projecten met dezelfde contractvorm uit te voeren. Deze werken zijn gerealiseerd in de periode 2013 tot en met 2018.

De Blauwe Loper is een project dat in het verlengde ligt van het programma Blauwestad dat door de provincie Groningen wordt uitgevoerd. In samenwerking met de gemeente Oldambt wordt een verbinding gerealiseerd



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

tussen Winschoten en Blauwestad. Dit project is op dit moment samen met een marktpartij in voorbereiding en zal in 2019/2020 worden uitgevoerd.

Projectnaam	Omschrijving	Bouworganisatievorm en contractvorm
Knooppunt Nieuwklap	Realisatie van een infrastructureel knooppunt met vaste brug en onderdoorgang ten behoeve van ongelijkvloers kruisen	Traditioneel, RAW/UAV
Noordzeebrug	Realisatie van een vaste brug, viaduct en bijbehorende infra	Traditioneel, RAW/UAV
Brug Dorkwerd	Realisatie van een beweegbare brug	Geint. - E&C, UAV-gc
Rondweg Zuidhorn	Realisatie van een vaste brug, tunnel en bijbehorende infra	Geint. - D&C, UAV-gc
Westerstraat N366	Realisatie van ongelijkvloerse kruising incl. viaduct	Geint. - BVP, UAV-gc
Blauwe loper	Realisatie van een fiets- en voetgangersbrug inclusief beweegbaar gedeelte met een lengte van 800 m	Bouwteam
Dubbele dijk	Realisatie van een watersysteem inclusief bijbehorende kunstwerken	N.v.t.

Figuur 14, Overzicht geëvalueerde projecten Provincie Groningen

Het project Westerstraat N366 is onderdeel van het programma N366 van Veendam naar Ter Apel, een opwaardering naar een stroomweg. Dit project is uitgevoerd in de jaren 2016 en 2017.

De Dubbele dijk is een pilotproject waarbij de provincie Groningen in samenwerking met Waterschap Noorderzijlvest wil komen tot de realisatie van een dubbele dijk, die dienst doet als veilige waterkering in combinatie met mogelijkheden voor natuur, (zilte) landbouw en recreatie. Dit project bevindt zich in de plan-uitwerkingsfase en is nog niet in realisatie. Er vindt nog geen samenwerking met de markt plaats op basis van een aanbesteding. Om deze reden is dit project niet geëvalueerd.

Al deze projecten zijn voor wat betreft grootte passend binnen de probleemstelling (bouwsom > € 2.000.000) waarbij de werkvormen variërend zijn van traditioneel (Noordzeebrug en Knooppunt Nieuwklap), E&C (Brug Dorkwerd), D&C (Rondweg Zuidhorn en Westerstraat N366), tot bouwteam (Blauwe Loper). Door het opnemen van projecten met contractvormen buiten UAV-gc is het mogelijk om de indicatoren uit het conceptuele model naast andere ervaringen te leggen dan alleen naast UAV-gc en hiermee een eventuele grotere samenhang te kunnen waarnemen.



6.3 Het goede voorbeeld

De provincie Fryslân heeft vanuit het RSP-programma¹⁸ in de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met meer complexe infrastructurele werken. Veel van deze werken zijn uitgevoerd met als contractvorm UAV-gc, en met succes. Een van deze projecten die voor de provincie Fryslân als succes wordt bestempeld, is het project Haak om Leeuwarden, contract midden. Dit werk gerealiseerd in 2014 is onderdeel van het programma Vrijbaan.

Dit project is op dezelfde wijze geëvalueerd als de door de provincie Groningen aangedragen, te evalueren, projecten. Hiermee kunnen de resultaten uit deze evaluatie naast de uitkomsten van de evaluatie van projecten van de provincie Groningen worden gelegd om tot een analyse te komen ten opzichte van het goede voorbeeld.

6.4 Het proces

De te interviewen personen, die een sleutelpositie in het project hebben gehad, zijn door de onderzoeker benaderd. Intern zijn de projectmanagers in eerste instantie ingelicht over het doel en de werkwijze van het onderzoek. Hierna zijn door onderzoeker de technische managers benaderd met de vraag om medewerking te verlenen aan het onderzoek. Alle personen die een sleutelpositie hebben gehad in de te evalueren projecten hebben aangegeven medewerking te verlenen aan het onderzoek.

Vervolgens zijn door de projectmanagers aan opdrachtgeverszijde de betreffende personen aan de opdrachtnemerszijde benaderd met de vraag om medewerking te verlenen aan het onderzoek waarna de onderzoeker contact heeft opgenomen met deze personen. Ook aan opdrachtnemerszijde hebben alle personen met een sleutelpositie aangegeven medewerking te verlenen aan het onderzoek.

De interviews zijn gehouden in de periode van 12 april tot en met 8 mei 2019. De interviews zijn aan opdrachtgeverszijde in het provinciehuis gehouden en de interviews aan opdrachtnemerszijde ten kantore van de diverse opdrachtnemers.

In ieder geval hebben de projectmanagers aan zowel opdrachtgevers- als opdrachtnemerszijde deelgenomen aan het interview. Aan opdrachtgeverszijde hebben ook in nagenoeg alle projecten de technische managers aan het interview deelgenomen. Aan opdrachtnemerszijde is dat in meerdere interviews niet gelukt voornamelijk i.v.m. de beschikbaarheid van deze personen.

Met betrekking tot het voorbeeldproject heeft de opdrachtnemer aangegeven geen medewerking te willen verlenen aan het onderzoek.

¹⁸ Regio Specifiek Pakket (RSP), financiële middelen voor de ontwikkeling van de economie en de bereikbaarheid van het Noorden.



6.5 De resultaten

6.5.1 Het algemene beeld

De enquêtes en interviews hebben een schat aan informatie opgeleverd. De informatie is naast het conceptueel model van hoofdstuk 5 gelegd. In onderstaande paragrafen is na analyse van de resultaten, een aantal opvallende thema's beschreven, waarbij de link wordt gelegd naar het conceptueel model zoals beschreven in hoofdstuk 5.

Voordat deze opvallende thema's worden beschreven, is het nodig om een algemeen beeld te geven van de resultaten en de interpretatie ervan.

Kaats en Opheij spreken van:

'Een samenwerking is kansrijk wanneer mensen en organisaties zich met elkaar weten te verbinden in een betekenisgevend proces dat recht doet aan de belangen en gericht is op een betekenisvolle ambitie. Het is de grote opgave om daarvoor de juiste condities te scheppen.' (Kaats & Opheij, 2012).

Het is het geheel van deze condities die de samenwerking tot een succes maken, zoals beschreven in hoofdstuk 5. Uit de interviews komen veel signalen van diverse aard aan het licht, betrekking hebbend op de diverse condities die Kaats en Opheij benoemen in het model. De interviews zijn eenmalig en in willekeurige volgorde gehouden. Hierbij is niet specifiek gevraagd naar en doorgevraagd op basis van de óf door opdrachtgever óf door opdrachtnemer aangegeven signalen in de evaluatie. Ook is geen hoor- en wederhoor toegepast om aangegeven signalen te toetsen op een gezamenlijk beeld van de opdrachtgever en opdrachtnemer. Hiermee is in veel gevallen wel te constateren welke signalen er zijn geweest maar niet welk signaal het gevolg is van een ander signaal. Het zijn alle signalen die betrekking hebben op het conceptueel model die zijn gebruikt om de analyse te doen om te constateren op basis van welke condities de samenwerking al dan niet lukt of is gelukt, waarbij oorzaak en gevolg vaak niet specifiek zijn te herleiden.

Figuur 15 geeft een overzicht van de resultaten van de geëvalueerde projecten. Hierbij is een aantal criteria opgenomen voor de beschouwing van de evaluatie. De eerste twee hebben betrekking op het succesvol zijn voor opdrachtgever en opdrachtnemer. Hierbij wordt onder succesvol verstaan wanneer het recht doet aan de belangen voor respectievelijk opdrachtgever of opdrachtnemer. Het derde criterium is de ervaren samenwerking van beide partijen gezamenlijk. Het vierde criterium gaat over de inbreng van (ontwerp)kennis, kunde en innovatie door de markt in het project.



UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

	SUCCESVOL VOOR OG	SUCCESVOL VOOR ON	ERVARING SAMEN- WERKEN	INBRENG KENNIS, KUNDE/INN.	VOORBEELDEN VAN INGEBRACHTE KENNIS, KUNDE EN INNOVATIE DOOR MARKT
NIEUWKLAP	✓	✓	✓	✓ ✗	TOEPASSING VAN MEER DUURZAAM ASFALTMENGSEL
NOORDZEEBRUG	✓	✗	✓ ✗	✓	TOEPASSING VAN Aangepaste BOUW- METHODE: BIJV. BRUGDEK
DORKWERD	✓ ✗	✗	✗	✗	
ZUIDHORN	✓	✓	✓	✓	TOEPASSING VAN ANDERE BOUW- METHODES: BIJV. POLDER T.B.V. TUNNEL
WESTERSTRAAT	✓	✗	✓	✓	TOEPASSING VAN ANDERE BOUW- METHODES: BIJV. FUNDERING OP STAAL
BLAUWE LOPER	NVT	NVT	✓	✓	INNOVATIE D.M.V. ZOGENAAMD 'OPOFFERINGSCHOUT' (ZIE TEKST)
VRIJBAAN	✓	✗ *	✓	✓	TOEPASSING VAN ANDERE BOUW- METHODES: BIJV. FOLIECONSTRUCTIE

* Gebaseerd op gegevens opdrachtgever, opdrachtnemer heeft geen medewerking verleend aan interview

Figuur 15, Overzicht resultaten geëvalueerde projecten

Opvallend is dat er in de meeste gevallen recht wordt gedaan aan de (uiteindelijke) belangen van de opdrachtgever en dat dit niet het geval is bij de opdrachtnemer. Een van de mogelijke verklaringen hiervoor is dat de projecten zijn aanbesteed in een periode van laagconjunctuur. In hoeverre de samenwerking hier invloed op heeft, wordt in onderstaande paragrafen nader beschouwd.

6.5.2 Blindelings overeenkomen

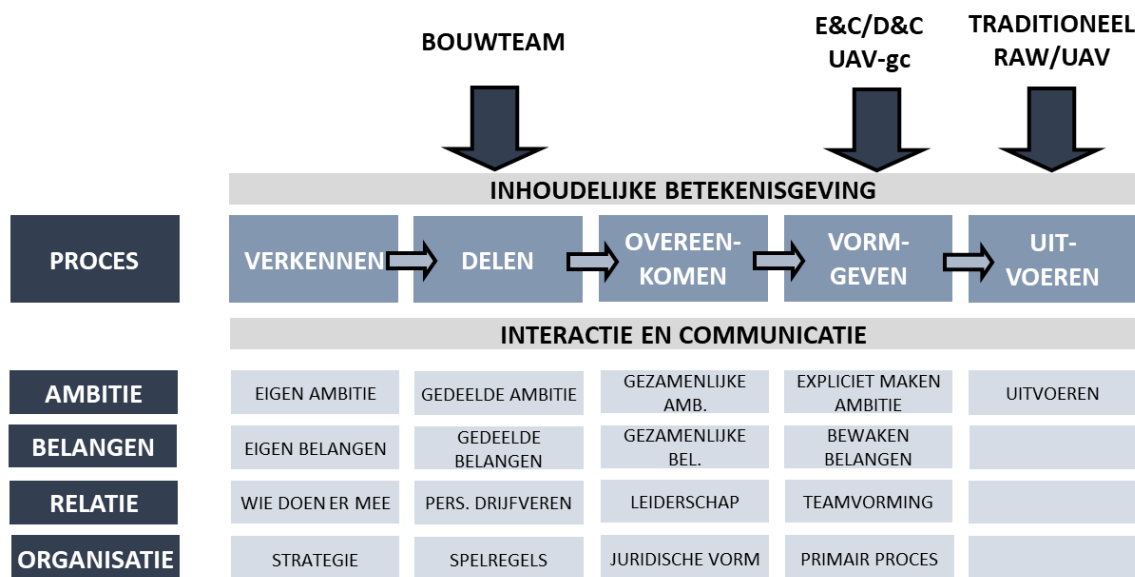
Traditionele manier van werken, blindelings overeenkomen

Er wordt over het algemeen een overeenkomst met elkaar gesloten zonder daadwerkelijk met elkaar te hebben gesproken, laat staan met elkaar te hebben samengewerkt. Dat is tenminste de algemeen aanvaarde werkwijze bij het aanbesteden van werken op traditionele wijze. Al decennialang worden door de overheid infrastructurele werken op de markt gebracht. De markt weet wat er van ze verwacht wordt door de jarenlang ingesleten manier van werken. De ambitie is bekend, de belangen liggen vast, procedures en contractvorm zijn paritair met de

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

overheid en markt vastgesteld en doorleeft. Hierdoor zijn de fasen verkennen, delen en overeenkomen vaak fases waarin de overheid en de markt alleen elkaar benaderen via inlichtingen in het aanbestedingsproces.

Daarnaast is de ambitie door de opdrachtgever bij het overeenkomen al geheel expliciet gemaakt waardoor ook het proces van vormgeven grotendeels is uitgevoerd. Het is dan vaak alleen nog het uitvoeren van de ambitie door de markt waarbij ook nog eens de procedures voor omgang onderling (directie UAV en aannemer) een zeer doorleefde manier van werken is. Nog steeds kan, door het niet onderkennen van een of meerdere condities conform het conceptuele model, de samenwerking gedoemd zijn te mislukken. Maar veel is al van tevoren bekend. Dit is gevisualiseerd in figuur 16, een schematische weergave blindelings overeenkomen, waarbij de traditionele manier van werken pas bij de fase uitvoeren provincie en markt fysiek met elkaar samenwerken.



Figuur 16, Schematische weergave blindelings overeenkomen

Blindelings overeenkomen en de geëvalueerde projecten

Dit beeld van blindelings overeenkomen is ook een-op-een terug te halen uit de evaluatie van een van de projecten gebaseerd op RAW/UAV. Dit betreft project **Knooppunt Nieuwklap** waarbij het aanbestede bestek een algehele vertaling gaf van de ambitie, waarbij ook de rolverdeling helder was, de opdrachtgever verantwoordelijk voor het ontwerp en de opdrachtnemer verantwoordelijk voor de uitvoering. Beide partijen geven aan niet echt stil te hebben gestaan bij het gemis aan onderling overleg in de fasen verkennen, delen en overeenkomen zoals in het conceptueel model is aangegeven als onderdeel van de condities voor een goede samenwerking. Deze traditionele



UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

rolverdeling in dit project is een werkwijze waar de samenwerking zowel door de opdrachtgever als de opdrachtnemer als goed is ervaren.

Geïnterviewde opdrachtgever Knooppunt Nieuwklap naar aanleiding van de vraag of de markt betrokken was voorafgaand aan de aanbesteding: ‘Nee, volgens mij benaderde de markt hem net zoals dat wij hem benaderen. Nou, prima. As usual.’

Ditzelfde principe zou kunnen gelden voor het project **Noordzeebrug**, ook een contract gebaseerd op RAW/UAV. Echter, hier heeft de inschrijver de ruimte genomen om bij inschrijving een alternatief aan te bieden. Een alternatief met verschillende mogelijkheden voor kleinere en grotere aanpassingen in de uitvoeringswijze van de ambitie. Resultierend in mogelijkheden om het belang van én opdrachtnemer én opdrachtgever te behartigen door het verdelen van het financiële voordeel dat deze mogelijkheden met zich meebracht. Direct na aanbesteding zijn door beide partijen in een bouwteamverband deze mogelijkheden uitgewerkt om op deze wijze opnieuw tot overeenstemming te komen. Dit heeft meer recht gedaan aan de belangen van beide partijen.

Alle projecten, die zijn aangevlogen met nieuwe werkvormen, zijn niet geheel blindelings overeengekomen. De mate waarin er aandacht is geweest voor de fasen van verkennen, delen en overeenkomen hebben een sterke relatie met het ervaren van een goede samenwerking over de gehele periode van het project en dat heeft ook veelal een positieve invloed op de behartiging van de belangen van beide partijen.

Voor de aanbesteding van **Brug Dorkwerd** is, in aanvulling op het blindelings overeenkomen, een marktconsultatie gehouden waarbij de provincie Groningen met de markt haar ambitie en belangen heeft gedeeld. Hierbij is vooral het belang van de provincie Groningen aan de orde geweest om binnen een zeer korte periode de aangevaren brug te vervangen door de al eerder geplande nieuwe brug. Hierbij is met de markt besproken om de berekeningen en uitwerkingen die de provincie Groningen zelf al had verricht toe te voegen aan het contract zodat de markt op basis hiervan verdere uitwerking kon verrichten. Na het overeenkomen blijkt er verwarring te zijn of te ontstaan over de invulling van deze afspraak en komen de belangen onder druk te staan. Teamwisseling aan opdrachtgeverszijde, sturing op juridische voorwaarden uit het contract, discussies over de ambitie(eisen) is een aantal signalen dat heeft geresulteerd in een door beide partijen ervaren zeer slechte samenwerking. Een samenwerking waarbij ook de belangen van beide partijen zijn geschaad. De opdrachtgever heeft het belang van een korte doorlooptijd niet kunnen halen en de opdrachtnemer heeft geen recht kunnen doen aan zijn eigen belangen in financiële zin. De marktconsultatie heeft niet bijgedragen aan een betekenisgevend proces dat nodig is voor een goede samenwerking.



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

Bij **Rondweg Zuidhorn** is naast de marktconsultatie in de aanbestedingsprocedure aandacht geweest voor de fasen verkennen, delen en overeenkomen door middel van een concurrentie gerichte dialoog. In diverse ronden is volgens de spelregels van deze procedure contact geweest met de markt om tot verdere verduidelijking te komen van de ambitie. Ondanks de moeizame start van het werk, gerelateerd aan de wijze van onderling organiseren van aantoning van eisen, is in het gehele project goed samengewerkt, zijn ambities onderling bijgesteld op basis van belangen (met als voorbeeld de herverdeling van taken bij de realisatie van de verlegging van kabels en leidingen) en heeft dit uiteindelijk geresulteerd in een situatie waarin recht is gedaan aan de belangen van zowel opdrachtgever als opdrachtnemer.

Bij het project **Westerstraat N366** is een aanbesteding georganiseerd op basis van Best Value Procurement. Vooral de opdrachtnemers zijn, voorafgaand aan het overeenkomen, uitgedaagd om mee te denken in de ambitie door middel van het inbrengen van risico's en kansen, op de inzet van geschikte mensen op sleutelposities naast het door de opdrachtgever meegegeven plafondbedrag waarbinnen het project gerealiseerd diende te worden op basis van een beperkt aantal eisen. Nadat deze eerste fase is doorlopen, heeft de opdrachtnemer in een vervolgfase in een concretiseringsfase de kans gehad om de ambitie om te zetten in een definitieve aanbieding voordat daadwerkelijk werd overeengekomen met de opdrachtgever. De samenwerking die hieruit is ontstaan met de opdrachtgever is door beide partijen als goed ervaren. De belangen zijn niet allemaal behartigd. De opdrachtnemer geeft aan dat zijn belangen niet zijn gediend met dit project, waarbij opdrachtnemer aangeeft vooral iets te rooskleurig tegen het plafondbedrag heeft aangekeken. De opdrachtnemer heeft dit probleem vanuit de positieve samenwerking en het belang van een goede relatie op langere termijn niet bij de opdrachtgever neergelegd maar zelf geaccepteerd.

Het nog meer aandacht aan de fasen verkennen, delen en overeenkomen is er in het project **Blauwe Loper**.

De aanbesteding die heeft plaatsgevonden is 100% op kwaliteit geweest onder de voorwaarde van een plafondbedrag voor de realisatie van de ambitie. Een ambitie die nog niet volledig is ingevuld door de opdrachtgever en ook niet is overeengekomen met de opdrachtnemer direct na de aanbesteding. In bouwteamverband, met inzet van professionals van beide partijen, wordt de ambitie ingevuld, is er gedurende het gehele proces oog voor de belangen van alle partijen. Dit project is nog in de voorbereidingsfase en de fase van overeenkomen (over de uitvoering van het project) en is nog niet uitgevoerd. Tot op heden wordt de samenwerking als zeer goed ervaren.

In het goede voorbeeld, **Haak om Leeuwarden contract Midden**, valt op dat ook bij dit project veel aandacht is voor de eerste fasen van de samenwerking: verkennen, delen en overeenkomen. Dit behelst een nog breder aandachtsveld dan in de geëvalueerde projecten van de provincie Groningen. Al voorafgaand aan de start van de aanbesteding is er aandacht voor kwaliteit. Alleen de partijen die bepaalde aangetoonde kennis en ervaring hebben,



UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

mogen worden ingezet om de ambitie waar te maken¹⁹. De niet openbare procedure, die gevolgd wordt, zorgt voor een selectie van geschikte aannemers die mogen inschrijven. In de hierop volgende concurrentie gerichte dialoog wordt niet alleen gesproken over het verhelderen van de (invulling van de) ambitie maar wordt ook het contract dat als basis dient voor het overeenkomen in de dialoogronde is met de markt gedeeld. De markt krijgt de kans om met voorstellen te komen voor verbetering van het contract. Pas na deze stappen wordt in de aanbesteding als laatste stap overeengekomen.

Gevolgen voor inbreng van kennis, kunde en innovatie

De inbreng van kennis, kunde en innovatie is in de fase tot en met de aanbesteding over het algemeen sterk afhankelijk van de ruimte die de opdrachtgever laat aan de inschrijvers of nog vaker de kennis, kunde en innovatie die specifiek door de opdrachtgever worden gevraagd in deze fasen van het project. Bovendien is de inbreng van kennis, kunde en innovatie sterk gerelateerd aan de uitvoeringswijze van de ambitie in combinatie met het versterken van de concurrentiepositie van de opdrachtnemer en niet zozeer aan de ambitie zelf.

Inbreng van kennis, kunde en innovatie ten gunste van de ambitie zelf wordt wel in die situatie ingebracht waarbij de provincie de markt uitdaagt zonder daarbij direct financiële beperkingen op te leggen.

Dat dit een wankel evenwicht is, blijkt uit de mislukte eerste aanbesteding van **Noordzeebrug** (op basis van UAV-gc) waarbij de inbreng van kennis, kunde en innovatie door de markt prima meerwaarde leverde aan ambitie (bijvoorbeeld aan de ambitie duurzaamheid van de provincie Groningen) maar dat de prijs die hiervoor betaald moest worden, het budget van opdrachtgever overschreed. De hierop volgende aanbesteding op traditionele wijze heeft wel een zeer positieve bijdrage geleverd aan het (financiële) belang van beide partijen door inbreng van kennis, kunde en innovatie door de opdrachtnemer, maar is vooral ingegeven door het versterken van de concurrentiepositie van de opdrachtnemer. Het heeft niet direct bijgedragen aan de versterking van de ambitie zelf. Nog sterker komt dit naar voren in het project **Nieuwklap**. Hierbij is niet specifieke kennis, kunde en innovatie bij de aanbesteding van het werk zelf door de markt ingebracht met uitzondering van het gevraagde in het contract. Dit betreft de verdere engineering van de brug die door de opdrachtnemer tijdens de uitvoering van het werk naar volle tevredenheid van opdrachtgever is uitgevoerd. Verdere inbreng van kennis, kunde en innovatie door de opdrachtnemer is beperkt geweest, waarbij de opdrachtnemer aangeeft geen belang te hebben om gedurende het uitvoeringsproces nog (ontwerp)kennis, kunde en innovatie in te brengen omdat dit wellicht het uitvoeringsproces kan verstoren. Wel is om de concurrentiepositie te vergroten intern een kansen- en risicolijst gemaakt op basis van

¹⁹ Dit komt voort uit de eisen die wettelijk gesteld worden om aan spoorwegen te mogen werken. Voor infrastructurele werken van de provincie Groningen geldt een dergelijke wettelijke eis niet en kan hierom geen voorafgaande selectie van marktpartijen afdwingen.



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

kennis, kunde en innovatie van de opdrachtnemer die deels al is doorgevoerd in de aanbidding. Door inbreng van deze kansen na het overeenkomen wordt deze kennis en kunde ingebracht. Een voorbeeld daarvan is de toepassing van asfalt met een sterk verhoogde toepassing van gerecycled asfalt.

In de projecten **Rondweg Zuidhorn, Westerstraat N366** zijn twee voorbeelden waar heel sterk de aan de uitvoering gerelateerde kennis, kunde en innovatie is ingebracht. De ambitie is functioneel niet gewijzigd, wel de manier van bouwen.

Bij **brug Dorkwerd** is de inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt zeer beperkt geweest. Ook in dit geval heeft dat een sterke relatie met de vraag van de opdrachtgever richting de markt. De provincie Groningen heeft hier een bijna volledig uitgewerkt ontwerp aan de inschrijvers meegegeven.

Een positieve uitzondering op de inbreng van kennis, kunde en innovatie, die verder gaat dan de specifieke vraag van de opdrachtgever en de versterking van de concurrentiepositie van de opdrachtnemer, is de **Blauwe Loper**.

Hierbij is zichtbaar dat gebruik wordt gemaakt van de gelegenheid om de optimale cognitieve afstand tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer te benutten in de bouwteamfase, resulterend in innovatieve oplossingen die recht doen aan de belangen in combinatie met de ambitie. Het 'opofferingshout' is hiervan een levend voorbeeld.

Met uitzondering van de Noordzeebrug is in alle projecten een relatie te leggen tussen de wijze waarop de vraag van de opdrachtgever richting de markt wordt gesteld en welke kennis, kunde en innovatie wordt geleverd door de markt. Daarnaast is er een relatie te zien tussen een goede samenwerking en de werkelijke inbreng van kennis, kunde en innovatie. Brug Dorkwerd is een voorbeeld dat zowel voor de opdrachtgever als de opdrachtnemer niet naar tevredenheid heeft gewerkt.

'Opofferingshout'

Bij de Blauwe Loper, een voetgangers- en fietsbrug, is de markt uitgedaagd om een duurzaam icoon te bouwen. Om dit mogelijk te maken had de provincie Groningen voorafgaand aan de aanbesteding onderzoek gedaan en de eis voor de ontwerplevensduur voor de brug teruggebracht van 100 naar 80 jaar. Dit om ook het materiaal hout als mogelijkheid te behouden.

In bouwteamverband hebben opdrachtnemer en opdrachtgever het ontwerp ervan gezamenlijk geoptimaliseerd door het toepassen van een extra schil van hetzelfde hout over de hoofdconstructie. Hout dat gedurende de levensduur periodiek kan worden vervangen zonder invloed op de hoofdconstructie. Het hout dat kan worden opgeofferd om een duurzaam icoon mogelijk te maken! – Een gezamenlijk ontwikkelde innovatie –



→ Hoe groter de aandacht voor de fasen verkennen, delen en overeenkomen, hoe groter de kans is op een succesvolle samenwerking tijdens vormgeven en uitvoeren waarbij ook inbreng mogelijk is vanuit de markt van kennis, kunde en innovatie.

6.5.3 Andere opvallende zaken uit de evaluaties

Het blindelings overeenkomen heeft vooral betrekking op de invulling van het betekenisgevend proces waarbij de eerste fasen van dit proces bewust of onbewust maar gedeeltelijk worden doorlopen. De daadwerkelijke fysieke samenwerking, zoals die bij bouworganisatievormen met UAV-gc als contractvorm aan de orde is, begint veelal bij de fase vormgeven (zie figuur 16). Ook in deze fase zijn er opvallende zaken naar voren gekomen uit de evaluaties betrekking hebbend op de samenwerking.

Voorbij komen: het benutten van een goede voorbereiding, bezetting van teams, beheersen van contract en beperkingen in financiële middelen. Zaken die ofwel de condities voor samenwerken in de knoei brengen ofwel een positieve bijdrage hebben geleverd. Wederom wordt de relatie met inbreng van kennis, kunde en innovatie gekoppeld aan deze condities. Onderstaande paragrafen geven een beknopte uiteenzetting van de opvallende zaken. Een uitgebreidere uiteenzetting is terug te vinden in bijlage 2.

Benutten van goede voorbereiding

In nagenoeg alle projecten komen signalen naar voren die te maken hebben met de mate waarin de voorbereiding correct en volledig is verricht. Hierbij maakt het niet uit of de voorbereiding is gedaan door opdrachtgever of door opdrachtnemer.

Een goede voorbereiding voorkomt dat er problemen ontstaan nadat een contract of wijziging is overeengekomen en alsnog blijkt dat niet geheel aan alle wensen en eisen wordt voldoen of dat er omissies zijn ontstaan in het afprijzen van het contract en/of de wijziging en dat hiermee de samenwerking onder druk komt te staan als gevolg van het niet kunnen voldoen aan de individuele belangen van partijen.

→ Een correct en volledig verrichte voorbereiding voorkomt dat de samenwerking onder druk komt te staan doordat niet (meer) recht gedaan wordt aan de belangen van de opdrachtgever of de opdrachtnemer.

Dit aspect heeft niet direct zichtbare gevolgen voor inbreng van kennis, kunde en innovatie door de markt. Het is de samenwerking zelf die hiermee sterk onder druk komt te staan.

Bezetting van teams

In de meeste projecten komt naar voren dat de samenwerking wordt gestart met aan opdrachtgevers- en opdrachtnemerszijde ingevulde teams die elkaar niet of nauwelijks kennen.



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

Daarnaast is een groot aantal projecten teams tijdens het project gewijzigd van samenstelling. Afhankelijk van de motieven om dit te doen, pakt dit positief dan wel negatief uit voor de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

→ Een team dat gericht is op de condities van samenwerking zal ook daadwerkelijk leiden tot een betere samenwerking en hiermee ook meer inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt tot gevolg hebben.

Door de taakverdeling is de inbreng van kennis, kunde en innovatie in de meeste gevallen gericht op uitvoeringsgerichte ontwerp-kennis. Daar waar teams van de provincie Groningen en de markt samen ontwerpen blijkt ook verdergaande inbreng van kennis, kunde en innovatie mogelijk te zijn.

Geïnterviewde opdrachtgever project Dorkwerd naar aanleiding van de uiteindelijke samenwerking met opdrachtnemer: ‘... We leefden allebei in een totaal volledig andere wereld. Dat wij ook compleet onredelijk waren in alles wat we daarvoor vroegen, zo achteraf gezien.’

Beheersen van contract

Volgens Dorée (Dorée, 1999) is het aanbesteden van een werk het kopen van een belofte. Deze eeuwenoude werkwijze wordt verricht waarbij de opdrachtnemer het werk uitvoert en de opdrachtgever controleert of dat wat is uitgevoerd voldoet aan de verwachtingen of nog beter, voldoet aan de contractuele verplichtingen die de opdrachtnemer heeft ten opzichte van de opdrachtgever.

= OUD GEDRAG =

Geïnterviewde van opdrachtgeverszijde over opdrachtnemer over de aantoning van eisen: ‘Dat vind ik echt oud gedrag. Dat je een fotootje maakt van een stukje en je doet de rest anders. Dat is niet de werkwijze hoe je het zou moeten willen.’

De doorleefde manier van controleren bij de traditionele werkwijze van directievoering UAV is bij de bouworganisatievormen met UAV-gc als contractvorm een andere: Systeemgerichte Contractbeheersing. Een methode die oorspronkelijk is geïnitieerd door Rijkswaterstaat met de bedoeling om vertrouwen te krijgen en te behouden op basis van het kwaliteitssysteem van de opdrachtnemer. In de geëvalueerde projecten komt naar voren dat de provincie Groningen vooral gebruik maakt van de producttoetsen. Deze producttoetsen worden gedaan als controle op de (ontwerp)producten die volgens de opdrachtnemer gereed zijn. Bij eventuele door de opdrachtgever gewenste aanpassingen wordt deze manier van werken als reactief ervaren in een proces dat vaak onder tijdsdruk



UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

staat. Hiermee wordt het proces verstoord en is het risico groot dat er niet recht kan worden blijven gedaan aan alle belangen.

→ **Systeemgerichte Contractbeheersing zoals gebruikt binnen de ervaringen (producttoetsen) als stuurmiddel in de samenwerking te reactief. Meer proactief sturen bevordert een goede samenwerking.**

De daadwerkelijke inbreng van kennis, kunde en innovatie door de markt is niet zozeer in het geding.

Beperkte beschikbaarheid van financiële middelen

Een werk dient efficiënt en effectief te worden gerealiseerd. Financiële middelen zijn beperkt en vanuit deze situatie is bij de Noordzeebrug het aanbesteden op basis van een bouworganisatievorm D&C in combinatie met de contractvorm UAV-gc niet gelukt. Wel een aanbieding met meer dan voldoende kwaliteit maar niet binnen de beschikbare financiële middelen. Het werk is opnieuw aanbesteed door een aantal deelbestekken als RAW-contract op de markt te brengen. In andere aanbestedingen is mede naar aanleiding van de ervaring bij de Noordzeebrug een plafondbedrag meegegeven richting de markt voor de realisatie van het werk. Het algemene beeld dat hier naar voren komt, is dat het plafondbedrag door de markt wordt ervaren als zeer krap of zelfs té krap om de ambitie te kunnen waarmaken waarbij recht gedaan wordt aan de belangen van de marktpartij.

→ **Plafondbedragen in aanbestedingen kunnen leiden tot situaties waarbij (uiteindelijk) geen recht wordt gedaan aan de belangen van opdrachtnemer, waarmee de samenwerking onder druk komt te staan.**

De beperkte beschikbaarheid van financiële middelen heeft ook gevolgen voor inbreng van kennis, kunde en innovatie. Er worden door de markt andere bouwmethoden toegepast om zo de ambitie financieel mogelijk te maken.

→ *Bent u nieuwsgierig naar meer achtergrondinformatie over de opvallende zaken uit de evaluatie m.b.t. voorbereiding, teams, contract en financiële middelen, leest u dan bijlage 2.*



6.6 Tussenresultaten

De projectevaluaties hebben een schat aan informatie opgeleverd. De evaluaties hebben de volgende succes- en faalfactoren op basis van het conceptuele model opgeleverd (deelvraag 3 en 4):

Het algemene beeld dat is ontstaan vanuit de analyse van de geëvalueerde projecten is dat, hoe beter de verwachtingen (aandacht voor verkennen en delen) voorafgaand aan het daadwerkelijk overeenkomen helder zijn of worden gemaakt, dit positief is voor zowel de samenwerking als de inbreng van kennis, kunde en innovatie. Dit geldt niet alleen voor het overeenkomen ten tijde van de aanbesteding maar ook bij het aangaan van wijzigingen na aanbesteding.

Daarnaast is er nog een aantal andere condities uit de evaluaties naar voren gekomen dat zowel positief als negatief kan werken voor de samenwerking:

- Benutten van een goede voorbereiding, waarbij een volledige en correcte voorbereiding voorkomt dat er geen recht wordt gedaan aan belangen van de opdrachtgever of opdrachtnemer;
- Bezetting van teams en de wijzigingen in bezetting, waarbij teams gericht op de condities van samenwerking ook daadwerkelijk betere samenwerking tot gevolg hebben en hiermee ook meer inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt;
- Beheersen van het contract, de wijze waarop. Hierbij is het gebruik van Systeemgerichte Contractbeheersing d.m.v. producttoetsen te reactief om positieve invloed te kunnen hebben op de samenwerking;
- Beperkte beschikbaarheid van financiële middelen, waarbij plafondbedragen tot gevolg kunnen hebben dat opdrachtnemer (uiteindelijk) geen recht kan doen aan zijn belangen.

De markt brengt vooral uitvoering gerelateerde **kennis, kunde en innovatie** in. Deze inbreng stimuleert de haalbaarheid van de ambitie op het gebied van de uitvoering. De markt zorgt hierbij zelf voor innovatieve oplossingen door gebruik te maken van cognitieve verschillen binnen de eigen organisatie of keten.

In die gevallen waarbij, voorafgaand aan het overeenkomen dat opdrachtgever en opdrachtnemer gezamenlijk de voorbereiding verzorgen, is ook innovatie mogelijk gebleken die verder gaat dan alleen uitvoering gerelateerde innovatie. Hierbij is samenwerken een harde randvoorwaarde. Zonder succesvol samenwerken is er geen innovatie mogelijk.



De huidige organisatie



7 De huidige organisatorische situatie

7.1 Inleiding

De sociaal/fysieke omgeving in het kader van de totstandkoming van kapitaalwerken bestaat uit een keten van bedrijven: de bouwketen. Deze keten bestaat enerzijds uit de opdrachtgever de provincie Groningen en anderzijds uit de markt, bestaande uit ingenieursbureaus, aannemers (grootbedrijf en MKB), onderaannemers, toeleveranciers en zelfstandige professionals.

Daar waar bij de traditionele rolverdeling over het algemeen de opdrachtgever eventueel samen met een ingenieursbureau voor het ontwerp zorgt en de rest van de bouwketen voor de uitvoering, is met de invoering van UAV-gc dit geen vanzelfsprekendheid meer. Vooral de verschuiving van ingenieursbureaus die ook werkzaam zijn voor opdrachtnemers is een duidelijke verschuiving in de keten bij toepassing van UAV-gc (Grit, 2006).

In dit hoofdstuk staat vooral de organisatie van de mobiliteitsafdelingen van de provincie Groningen centraal. Het is in deze organisatie waar de opdrachtgever de meeste invloed uit kan oefenen op het doen slagen van de samenwerking met de markt. Er wordt kort stilgestaan bij de situatie rondom de markt. Met dit hoofdstuk wordt beoogd antwoord te geven op onderzoeksvragen 5 en 6.

7.2 Organisatie Provincie

Zoals in het maatschappelijke kader aangegeven, is dé Provinciale Waterstaat Groningen in 1990 opgeheven. Haar taken worden echter nog steeds onverminderd uitgevoerd. De provincie Groningen heeft namelijk 517 km wegen, 211 km fietspaden, 97 km vaarwegen, 150 stuks vaste bruggen, viaducten en tunnels, 48 beweegbare bruggen en 7 sluizen in beheer (Provincie Groningen, Begroting 2019, 2018).

Van de provinciale begroting van 425 miljoen euro in 2019 wordt een bedrag van 218 miljoen besteed aan bereikbaarheid, de corebusiness van de mobiliteitsafdelingen, iets meer dan de helft van de totale begroting van het hele provinciale bedrijf (Provincie Groningen, Begroting 2019, 2018). Hierbij gaat het om het beheer en onderhoud van wegen en waterwegen, bijdragen in de kosten van infrastructurele werken en exploitatiebijdragen van het openbaar vervoer. Van dit bedrag is ca. 90 miljoen euro bedoeld voor beheer en onderhoud aan wegen en waterwegen en bijdragen in de kosten voor aanleg van infrastructurele werken.



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

Daarnaast is in 2019 een bedrag van nagenoeg 60 miljoen gereserveerd voor investeringen in de aanleg van wegen en waterwegen. Van het totale bedrag (beheer en onderhoud en investeringen) van 150 miljoen euro wordt ca. 75 miljoen door middel van inkoop door marktpartijen uitgevoerd.

De verwachting voor de komende jaren is dat deze bedragen zullen dalen tot ongeveer totaal 110 miljoen euro per jaar, waarmee ook de inkoop evenredig zal dalen. Wel blijft beheer en onderhoud op het peil van de afgelopen jaren.

Naar aanleiding van deze voorziene krimpende werkvoorraad en toekomstige opgaven is door de oorspronkelijke blauwe afdelingen (nu Mobiliteitsafdelingen)²⁰ een analyse gemaakt van de organisatie (Provincie Groningen, 2017). Deze analyse heeft geleid tot een andere inrichting van de organisatie van de Mobiliteitsafdelingen. De implementatie van de nieuwe organisatie is op 1 april 2018 gestart (Provincie Groningen, 2018).

Een van de belangrijkste uitgangspunten voor de reorganisatie is het inspelen op de veranderende omgeving die complexer is en een meer integrale benadering vergt: *‘Hiermee wordt beoogd dat het Blauwe Domein²¹ goed voorbereid is op de verwachte ontwikkelingen en dat de projecten en adviezen die de blauwe afdelingen uitvoeren nog beter integraal worden opgesteld en uitgevoerd en daarmee optimaal bijdragen aan de ambities op het gebied van mobiliteit. Naast het realiseren van nieuwe ambities is het adequaat beheren en instandhouden van ons areaal, inclusief de bijbehorende exploitatie een belangrijk onderdeel van de werkzaamheden in het Blauwe Domein.’* (Provincie Groningen, 2017).

Ook vanuit de kernwaarde om kwaliteit te willen blijven leveren, is zelf voldoende kennis en kunde in huis te willen houden een belangrijk uitgangspunt, waarbij samenwerking met derden kansen biedt. Hier worden vooral andere overheidsinstanties als derde partij bedoeld.

Vanuit een SWOT-analyse van de destijds bestaande organisatorische situatie is een aantal scenario's beschouwd voor de inrichting van de toekomstige organisatie. Uit deze SWOT-analyse blijkt dat vakmanschap, interne samenwerking, weinig verloop van personeel en een coöperatieve cultuur sterktes zijn. Als zwaktes worden gezien de overdracht binnen project(fasen), impliciet werken aan opgaven, innovatie en data. Als mogelijkheden worden

²⁰ De Mobiliteitsafdelingen van de provincie Groningen zijn (na reorganisatie april 2018): Mobiliteit Beleid (afdelingshoofd Bas Krijgheld), Mobiliteit Projecten (afdelingshoofd Harry Broers), Ingenieursbureau (afdelingshoofd Ton Woldhek), Beheer en Onderhoud (afdelingshoofd Rob Bosma). Jacob Stuiver is tevens (als professional op inhuurbasis) tot 1 januari 2019 werkzaam geweest binnen de afdeling Mobiliteit Projecten en voormalige afdeling Beton- en Waterbouw.

²¹ Blauwe Domein = werkgebied van de Mobiliteitsafdelingen van de provincie Groningen (voorheen blauwe afdelingen)



UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

genoemd de samenwerking met derden en de bedreiging wordt gezien in een te veel intern gerichte visie, te veel in hokjes denkend maar daarnaast ook een krappe arbeidsmarkt.

Uit de analyse Blauw:

‘Mooi was om te horen in de sessie met externen dat de provincie Groningen als een vakkundige organisatie gezien wordt.’

Uiteindelijk is door de provincie Groningen, op basis van de uitgangspunten en SWOT-analyse gekozen voor een inrichting van de mobiliteitsafdelingen bestaande uit vier afdelingen:

- Mobiliteit Beleid (MB): beleid en programmering van mobiliteitsopgaven en tevens als opdrachtgever voor uitvoering van projecten richting afdeling Mobiliteit Projecten
- Mobiliteit Projecten (MP): uitvoeren van projecten van verkenning tot en met de realisatie (Provincie Groningen, Werkwijze Provinciale Infra Projecten, 2017)
De afdeling bestaat ongeveer uit 30-35 fte's
- Ingenieursbureau (IB): leveren technisch inhoudelijke kennis voor projecten en verantwoordelijk voor de contractering en aanjaagfunctie voor innovaties.
De afdeling bestaat ongeveer uit 40-45 fte's.
- Beheer en onderhoud (BO): beheer, onderhoud en exploitatie van gehele areaal, incl. beheer van data.
Tevens juridische ondersteuning en advisering in de afdeling.

Deze inrichting is vooral gekozen omwille van het verbeteren van integraal- en opgavengericht werken, concentratie van inhoudelijke kennis en door ontwikkelen van de inbreng van innovaties en verduurzaming binnen het blauwe domein en flexibiliteit van de organisatie. De overwegingen voor de afdeling MP en IB zijn vooral ingegeven door respectievelijk het uitvoeren van projecten in één afdeling en het bundelen van kennis en kunde in één afdeling.

= OUD GEDRAG =

Geïnterviewde opdrachtgever over een eigen collega: ‘En dan waren er mensen die zeiden van nou, dat is toch ook wat? Dan betaal je een aannemer om werk voor ons te doen en dan gaan wij de aannemer helpen. Dat zat hier tussen de oren als zijnde no go area. Terwijl wij vanuit het bouwteam zeiden van ja, maar wij kunnen toch even prima zo'n aannemer op pad helpen als hij het even niet begrijpt?’

Voor de realisatie van kapitaalwerken in samenwerking met de markt zijn de afdelingen Mobiliteit Projecten en Ingenieursbureau gezamenlijk verantwoordelijk. Zij leveren personen voor de projectteams die naar het voorbeeld



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

van de IPM-teams van Rijkswaterstaat zullen worden ingericht. Hierbij kunnen rollen, afhankelijk van de grootte van het project, gecombineerd weggezet worden bij één persoon. Daarnaast brengt de afdeling Ingenieursbureau specifiek technische en contractuele kennis in.

Daarnaast hebben deze afdelingen de mogelijkheid expertise te benutten van de afdeling inkoop. Afdeling inkoop is adviserend naar de mobiliteitsafdelingen, vooral op strategisch niveau.

De implementatie van deze gewijzigde organisatie is nog in volle gang. Waar in het verleden de afdeling Wegenbouw veelal externe ingenieursbureaus inschakelde voor het schrijven van RAW-bestekken en de bijbehorende tekeningen werden deze bestekken door de afdeling Beton- en Waterbouw veelal zelf gemaakt. Bij de bouw van beweegbare bruggen wordt een eigen '*provinciale*' contractvorm gebruikt. Een soort hybride liggend tussen RAW en UAV-gc. Expliciete kennis van het schrijven van UAV-gc contracten is veel minder voorhanden binnen de organisatie van de provincie Groningen.

In de visievorming, hoofdstuk 8, komt de verder uitgewerkte visie op de interne organisatie van de afdelingshoofden Mobiliteit Projecten en Ingenieursbureau aan de orde.

In de Analyse Blauwe Domein (Provincie Groningen, 2017) wordt niet expliciet gesproken over de wijze waarop met de markt wordt samengewerkt. Ook in het inkoopbeleid wordt niet expliciet gesproken over de manier van samenwerken met de markt met uitzondering van de ambitie om het MKB voldoende te betrekken en de provincie op te laten treden als launching customer bij met name innovatieve producten.

7.3 Organisatie markt

De provincie Groningen heeft voor de realisatie van haar kapitaalwerken voor wat betreft de uitvoering ervan zelf geen mogelijkheden en om deze reden heeft zij de markt nodig.

Om een beeld te krijgen van de markt is in figuur 17 een overzicht van de bedrijfsgrootte van de uitvoerende partij, inclusief eventuele gevormde combinaties of ingeschakelde onderaannemers, weergegeven van de bedrijven die de geëvalueerde projecten hebben uitgevoerd of nog in uitvoering hebben.

Het blijkt dat veelal het middelgroot MKB de werken heeft aangenomen en uitgevoerd. Dit past prima bij de doelstelling uit het inkoopbeleid van de provincie Groningen (Provincie Groningen, 2016). Toch verdient dit nog aandacht.

Het zijn, gezien de ervaringen uit hoofdstuk 6, vooral de grotere MKB-bedrijven en het grootbedrijf die aanspraak maken op werken van meer dan 2 miljoen aan bouwsom.



UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

Bij het grootbedrijf worden alle werkzaamheden voor de ambitie uitgevoerd door het bedrijf zelf of door aan het (bovenliggende) concern gerelateerde ondernemingen. Met andere woorden is het grootbedrijf in staat om over het algemeen de gehele ambitie van de provincie Groningen uit te werken en uit te voeren. Daarnaast is een van de bedrijven werkzaam als (onderdeel van een) grootbedrijf dat zich wil profileren als MKB om hiermee te willen bewerkstelligen om dicht bij de klant te kunnen opereren.

De middelgrote MKB-bedrijven maken veelal gebruik van (andere en kleinere) MKB-bedrijven om de gehele ambitie waar te kunnen maken, waarbij bijvoorbeeld het ene bedrijf het wegbouwkundige werk verricht en het andere bedrijf de civieltechnische betonbouw verricht. Het is slechts een partij waarmee de provincie Groningen direct samenwerkt, de penvoerder in het geval van combinaties of de hoofdaannemer in het geval van onderaanneming. Dit heeft tot gevolg dat de andere partij (als combinant of als onderaannemer) geconfronteerd kan worden met samenwerking die geen recht doet aan de belangen van dit bedrijf, zonder dat provincie Groningen invloed kan uitoefenen op deze samenwerking.

Projectnaam	Bedrijfsomvang (aantal werkzame personen)	Bedrijfskenmerk	In combinatie	Opmerking
Knooppunt Nieuwklap	50-250 personen*	MKB, middelgroot	Nee	Civiele betonbouw door concern gerelateerde onderneming
Noordzeebrug	50-250 personen	MKB, middelgroot	Ja	In combinatie met wegbouwaannemer
Brug Dorkwerd	50-250 personen	MKB, middelgroot	Ja	In combinatie met staalbouwer
Rondweg Zuidhorn	50-250 personen	MKB, middelgroot	Nee	Wegbouwaannemer als onderaannemer
Westerstraat N366	> 250 personen	Grootbedrijf	Nee	Civiele betonbouw door concern gerelateerde onderneming
Blauwe loper	50-250 personen	MKB, middelgroot	Ja	In combinatie met wegbouwaannemer

* Exclusief concern gerelateerde ondernemingen (bedrijf is onderdeel van groter concern)

Figuur 17, Overzicht bedrijfsomvang en samenwerking met andere partijen bij geëvalueerde projecten

Uit de enquête en uit de interviews komt naar voren dat alle bedrijven die de geëvalueerde projecten hebben uitgevoerd, zijn ingericht om ook te kunnen inschrijven op werken met een bouworganisatievorm met UAV-gc als contractvorm. De wijze waarop is hier wel verschillend. Waar het ene grootbedrijf zich richt op de uitvoering en voor ontwerpwerkzaamheden een concern gerelateerde onderneming inschakelt, heeft het andere bedrijf een



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

meer integrale aanpak van ontwerp- en uitvoeringswerkzaamheden. Ook bij het MKB is dit verschillend. Het ene MKB- bedrijf heeft veel (ontwerp)kennis en -kunde in huis, het andere heeft het ondergebracht in een separate (concern gerelateerde) onderneming.

= OUD GEDRAG =

Geïnterviewde van opdrachtnemerszijde over de oudere werknemers met 'oud gedrag' die meerwaarde leveren voor jongere werknemers: 'Er zijn ook een aantal uitvoerders die echt van de RAW zijn. Die voegen we samen, zodat de kennis overgedragen wordt naar de jonge garde.'

Als voorbeeld wordt de toepassing van bekisting aangehaald:

'De DO-tekening komt hier aan van de opdrachtgever. E&C werk, ik noem maar wat. Die uitvoerder die daarbij zit heeft de technische kennis. En die gaat zeggen van ja, maar die kisten moet je aan die kant zetten en die moet je daar zetten en die moet je zo zetten. Dan maak je er een bouwpakket van en dan kan ik die daarvoor weer gebruiken en die daarvoor weer gebruiken.'

Voor alle marktpartijen geldt in meer of mindere mate dat gebruik wordt gemaakt van de verdere bouwketen. Door inschakeling van onderaannemers, (gespecialiseerde) ingenieursbureaus, leveranciers en professionals voor zowel de ontwerp- als de uitvoeringswerkzaamheden.

De bedrijven uit de ervaring afgezet tegen de algehele markt

De markt, een ruim begrip. Een begrip dat in het kader van deze thesis is ingekaderd conform hoofdstuk 1 in die marktpartijen die (kunnen) inschrijven op een aanbesteding van een infrastructureel werk met een bouwsom van meer dan € 2.000.000. Hiervoor komen, gezien de bedrijven bij de geëvalueerde projecten (zie figuur 17), vooral bedrijven in aanmerking uit het middelgrote segment van het MKB en het grootbedrijf. Volgens de statistieken van het Centraal Planbureau zijn dat in de GWW-sector landelijk een 60-tal bedrijven in het middelgrote segment van het MKB (bedrijfsgrootte 50 tot 250 personen) en een 10-tal grootbedrijven (bedrijfsgrootte meer dan 250 personen) (CBS, 2019).

Afgezet tegen het aantal kleine MKB-bedrijven (bedrijfsgrootte <50 personen) van 6080 stuks is het aantal bedrijven dat inschrijft op UAV-gc een zeer beperkt percentage van het totaal aantal bedrijven.

Om enig vergelijk te verkrijgen met de regio Noord Nederland: t.o.v. de landelijke cijfers zijn het aantal vestigingen van grond-, water- en wegenbouwers in de regio beschouwd ten opzichte van het landelijk aantal vestigingen. Van het totaal van 8955 vestigingen in Nederland zijn er 890 vestigingen in Noord Nederland gelegen (CBS, 2019) en bedraagt hiermee 10% van het landelijk aantal vestigingen.



UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

De in Noord Nederland actieve bedrijven t.b.v. kapitaalwerken zullen dan ook aanmerkelijk lager liggen dan het landelijk aantal actieve bedrijven.

Hiermee is de markt voor de provincie Groningen voor werken > 2.000.000 met UAV-gc als contractvorm een relatief beperkte markt.

Dit wordt mede verklaard door het bouwvolume dat in Noord Nederland maar een beperkt aandeel van het totale bouwvolume in Nederland bedraagt. Het bedrag van 6,8 miljard dat in 2017 is omgezet in de bouwnijverheid (bedrijfstak F) staat in schril contrast met de in totaal van 94,6 miljard in heel Nederland (CBS, 2019).

Dit is een zeer globale benadering van de grootte van de markt voor infrastructurele werken met UAV-gc als contractvorm.

7.4 Tussenresultaten

De huidige interne organisatie van de provincie Groningen ziet er als volgt uit en kent een aantal sterke en zwakke punten (deelvraag 5):

De huidige organisatie van de mobiliteitsafdelingen van Provincie Groningen is opgedeeld in 4 afdelingen: Mobiliteit Beleid, Mobiliteit Projecten, Ingenieursbureau en Beheer en Onderhoud. Afdeling Mobiliteit Projecten voert projecten uit in opdracht van Mobiliteit Beleid of evt. andere (interne) opdrachtgevers. Hierbij maakt Mobiliteit Projecten gebruik van de kennis en kunde van het ingenieursbureau en levert het ingenieursbureau het technisch management en contractmanagement aan Mobiliteit Projecten. De aansturing van projecten vanuit Mobiliteit Projecten vindt plaats naar het voorbeeld van het IPM-model van Rijkswaterstaat.

De mobiliteitsafdelingen kunnen voor de inkoop van werken advies inwinnen bij de afdeling inkoop. De daadwerkelijke inkoop van werken is de taak en verantwoordelijkheid van de mobiliteitsafdelingen.

Voor de afdelingen Mobiliteit projecten en Ingenieursbureau geldt een aantal belangrijke uitgangspunten/aandachtspunten:

- De provincie Groningen is en wordt door de markt gezien als vakkundige organisatie;
- De mobiliteitsafdelingen van de provincie Groningen zijn veelal (te) intern gericht, er is geen uitvoeringsbeleid gericht op samenwerking met de markt.



De huidige organisatie van de markt ziet er als volgt uit en kent een aantal sterke en zwakke punten (deelvraag 6):

De bedrijven die de geëvalueerde projecten hebben uitgevoerd, zijn landelijke, grote bedrijven en/of grotere MKB-bedrijven die een combinatie hebben gevormd. Bij al deze bedrijven is kennis en kunde intern in de organisatie aanwezig om bouworganisatievormen met UAV-gc als basis uit te kunnen voeren.

Het is, gezien de statistieken van CBS, een beperkt gedeelte van de gehele markt die ingezet kan worden voor de realisatie van kapitaalwerken voor de provincie Groningen.

- Noord Nederland kent beperkte markt voor de realisatie van infrastructurele werken met een bouwsom van meer dan 2 miljoen;
- Het MKB kan de ambitie met een bouwsom van meer dan 2 miljoen vaak niet geheel zelfstandig uitvoeren.
- Er is geen expliciete samenwerking tussen de provincie Groningen en de bedrijven die als combinant of (grote) onderaannemer optreden.

De huidige organisatorische situatie van de markt is in deze thesis zeer beperkt onderzocht.



Naar een gezamenlijke visie

'Ik heb een vreselijke hekel aan iemand die beweegt, maar niet weet waar naartoe.'
(Johan Cruijff 1947-2016)



8 Naar een gezamenlijke visie

8.1 Inleiding

Problemen zijn er om op te lossen. Maar vaak leiden er meerdere wegen naar Rome. In welke richting de oplossingen worden gevonden, is gebaseerd op een visie van de organisatie en in het geval van dit onderzoek, waar samenwerking als randvoorwaarde voor inbreng van kennis, kunde en innovatie centraal staat, ook op de visie van de ander: de markt. Zijn deze visies verenigbaar en kunnen van hieruit oplossingsrichtingen worden gevonden die recht doen aan de belangen van de provincie Groningen, maar ook aan de belangen van de markt?

Om te komen tot oplossingsrichtingen die recht doen aan de belangen van beide partijen is, in het kader van fase 3 van het onderzoek zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, een bijeenkomst georganiseerd voor de provincie samen met de markt en daarnaast heeft visievorming plaatsgevonden met de afdeling inkoop van de provincie Groningen die adviseur is voor de mobiliteitsafdelingen en de twee afdelingshoofden van respectievelijk Mobiliteit Projecten en Ingenieursbureau.

8.2 Bijeenkomsten en interviews visievorming

Op 21 juni 2019 is een bijeenkomst georganiseerd voor de provincie Groningen én de marktpartijen om vanuit de resultaten uit de evaluaties te spreken over mogelijke oplossingsrichtingen voor de geconstateerde problemen en/of signalen. Hier heeft Ron Jans, destijds nog technisch manager FC Groningen, vanuit het *'spelen van het spel'* een bijdrage aan geleverd. Zie bijlage 3. Deze bijeenkomst heeft op 12 juli 2019 een vervolg gehad.

Daarnaast is er op 9 juli 2019 separaat een visievorming geweest met (alle drie werknemers van) de afdeling inkoop van de provincie Groningen.

Als afronding van de visievorming zijn er interviews afgenomen bij het afdelingshoofd van de afdeling Ingenieursbureau en Mobiliteit Projecten. Deze interviews hebben respectievelijk plaatsgevonden op 9 en 10 juli 2019. Er is vooral getracht verbinding te leggen met de visie die vanuit de gezamenlijke visievorming is gekomen met de interne organisatie van de provincie Groningen.

8.3 Resultaten uit de visievorming

Bijeenkomst van de provincie Groningen samen met de markt, 21 juni

In de eerste bijeenkomst samen met de markt zijn de resultaten uit de evaluatie gepresenteerd en is als vervolg hierop door Ron Jans vanuit de wereld van voetbal een beschouwing gedaan: *'Het spelen van het spel'*. Veel



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

aspecten uit de wereld van voetbal komen voorbij die een sterke relatie hebben met de samenwerking die nodig is tussen provincie en markt. Hierbij gaat het om competenties van spelers, over verbindend leiderschap, over sociale intelligentie, emotionele intelligentie maar ook over meten is weten, oftewel controleren van de voortgang van de conditionele stand van zaken van de spelers.

= OUD GEDRAG =

Uit de inleiding van dit rapport, maar ook uit de evaluatie van de projecten, komt naar voren dat er een negatieve klank hangt aan 'Oud gedrag!'. Als Ron Jans in de bijeenkomst 'Oud gedrag!' aanhaalt, vraagt hij aan de zaal wat er niet goed is aan oud gedrag? Is hard werken niet goed? Is 'afpraak is afspraak' niet goed? Het is duidelijk dat het begrip 'Oud gedrag!' door eenieder anders wordt opgevat.

Tijdens de beschouwing van Ron Jans zijn diverse stellingen ingebracht. Stellingen die gebaseerd zijn op de resultaten uit de evaluaties. Op deze manier is gepeild welke mening de opdrachtgever én opdrachtnemers hebben aangaande de stellingen. In bijlage 3 zijn alle stellingen met de uitslag opgenomen.

Uit de stemming van deze stellingen komt naar voren dat er een gezamenlijke overeenstemming is over een van de stellingen: *'Samenwerken levert meer inbreng van kennis, kunde en innovatie op voor het project'*. De andere stellingen worden meer wisselend beantwoord:

*Stelling 1: Bij samenwerken gaat het om 1+1=3... **Goede samenwerking levert (ook) méér inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt!*** Unaniem zijn zowel OG als ON het eens met de stelling.

*Stelling 2: Provincie Groningen kan het intern zelf ook... **Het gebruik van UAV-gc levert geen extra kennis, kunde en innovatie op voor het project!*** OG is het met een kleine meerderheid eens met de stelling. ON is het met grote meerderheid oneens met de stelling.

*Stelling 3: Belangen delen voor de aanbesteding? **Marktconsultaties als informatie-uitwisseling voor aanbesteding is een mooie toneeluitvoering!*** OG is het in meerderheid eens met de stelling. ON is verdeeld waarbij een kleine meerderheid het oneens is met de stelling.

*Stelling 4: Haastige spoed is zelden goed... **Bij een te krappe voorbereidingstijd is de samenwerking gedoemd te mislukken!***

OG is in grote meerderheid eens, ON is verdeeld met een kleine meerderheid die het oneens is met de stelling.

*Stelling 5: Mensen en gedrag zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden... **Mensen in teams die oud gedrag vertonen hebben geen meerwaarde voor een succesvol project!***

Een grote meerderheid van zowel OG als ON is het met de stelling eens.



*Stelling 6: Controle van de Opdrachtnemer door Opdrachtgever is al eeuwenoud... **Systeemgerichte Contractbeheersing bevordert een goede samenwerking tussen Opdrachtgever en Opdrachtnemer!***

Een grote meerderheid van zowel OG als ON is het oneens met de stelling.

*Stelling 7: RAW-bestekken en anders wel krappe plafondbedragen... **De provincie Groningen wil graag voor een dubbeltje op de eerste rang zitten!***

Dit levert een verspreid beeld op: OG is verdeeld, ON in de meerderheid mee eens.

Bijeenkomst van de provincie Groningen samen met de markt, 12 juli

Als vervolg op deze stellingen is een aantal van deze stellingen in een intervisie nader door de deelnemers onder de loep genomen. Het betreft hier de stellingen 6 en 7, die door de deelnemers zelf zijn verkozen tot het behandelen in een intervisie.

Intervisie stelling Systeemgerichte Contractbeheersing bevordert een goede samenwerking tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer!

In de intervisie komt al snel naar voren dat deelnemers Systeemgerichte Contractbeheersing ervaren als belemmering voor goed samenwerken. De intervisie gaat om deze reden over andere factoren die wenselijk zijn te organiseren. Hierbij wordt gesproken over het los laten durven door de provincie Groningen, dus niet op 'boutje en moertje'-niveau beschrijven van alle oplossingen, het organiseren van de juiste personen met de juiste competenties in het team, het zo vroeg mogelijk in het project bespreken van doelen en belangen, maar ook elkaar leren kennen, minder proceseisen vanuit de opdrachtgever meegeven aan de opdrachtnemer. Maar ook het bespreken van de verwachtingen waarbij de opdrachtnemer vanuit de aanbesteding een 6'je voldoende vindt en de opdrachtgever voor een 8 gaat.

De eigenaar van de stelling (projectmanager provincie Groningen) neemt de meeste adviezen over en komt tot een volgende slotsom: Samenwerken in plaats van alleen maar controleren: juiste competenties/teamsamenstelling, leiderschap, tijd voor kennismaking, na aanbesteding direct meerkosten bespreken, procesmensen vs. techniek mensen, zorgen voor vertrouwen. Maar ook validatie naast verificatie.

Intervisie stelling de provincie wil graag voor een dubbeltje op de eerste rang zitten!

Uit deze intervisie blijkt dat de markt vraagt om meer ruimte in het plafondbedrag om de ambitie waar te maken. Anderzijds wordt door de provincie Groningen aangegeven dat plafondbedragen ontstaan vanuit een lopend proces, waarin tijd een factor kan zijn maar ook politieke druk. Als eenmaal het budget is vastgesteld, is dat moeilijk te veranderen. Door het gesprek is er begrip ontstaan voor elkaars problemen. Dit heeft geleid tot een aantal andere wensen: gebruik het plafondbedrag niet om financieel te knijpen maar om ruimte te bieden voor kwaliteit. Met



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

andere woorden probeer het plafondbedrag ruimte te bieden voor meer dan de minimale kwaliteit van het project (ambitie). Is dat niet mogelijk, communiceer dit vervolgens naar de markt. En om problemen met plafondbedragen te voorkomen, betrek vroegtijdig de markt door informatie uit de markt te betrekken om het plafondbedrag vast te stellen.

In gesprek!

Na de interviews is, eveneens in de bijeenkomst van 12 juli, met de deelnemers van de bijeenkomst met elkaar gesproken op basis van de resultaten van de interviews. Hierbij zijn een aantal duidelijke zaken naar voren gekomen:

- De provincie weet vaak wat ze wil, zet het dan ook op deze wijze in de markt;
- Bouwteams zijn beter voor samenwerking, maar de markt geeft aan dat ook RAW en UAV-gc kan, wees helder over de vraag naar de markt, UAV-gc bezit geen gezamenlijke processen;
- Evenwicht in ambitie en proceskosten;
- Plafondbedrag past beter bij BVP en Bouwteam, niet bij EMVI;
- Zorgpunten meer delen en vroegtijdig;
- Belangen uitspreken waardoor begrip ontstaat.

Interview met afdeling inkoop

Afdeling inkoop is, vooral strategisch, adviserend richting de mobiliteitsafdelingen voor de realisatie van kapitaalwerken voor de provincie Groningen. Wel is de afdeling inkoop verantwoordelijk voor het inkoopbeleid voor Europese aanbestedingen voor leveringen en diensten.

De afdeling inkoop geeft aan dat er winst is te behalen aan de voorzijde van het inkooptraject met als voorbeeld het Categoriemanagement zoals Rijkswaterstaat dit hanteert. Hierbij gaat het om het eerder inzetten van de inkoopstrategie door marktverkenning, welke spelers zijn er op de markt, hoe kan deze markt worden benaderd. Dit kan een bijdrage leveren aan de ca. 75 miljoen aan werken die jaarlijks door de mobiliteitsafdelingen worden ingekocht/aanbesteed.

Interviews met afdelingshoofden Mobiliteit Projecten en Ingenieursbureau

Uit het interview met het afdelingshoofd van het Ingenieursbureau komt sterk naar voren dat de afdeling inhoudelijk sterk is en de competenties op het gebied van de “soft-skills” minder nadrukkelijk aanwezig zijn. Dit past bij de doelstelling van de afdeling zoals ook in hoofdstuk 7 is verwoord. De afdeling Ingenieursbureau levert de technisch inhoudelijke kennis voor de realisatie van de kapitaalwerken. Deze inhoudelijke kennis wordt als een duidelijke randvoorwaarde gezien om als professioneel opdrachtgever te kunnen fungeren. De focus komt, zoals door afdelingshoofd Ingenieursbureau verwoord, te liggen op het product, niet op het proces.



UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

De projecten worden, procesmatig, geleid door de afdeling Mobiliteit Projecten, waarbij de afdeling Ingenieursbureau zorgt voor het technisch management. Hiermee is de pijler kwaliteit binnen het project belegd hoofdzakelijk bij afdeling Ingenieursbureau. De pijlers tijd en geld zijn een verantwoordelijkheid van de afdeling Mobiliteit Projecten. Dit geeft volgens de afdelingshoofden een betere afweging van deze pijlers door afzonderlijke personen hiervoor verantwoordelijk te maken.

Beide afdelingshoofden zijn het eens over de inzet van de markt. Deze is nodig voor de realisatie van de kapitaalwerken. Ook de binnen de markt aanwezige kennis, kunde en innovatie is voor de realisatie van de kapitaalwerken van grote waarde.

De wijze waarop de samenwerking met de markt vorm krijgt is afhankelijk van de opgave en de mogelijkheden van zowel de provincie Groningen als van de markt. Er is hiermee geen expliciete voorkeur voor een bepaalde bouworganisatievorm met bijbehorende contractvorm.

Wel wordt aangegeven dat er met betrekking tot de traditionele werkwijze, RAW op basis van UAV, veel meer ervaring is opgedaan dan met andere bouworganisatievormen gebaseerd op bijvoorbeeld UAV-gc of bouwteam. De contractvorming zal door de provincie Groningen zoveel mogelijk zelf worden gedaan. Hierbij wordt aangegeven dat de expertise uit de markt in de vorm van ingenieursbureaus voor de contractvorming niet altijd tot tevredenheid wordt uitgevoerd.

8.4 Gedeelde visie?

Algeheel kan de conclusie worden getrokken dat de wil er is, van beide kanten, zowel van de opdrachtgever- als ook de opdrachtnemerszijde: meer samenwerken. Samenwerken dat meer oplevert dan elk van de partijen afzonderlijk kan bereiken. Samenwerken dat vooral inhoudt dat er vroegtijdig over belangen, ambitie, relatie en organisatie wordt gesproken.



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

De volgende punten komen naar voren uit de visievorming:

Kennis en kunde binnen organisatie Provincie Groningen

In de bijeenkomsten maar ook in de interviews met de afdelingshoofden van Mobiliteit Projecten en Ingenieursbureau komt naar voren dat vanuit de gedachte van professioneel opdrachtgeverschap kennis en kunde vanuit de eigen organisatie van de provincie Groningen zeer belangrijk is en ook door de markt zeer wordt gewaardeerd en dat deze kennis en kunde ook van wezenlijk belang is als inbreng bij het ontwerp van kapitaalwerken voor de provincie Groningen. Wel wil de provincie Groningen de markt de gelegenheid geven innovaties in te brengen via de aan te besteden werken.

Samenwerken

Dat hiervoor samenwerking nodig is, is unaniem door de deelnemers van de visievorming bevestigd. Samenwerking waarin deelnemers van de visievorming vragen om zo vroeg mogelijk met elkaar te spreken over ambitie, belangen, relatie en organisatie. En dat er instrumenten worden gebruikt die samenwerken bevorderen.

Contractvormen

Het maakt hierbij niet uit of het over een traditionele werkwijze, een geïntegreerde werkwijze of een bouwteam gaat.

Juist in die gevallen dat de provincie Groningen precies weet wat ze wil, vraagt de markt om dat juist te vertalen in de contracten. Dit komt overeen met de visie van de provincie Groningen.



**Naar een
welooverwogen keuze**



9 Naar een weloverwogen keuze

9.1 Inleiding

Zoals in de inleiding beschreven is, is voor de provincie Groningen de inzet van de markt op veel manieren mogelijk, zowel op traditionele wijze als op basis van de nieuwe werkvormen. Deze keuze wil de opdrachtgever op een weloverwogen wijze doen, waarbij werkvormen, gebaseerd op een UAV-gc contract, een van de mogelijkheden is. Van hieruit is het verder ingekaderde doel van deze thesis te komen tot een afwegingskader voor het succesvol gebruiken van bouworganisatievormen, gebaseerd op UAV-gc voor de realisatie van kapitaalwerken van de provincie Groningen. Dit gebruik is succesvol wanneer de inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt meerwaarde oplevert voor de provincie Groningen. Meerwaarde voor een organisatie waar deze kennis en kunde ook in de organisatie zelf volop aanwezig is. De meerwaarde kan dan bestaan uit het opvullen van capaciteitstekorten, inbreng van kennis, kunde en innovatie die niet binnen de organisatie aanwezig zijn of het inbrengen van het zogenaamde cognitieve verschil tussen de organisatie van de provincie Groningen en de markt om uiteindelijk gezamenlijk met de organisatie van de provincie Groningen te komen tot innovatie.

In de geëvalueerde projecten zijn de afwegingen om UAV-gc toe te passen veelal gebaseerd op niet direct project-gerelateerde omstandigheden. Bij een groot aantal uitgevoerde werken had Rijkswaterstaat een rol als belanghebbende en gaf Rijkswaterstaat de voorkeur aan werkvormen, gebaseerd op UAV-gc. De provincie Groningen mocht hier alleen gemotiveerd van afwijken. Daarnaast wilde de provincie Groningen de nieuw ontwikkelde werkvorm toepassen als een nieuwe mogelijkheid, met een pilotgedachte. Afwegingen die zeker niet fout zijn, maar die niet vanzelfsprekend leiden tot een succesvolle toepassing van UAV-gc, blijkt uit de evaluaties. Voordat het afwegingskader wordt gepresenteerd, wordt eerst omschreven wat onder een afwegingskader wordt verstaan. Daarna worden de ontwerpcriteria volgend uit de doelstelling, kaders, evaluaties en visievorming weergegeven die als basis dienen voor het ontwerp van het afwegingskader. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de bestaande afwegingskaders die een sterke relatie hebben met dit onderzoek en wordt beschouwd of deze afwegingskaders bruikbaar zijn voor het ontwerp. Hierna volgt het ontwerp van een nieuw ontwikkeld afwegingskader waarin de bestaande afwegingskaders als mogelijke instrumenten zijn opgenomen. Hierop volgt een aantal aandachtspunten en aanbevelingen voor het gebruik van het afwegingskader.

9.2 Het begrip afwegingskader

Het begrip afwegingskader verdient een nadere uitleg. Het woord afwegingskader kan worden opgedeeld in afweging/afwegen en kader.



Volgens Van Dale heeft afwegen²² twee betekenissen waarbij in dit geval wordt bedoeld het overdenken: voor- en nadelen afwegen. Afwegen om te komen tot een evenwichtige keuze.

Deze keuze wordt gemaakt binnen een bepaald kader²³. Dit kader wordt met name gevormd door de doelstelling van dit onderzoek in combinatie met de uitkomsten van het onderzoek.

Het gaat in deze thesis om het afwegen van de voor- en nadelen voor het eventueel toepassen van bouworganisatievormen met UAV-gc als contractvorm, waarbij het kader met name wordt gevormd door het conceptueel model van deze thesis: samenwerking.

Samenwerking als randvoorwaarde voor de inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt bij het toepassen van bouworganisatievormen met UAV-gc als contractvorm.

9.3 Waar moet het afwegingskader aan voldoen?

Het te ontwerpen afwegingskader dient te voldoen aan diverse criteria. Criteria die volgen uit de doelstelling, de kaders, de evaluaties en uit de visievorming. Criteria die betrekking hebben op de gehanteerde bril in deze thesis, het conceptuele model van samenwerken.

Inbreng van kennis, kunde en innovatie door samen te werken

Vanuit het doel vormt de inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt hét hoofdcriteria vanuit bouworganisatievormen, gebaseerd op UAV-gc. Vanuit het theoretisch kader komt naar voren dat als zeer belangrijke conditie voor de inbreng van kennis, kunde en innovatie samenwerken nodig is tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer. Ook uit de visievorming van de provincie Groningen samen mét de markt is unaniem overeenstemming bereikt over de stelling dat goede samenwerking (ook) méér inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt oplevert. Hiermee is aandacht schenken aan de condities voor een goede samenwerking, het belangrijkste criterium voor het afwegingskader. Condities die naar voren zijn gekomen in hoofdstuk 5,

²² Betekenis volgens Van Dale:

af-we-gen (woog af, heeft afgewogen)

1. met zorg wegen: de suiker afwegen
2. overwegen, overdenken: voor- en nadelen afwegen

²³ Betekenis volgens Van Dale:

ka-der (het; o; meervoud: kaders)

1. lijst (2): in het kader van passend in, plaatsvindend op grond van
2. (militair) officieren, onderofficieren, korporaals van een legerafdeling
3. groep leidinggevende personen
4. (België) de gezamenlijke ambtenaren van een overheidsinstelling



UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

paragraaf 5.6. Het hebben van een gezamenlijke ambitie, het recht doen aan belangen, het verzorgen van een relatie gebaseerd op een constructieve groepsdynamiek en het professioneel organiseren van de samenwerking. En dit alles door het volgen van een betekenisgevend proces dat de fasen verkennen, delen, overeenkomen, vormgeven en uitvoeren kent.

Taakverdeling tussen de provincie Groningen en de markt

Zoals in de inleiding en bij het doel al is genoemd wil de provincie Groningen bij de realisatie van kapitaalwerken een professionele opdrachtgever zijn en blijven die inhoudelijk sterk mee kan blijven praten met de markt en van hieruit een groot deel van de ontwerpverantwoordelijkheid zelf zal blijven uitvoeren. Dit is ook de uitkomst uit de visievorming. Provincie Groningen wordt ook door de markt gezien als inhoudelijk sterke partij die weet wat ze wil. Een sterkte die in de visievorming ook naar voren komt zowel vanuit de opdrachtgever als vanuit de markt.

Er zal sprake moeten zijn van meerwaarde voor de provincie Groningen m.b.t. de inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt. Meerwaarde die kan bestaan uit het leveren van extra capaciteit voor de provincie Groningen. Maar uit de evaluatie blijkt ook dat er kennis, kunde en innovatie door de markt wordt geleverd die binnen de organisatie van de provincie Groningen niet direct voorhanden is. Hierbij gaat het om:

- Productkennis en innovatie die bij de traditionele werkwijze wordt ingezet door de markt
- Uitvoeringsgerichte ontwerp kennis, kunde en innovatie die wordt ingezet bij bouworganisatievormen op basis van UAV-gc of als cognitief verschil kan worden ingezet bij andere bouworganisatievormen waarbij wordt samengewerkt tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer in bijvoorbeeld bouwteamverband.

Ook inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt is een belangrijk criterium. Een afweging die vanuit de samenwerking wordt aangevlogen onder de noemer van '1+1=3'.

Randvoorwaarden vanuit het maatschappelijk en juridisch kader

De randvoorwaarden die uit het maatschappelijk kader naar voren zijn gekomen (hoofdstuk 3):

- De inzet van de markt, onder invloed van gezonde concurrentie (evenwichtsmarkt), dient te leiden tot efficiënt en effectief gebouwde en onderhouden kapitaalwerken ten gunste van het publiek-maatschappelijk belang;
- Voor de toekomstige opgaven is innovatie op zowel technisch, economisch en sociaal vlak noodzakelijk die bijvoorbeeld duurzaamheid bevorderen in het kader van het maatschappelijk belang.
- Rekening houdend met doelstellingen uit inkoopbeleid, duurzaamheid, launching customer, MKB inzetten.

Randvoorwaarden die voortkomen uit het juridisch kader (hoofdstuk 4):

- De mogelijke aanbestedingsprocedures dienen conform het ARW2016 te worden uitgevoerd;



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

- De aanbestedingsprocedure dient proportioneel te zijn conform Gids Proportionaliteit waarbij de in het inkoopbeleid van de Provincie Groningen opgenomen drempelbedragen gehanteerd moeten worden.

Ontwerpcriteria vanuit het conceptueel model samenwerken, komen tot innovatie

Ontwerpcriteria volgen de bouwstenen van het conceptueel model zoals ook al in de eerste alinea is omschreven:

- Organiseren van een betekenisgevend proces: verkennen, delen, overeenkomen, vormgeven en uitvoeren;
- Tijdens dit proces bij elke fase bespreken door de opdrachtgever én de opdrachtnemer van ambitie, belangen, relatie en organisatie.

Hierbij is het wenselijk om niet samen te werken op basis van co-existeren maar op basis van coöpereren met als motief het creëren van toegevoegde waarde. Dit om innovatie, ontstaan door interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, mogelijk te maken. Innovatie die gestart kan worden met het organiseren van de gelegenheid, motivering en middelen gebruik makend van het cognitief verschil tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer. En verdere samenwerking stimuleert vervolgens het verhogen van het absorptievermogen.

De benodigde gelegenheid is bij bouworganisatievormen gebaseerd op UAV-gc beperkt aanwezig. Door vroegtijdig met de markt in gesprek te gaan kan de markt zelf onderling de gelegenheid benutten om tot innovatie te komen ten gunste van de ambitie van de provincie Groningen.

Andere ontwerpcriteria volgens uit de evaluaties en visievorming

Het algemene beeld dat is ontstaan vanuit de analyse van de geëvalueerde projecten is dat, hoe beter de verwachtingen (aandacht voor verkennen en delen) voorafgaand aan het daadwerkelijk overeenkomen helder zijn of worden gemaakt, dit positief is voor zowel de samenwerking als de inbreng van kennis, kunde en innovatie. Dit wordt door de deelnemers in de visievorming bevestigd. Ook hier wordt gevraagd om eerder in het proces contact met elkaar te hebben en te spreken over belangen. En dit in ieder geval te doen bij de start van het werk.

Hiernaast zijn er nog een aantal criteria die voortkomen uit de evaluaties en visievorming:

- Afwegen van meer proactief i.p.v. reactief werken tijdens het vormgeven: bijvoorbeeld Systeemgerichte Contractbeheersing dat als reactief wordt ervaren combineren met een instrument dat meer proactieve samenwerking bevordert;
- Afwegen van beschikbare financiële middelen tegenover de ambitie. Is de ambitie haalbaar of vraagt de provincie Groningen om een ambitie passend bij de beschikbare financiële middelen. De markt vraagt om duidelijkheid hierover;
- Afwegen van inzet van mensen, vooral gericht op samenwerkingscompetenties en delen van kennis en niet gericht op het beheersen van het contract;
- Afwegen van de beschikbare tijd tegenover de inspanning om te komen tot uitwerking van ambitie;



- Niet expliciet een keuze voor één bouworganisatievorm/contractvorm;
- Kennis en kunde vanuit de organisatie van de provincie Groningen blijven gebruiken.

9.4 Bestaande afwegingskaders

Er zijn op dit moment verschillende bestaande afwegingskaders in omloop die betrekking hebben op bouworganisatievormen en de bijbehorende contractvormen en hiermee een sterke relatie hebben met dit onderzoek. Een drietal voorbeelden:

DSS Leidraad Aanbesteden

Het Decision Support System als onderdeel van de Leidraad Aanbesteden is een afwegingskader, behorend bij de Leidraad Aanbesteden (Jansen, 2009), maar is niet meer (digitaal) beschikbaar. Het document zelf vormt, ondanks de op onderdelen gewijzigde aanbestedingswet en bijbehorende aanbestedingsreglement, een naslagwerk met overwegingen om te komen tot een keuze voor bouworganisatievormen in combinatie met contractvorm.

Procontract CROW

In de module Procontract van de CROW zijn een tweetal afwegingsmodules opgenomen, de modules Aanbestedingskompas en Contracteringskompas.

Het Aanbestedingskompas maakt een afweging op basis van met name het juridisch kader, bestaande uit het aanbestedingsreglement en de Gids Proportionaliteit om te komen tot een geschikte aanbestedingsprocedure.

Het Contracteringskompas maakt een afweging op basis van diverse aspecten die betrekking hebben op de mogelijke taakverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer om te komen tot een geschikte contractvorm ofwel geschikte taakverdeling (traditioneel, hybride of geïntegreerd).

Afwegingskader HWBP

In het kader van de Hoogwaterbeschermingsplannen van het Rijk en Waterschappen is een afwegingskader ontwikkeld. Dit afwegingskader gaat vooral in op de prikkels die de opdrachtgever mee kan geven aan de markt om te komen tot een ambitie, passend bij de opgave.

Daarnaast zijn er in de commerciële markt afwegingskaders beschikbaar. Deze afwegingskaders zijn in deze thesis niet meegenomen.

Opvallend bij al deze afwegingskaders is de eenzijdige benadering van de afweging. Het zijn afwegingen die de opdrachtgever kan doen op basis van zijn beeld van de opgave. Hierbij wordt de marktpartij niet expliciet betrokken. Tevens is niet aangegeven wanneer in het proces deze afweging gedaan moet worden. Hierbij ontstaat het gevaar



dat de afweging op een moment in het proces wordt gedaan waar het niet of minder effectief is. Hiermee voldoen de bestaande afwegingskaders niet aan de eisen zoals vermeld in paragraaf 9.3. Zo is bijvoorbeeld het criterium om een betekenisgevend proces in te richten van verkennen, delen, overeenkomen, vormgeven en uitvoeren niet opgenomen in of onderdeel van deze bestaande afwegingskaders.

Het afwegingskader voor deze thesis is vooral gericht op de benodigde en gewenste interactie tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer en de positieve stimulering hiervan: samenwerken, om te komen tot de juiste conditie voor inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt. En dat met betrekking tot het gehele proces van samenwerken zoals verwoord in het theoretisch kader. Hierbij kunnen de bestaande afwegingskaders een prima hulpmiddel zijn om bijvoorbeeld aan het ontwerpcriteria m.b.t. het juridisch kader te voldoen. Het voor deze thesis nieuw ontwikkelde afwegingskader wordt in de volgende paragraaf gepresenteerd.

9.5 Het ontwerp van het afwegingskader

In het theoretisch kader is aan de orde geweest dat een project een aantal fasen kent (zie figuur 6, hoofdstuk 5). Deze zijn door provincie Groningen verwoord in de Werkwijze Nieuwe Infra (Provincie Groningen, 2017) dat wordt gebruikt bij de realisatie van kapitaalwerken voor de provincie Groningen. De werkwijze is als onderlegger gebruikt om het ontwerp in te passen. Het ontwerp is zo ingericht dat op diverse momenten een afweging wordt gemaakt. Zowel op organisatie-, programma- en projectniveau. Alles teneinde een bouworganisatievorm D&C of E&C op basis van de contractvorm UAV-gc tot een mogelijk succesvolle keuze te laten zijn. Hiermee wordt met name recht gedaan aan de invulling van de fasen verkennen en delen, die in de huidige manier van werken minder aan de orde komen. Zie hiervoor figuur 18, de Samenwerkings-BARO-meter. Waarbij BARO staat voor Belangen, Ambitie, Relatie en Organisatie. Aspecten die steeds terug dienen te komen in een betekenisgevend proces van Verkennen, Delen, Overeenkomen, Vormgeven en Uitvoeren.

In bijlage 4 is de uitgebreide uitwerking van de Samenwerkings-BARO-meter opgenomen inclusief een meer gedetailleerd afwegingsinstrument. Hiermee wordt ook zoveel mogelijk recht gedaan aan alle andere ontwerpcriteria zoals deze zijn vermeld in paragraaf 9.3. In bijlage 4 is een aantal toelichtingen weergegeven op welke wijze deze criteria zijn verwerkt.

In deze Samenwerkings-BARO-meter, maar ook in onderstaande toelichting, zijn ter illustratie een aantal mogelijk te gebruiken instrumenten genoemd om de invulling van de Samenwerkings-BARO-meter vorm te geven. Dit is geen uitputtende lijst met instrumenten, maar een aanzet om te komen tot een goede samenwerking. Elk ander instrument dat in het belang van de factoren van samenwerken ingezet wordt, kan een bijdrage leveren aan het doen slagen van de samenwerking, mits ze uitgaan van dezelfde uitgangspunten, zoals bedoeld in het

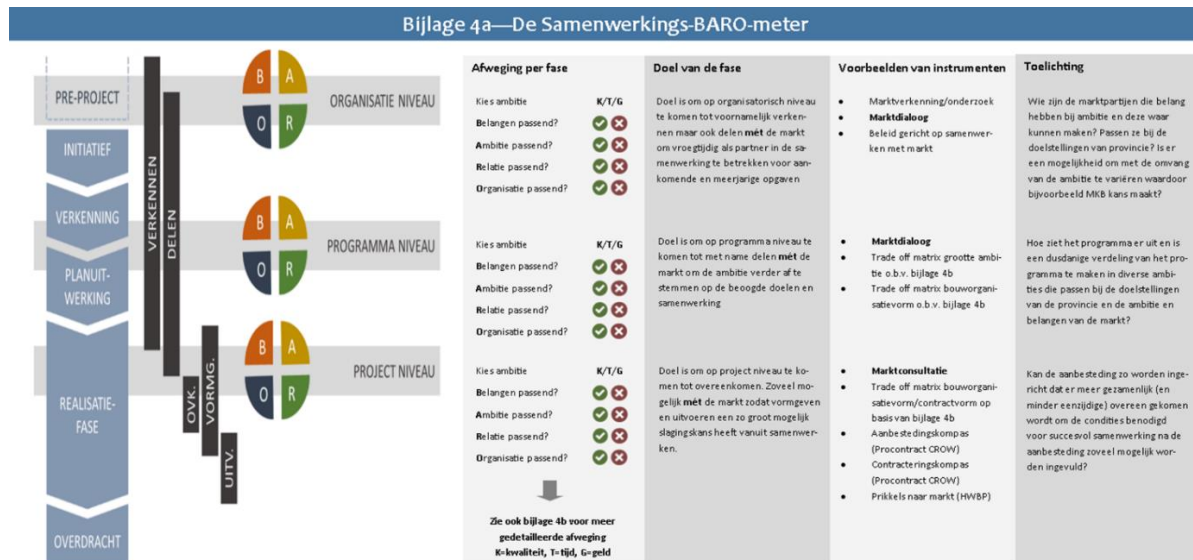


UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

afwegingskader. Eerst volgt een beschrijving van de diverse fasen van afwegen. Aan het eind van de paragraaf wordt het meer gedetailleerd afwegen geïllustreerd in een voorbeeld. Dit meer gedetailleerd afwegen is opgenomen als instrument in de Samenwerkings-BARO-meter.

Organisatie niveau

Al voorafgaand aan de verkenning en ook tijdens de verkenning (Provincie Groningen, 2017) is het goed te weten welke ambities er zijn, hoe de markt eruit ziet, hoe de eigen organisatie eruit ziet en wat de kansen en bedreigingen zijn op het gebied van een mogelijke samenwerking. Vooral de processtappen verkennen en eventueel een aanzet tot delen conform het conceptueel model van samenwerken zijn hierbij van belang.



Figuur 18, de Samenwerkings-BARO-meter zoals opgenomen in bijlage 4

De instrumenten die ingezet kunnen worden om het Verkennen en Delen van Belangen, Ambitie, Relatie en Organisatie mogelijk te maken zijn onder andere:

- Verrichten van een marktverkenning/onderzoek;
- Houden van een marktdialoog;
- Opstellen van (uitvoerings-)beleid met betrekking tot samenwerken met andere organisaties.



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

Het geeft tevens de eerste gelegenheid om het cognitief verschil in te zetten voor eventueel benodigde innovaties. Dit kan door interactie tussen de opdrachtgever en de markt, maar ook tussen de marktpartijen onderling.

Programmaniveau

Zodra de ambitie, het programma of eventueel het project de fase van verkenning conform de Werkwijze Nieuwe Infra heeft doorlopen, kan gekeken worden naar de verdere invulling van de samenwerking voortgaand op de gestarte samenwerking op organisatie niveau. Het gaat dan om kijken of er een werkelijke gezamenlijke ambitie ligt en of er recht kan worden gedaan aan de belangen van beide partijen. Door met de grootte of reikwijdte van de ambitie te spelen, is een grote range aan mogelijkheden beschikbaar. Dit is de processtap delen conform het conceptuele model van samenwerken.

De instrumenten die ingezet kunnen worden voor het delen van Belangen, Ambitie, Relatie en Organisatie zijn onder andere:

- Houden van een marktdialoog;
- Opstellen van een trade off matrix t.b.v. de grootte van de ambitie, zie afweging bijlage 4b;
- Opstellen van een trade off matrix t.b.v. de bouworganisatievorm, zie afweging bijlage 4b.

Projectniveau

In de realisatiefase, maar wellicht vanuit tactische overwegingen ook al in de planuitwerkingsfase, gaat het met name om de operationele zaken aangaande de samenwerking. Het is van belang de juiste stappen te doorlopen en de juiste overwegingen te maken om de samenwerking te doen slagen. Hierbij gaat het met name om het delen en overeenkomen maar ook over het invullen van vormgeven en uitvoeren.

Instrumenten die ingezet kunnen worden voor het Delen, Overeenkomen, Vormgeven en Uitvoeren van Belangen, Ambitie, Relatie en Organisatie zijn onder andere:

- Houden van een marktconsultatie;
- Opstellen van een trade off matrix voor bouworganisatievorm/contractvorm: zie bijlage 4b of Contracteringskompas, Procontract;
- Houden van een juiste aanbestedingsprocedure passend bij de ambitie: Aanbestedingskompas, Procontract;
- Prikkelen van de markt om te komen tot de juiste ambitie: Afwegingskader HWBP;
- Houden van een Project Startup (PSU);
- Organiseren van een proactieve overlegstructuur tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer;
- Inzetten van Past Performance systematiek van CROW waarbij wederzijdse beoordeling plaatsvindt (opdrachtgever beoordeelt opdrachtnemer en vice versa), de resultaten kunnen worden gebruikt op zowel organisatorisch, programma- en projectniveau.



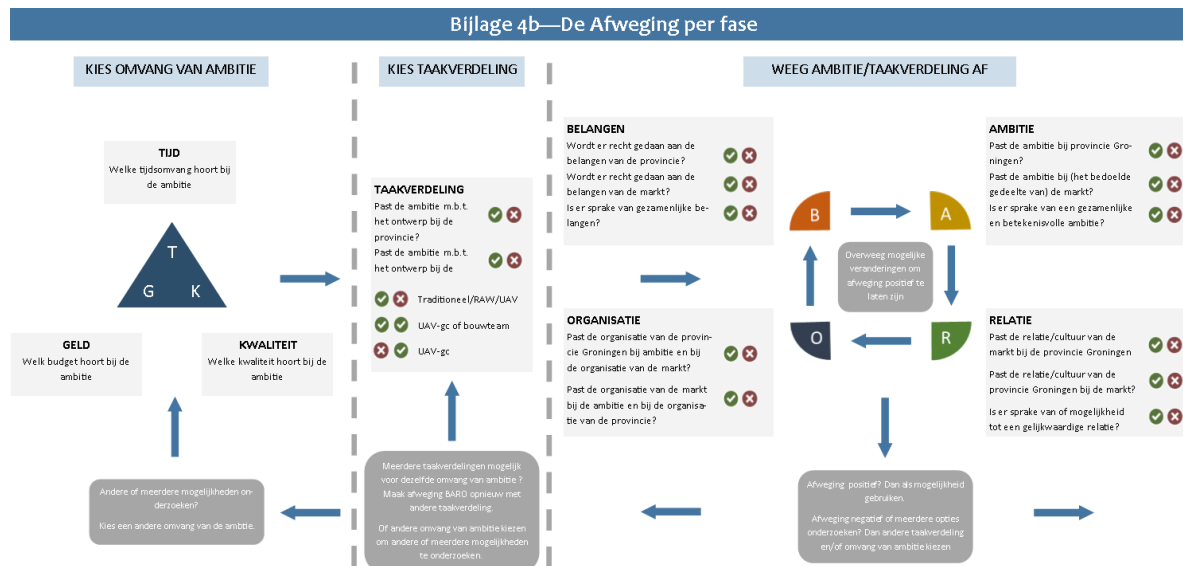
UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

Het uitgewerkte afwegingskader, opgenomen in bijlage 4, maakt afwegingen mogelijk die van een iteratief karakter zijn (de zogenaamde PDCA²⁴-cyclus). Door bijvoorbeeld de ambitie in zijn geheel op de markt te brengen wordt wellicht maar voor een paar marktpartijen aan de belangen voldaan omdat andere marktpartijen de te grote ambitie niet waar kunnen maken. Door in een volgende cyclus de ambitie op te delen in onderdelen kan worden beschouwd of deze combinatie meer recht doet aan de belangen van alle partijen en meer voordelen oplevert voor de relatie of voor de organisatie. Door deze cyclus voor meerdere opties door te lopen, wordt een afweging gemaakt voor de meest optimale optie.

Door deze afweging te maken samen met de markt, in bijvoorbeeld een marktdialoog, wordt invulling gegeven aan een betekenisgevend proces van samenwerken leidend tot inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt.

Voorbeeld meer gedetailleerde afweging

In figuur 19 is de in bijlage 4b opgenomen figuur weergegeven. Dit is het proces van meer gedetailleerd afwegen van de te kiezen omvang van de ambitie in combinatie met de kiezen taakverdeling tussen provincie Groningen en markt.



Figuur 19, De afweging per fase zoals opgenomen in bijlage 4b

²⁴ PDCA = Plan, do, check and act

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

Een project dat de bouw van een beweegbare stalen brug met aanliggend wegenwerk behelst kan op diverse manieren op de markt worden gebracht. Het kan integraal, het kan ook door opsplitsen van het project in het werktuigbouwkundige staalwerk en het beton- en wegendeel apart van elkaar aan te besteden. Voor elke variant is dan te beschouwen hoe de taakverdeling er uit kan zien tussen provincie Groningen en de markt. Door hierna, op basis van de keuze van omvang van de ambitie en taakverdeling, de indicatoren van samenwerken, belangen, ambitie, relatie en organisatie te beschouwen en deze te waarderen met geschikt of ongeschikt ontstaat een beeld van de kans dat een samenwerking kan gaan slagen. Zijn er nog zaken die (nog) niet geschikt zijn dan kan ook nog worden overwogen om deze zaken aan te passen. Bijvoorbeeld zaken in de organisatie aanpassen zodat de samenwerking wordt bevorderd.

Dit leidt tot een aantal combinaties van omvang van de ambitie en taakverdeling waaruit de meest gunstige (over het algemeen waar de meeste afwegingen tot een positief beeld hebben geleid) kan worden gekozen door provincie Groningen.

Door deze afwegingen gezamenlijk te doen in marktdialogen en marktconsultaties wordt werkelijk draagvlak gecreëerd die de samenwerking positief beïnvloed.

9.6 Aandachtspunten bij gebruik

Evenwicht

Met een kanon op een mug schieten...

Dat zou het effect kunnen zijn op het gebruik van álle instrumenten bij álle opgaven en projecten. Zoals ook verwoord in de Gids Proportionaliteit (Sloots, Stuijts, Keulen, Koning- van Rutte, & Hebly, 2016) is er een goed evenwicht nodig in de inspanning die vooraf vooral tijdens een aanbesteding door meerdere marktpartijen moet worden gedaan. Deze moet in verhouding staan tot de complexiteit van de opgave of het project.

Standaard werkzaamheden kunnen nog steeds op projectniveau met een openbare aanbesteding met een RAW-contract, gebaseerd op UAV 2012, op de markt worden gebracht. Wel kan het zeer waardevol zijn om ook deze standaard ambities vroegtijdig met de markt te delen. Op deze wijze wordt de gelegenheid geboden om wellicht tot innovatie op productniveau te komen. Wanneer hiervoor de inspanning voor de provincie Groningen en de markt als te hoog wordt ervaren is het bijvoorbeeld mogelijk om dit gezamenlijk te doen met de collega's van de buurprovincies of gemeenten.

Andere, meer complexe opgaven, vragen om meer contact voorafgaand aan het overeenkomen. Contact dat tot doel heeft om de ambitie, belangen, relatie en organisatie te verkennen en te delen voordat wordt overeengekomen. Dit kan door middel van diverse bestaande instrumenten op projectniveau. Het is dan vaak wel te verantwoorden om een niet openbare aanbestedingsprocedure te doen of bijvoorbeeld een concurrentie gerichte dialoog als aanbestedingsprocedure.



Juist in deze situaties van meer complexe opgaven is het niet vanzelfsprekend dat de organisatie van de provincie Groningen en ook de organisatie van de markt klaar is voor deze complexe opgave en dat de provincie Groningen weet hoe de markt tegen de opgave aankijkt. Het is dan juist van waarde om al op organisatorisch niveau met elkaar van gedachten te wisselen.

C'est le ton qui fait la musique

De instrumenten gebruiken en dan is het opgelost? Het gaat niet alleen om het gebruik van de instrumenten maar om het juiste gebruik van de instrumenten. Met een handzaag kan je zagen, maar om hier een heel bos mee om te zagen verdient geen aanbeveling.

Bij het gebruik van de instrumenten dienen de aspecten van samenwerken expliciet te worden geagendeerd. Wat zijn de belangen van alle partijen, is er een mogelijk gezamenlijk belang. Is de ambitie voor de markt een ambitie die verder gaat dan alleen het kunnen maken van marge. Is er dan een gezamenlijke ambitie. Zijn de organisaties van de provincie Groningen en van de markt goed voorbereid op het professioneel organiseren van de samenwerking. Dit is een aantal mogelijk te agenderen onderwerpen.

Een ander gevaar is het 'oude gedrag' van de opdrachtgever bepaald, de opdrachtnemer volgt. Al doet de naamgeving van -opdrachtgever- en -opdrachtnemer- weer iets anders vermoeden: geven en nemen. Het is voor samenwerken, met name met als motief coöpereren, nodig om vanuit gelijkwaardigheid te handelen. Om te komen tot een werkelijk betekenisvolle dialoog.

Hiervoor is volgens Kaats en Opheij verbindend leiderschap nodig: *'Wij hebben ervaren dat verbindend leiderschap cruciaal is om samenwerkingsprocessen te laten slagen. Wij definiëren het begrip 'verbindend leiderschap' als het vermogen tot verbinden van een individu of een groep individuen om in omgevingen van tegengestelde belangen voortgang te boeken en gedeelde resultaten te bereiken.'* (Kaats & Opheij, 2012). Leiderschap dat niet per definitie alleen bij de projectmanager of het afdelingshoofd moet zijn belegd. Het is leiderschap dat breed gedragen moet worden uitgevoerd door alle medewerkers binnen het project. Leiderschap dat veel verwantschap heeft met de zeven eigenschappen van effectief leiderschap (Covey, 1989). Deze zeven eigenschappen hebben tot doel om van afhankelijkheid naar onafhankelijkheid tot uiteindelijk wederzijdse afhankelijkheid te komen. Om uiteindelijk de diversiteit van personen en organisaties te benutten om tot synergie te komen. Synergie die kan leiden tot innovatie.

9.7 Aanbevelingen

Uit het conceptuele model én uit de evaluaties blijkt dat samenwerken hét verschil kan maken voor de inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt. Vooral het doorlopen van alle fasen van een betekenisgevend proces



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

van samenwerken in combinatie met belangen, ambitie, relatie en organisatie is dan ook de basis geworden voor het afwegingskader.

Voor de daadwerkelijke invulling van het afwegingskader zijn diverse variabelen nog nader in te vullen. Voor deze nadere invulling worden hieronder op basis van het onderzoek een aantal aanbevelingen gedaan voor de provincie Groningen.



Van inhoudelijk sterke opdrachtgever naar integraal professioneel opdrachtgeverschap

De provincie Groningen wordt door de markt gezien en gewaardeerd als vakinhoudelijk sterke partij. Uit de evaluaties blijkt dat de markt ook beschikt over waardevolle kennis en kunde die ze inbrengt in de projecten. Door deze kennis en kunde samen te brengen in een betekenisgevend proces van samenwerken kan deze diversiteit worden omgezet in nog meer kennis en kunde en kan dit leiden tot innovatie.

Hiervoor is het nodig om niet alleen inhoudelijk sterk te kunnen acteren maar ook op het gebied van samenwerking. Vooral verbindend leiderschap, dat oog heeft voor de gezamenlijke belangen en de gezamenlijke ambitie, is hiervoor nodig (de zogenaamd 'mutual gains approach' is hiervoor een beschikbaar instrument). Deze competenties zijn nodig voor alle medewerkers die werken aan projecten en niet voorbehouden aan projectmanagers en afdelingshoofden. Iedere werknemer binnen zijn of haar eigen taken, verantwoordelijkheden en mogelijkheden. De bewustwording en het opdoen van vaardigheden kan door de organisatie van de Provincie Groningen op diverse manieren worden gefaciliteerd. Ze kunnen aan de orde komen in reguliere overleggen, functioneringsgesprekken of zijn verwoord in beleid. Maar ook door het faciliteren van opleiding.

Door de vakinhoudelijke sterkte van de provincie Groningen aan te vullen met aangescherpte competenties op het gebied van samenwerken met andere organisaties wordt gewerkt naar een zeer compleet professioneel opdrachtgeverschap. Door dit al op organisatieniveau te doen is de organisatie van de provincie Groningen er klaar voor zodra het project in de realisatiefase van start gaat.

Beleid m.b.t. samenwerken met de markt

Een van de manieren om verbindend leiderschap te faciliteren is het verwoorden en vertalen ervan in beleid.

Er is op dit moment geen expliciet beleid over samenwerken met de markt. Toch wordt jaarlijks een behoorlijk bedrag uit de begroting van de provincie Groningen besteed aan inkoop. Naast het effect van beleid met betrekking tot samenwerken met andere organisaties in het kader van de realisatie van kapitaalwerken voor de interne



UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

organisatie van de provincie Groningen zal het ook een positief effect hebben op de marktpartijen. Het verschaft duidelijkheid voor marktpartijen over de koers van de provincie Groningen. Het dient als basis voor de dialogen met de markt.



Contact met de markt voorafgaand aan aanbesteding

De kans van slagen van succesvol samenwerken neemt toe naarmate meer aandacht is voor alle fasen in het samenwerkingstraject. Dit houdt in dat er altijd in overweging moet worden genomen om méér en ander contact te hebben voorafgaand aan de aanbesteding. Contact met de markt tijdens de aanbestedingsprocedure is, vanuit het juridisch kader, gebonden aan strikte regels. Bovendien heeft de markt op dat moment expliciet te maken met het belang om kennis en kunde die tot concurrentievoordeel kunnen leiden te gaan delen. Door dit eerder te gaan delen is er meer ruimte om kennis en kunde te delen. In de vorm van bijvoorbeeld een marktdialoog, voorafgaand aan het opdelen van het programma in projecten. Bij de toepassing van deze marktdialoog is het wederom van belang dat dit wordt gedaan door middel van verbindend leiderschap om te komen tot een echte dialoog.

Aanpassen (aan) eigen organisatie

Uit de ervaringen is gebleken dat de overwegingen om bouworganisatievormen met UAV-gc als contractvorm te gebruiken was gelegen in niet project of organisatie gerelateerde overwegingen. Maak overwegingen op basis van de eigen kracht, niet op basis van omstandigheden of andere organisaties, zoals naar voren is gekomen in de projectevaluaties.

En wanneer blijkt dat er alsnog wijzigingen of aanvullingen in de organisatie nodig zijn, is het goed om dat vroegtijdig te faciliteren. Van aanpassen van de bezetting tot het opwaarderen van competenties en van de inbreng van kennis en kunde tot het mogelijk maken van opleidingen.

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?



Van meer controle naar meer contact

Systeemgerichte Contractbeheersing is een prima controlemiddel. Controle die als gevolg van het '*kopen van een belofte*' (Dorée, 1999) al eeuwenlang is ingeburgerd. Deze systeemgerichte contractbeheersing wordt door de provincie Groningen met name gebruikt in combinatie met producttoetsen. Hierdoor wordt deze manier van controleren sterk reactief in het proces. Door, met behoud van ieders taak en verantwoordelijkheid, eerder mogelijke knelpunten te signaleren en hierop in te spelen, kunnen faalkosten zoveel mogelijk worden voorkomen. Het eerder signaleren van deze knelpunten kan worden georganiseerd in bijvoorbeeld voortgangsoverleggen tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer met name tijdens het proces van vormgeven bij bouworganisatievormen met UAV-gc als contractvorm. Hiermee wordt de manier van organiseren proactief in plaats van reactief. Bovendien kan dan Systeemgerichte Contractbeheersing worden gebruikt als controlemiddel om te toetsen of afspraken uit de voortgangsoverleggen worden nagekomen, door zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer.

Hier zal ook het verbindend leiderschap voor nodig zijn. Leiderschap dat bewust moet worden ingezet om op zoek te blijven naar de gezamenlijke ambitie, belangen, relatie en organisatie, ook tijdens het vormgeven en uitvoeren.



Terugkijkend...

‘Elk nadeel heb zijn voordeel.’ (Johan Cruijff 1947-2016)



10 Terugkijkend...

10.1 Inleiding

De aanleiding van deze thesis was een duidelijke stellingname van de zijde van de provincie Groningen in het kader van de toepassing van nieuwe bouworganisatievormen met contracten gebaseerd op UAV-gc: ***‘Nieuwe werkvormen, oud gedrag!’***.

In dit hoofdstuk wordt niet alleen een reflectie gedaan op deze stelling, maar ook op de oorspronkelijke probleemervaring van de provincie Groningen, de doelstelling en worden tevens de beperkingen van deze thesis beschouwd.

10.2 De stelling bewezen?

De hierboven genoemde stelling is vertaald naar een stelling die voor deze thesis is gebruikt.

‘Werkvormen gebaseerd op UAV-gc contracten voor het realiseren van toekomstige kapitaalwerken ten behoeve van de Provincie Groningen, met een bouwsom van € 2.000.000 of meer, passend binnen de huidige juridische en maatschappelijke kaders, leveren geen succesvolle inbreng van kennis, kunde en innovatie door de markt!’

Het onderzoek van deze thesis heeft laten zien dat werkvormen gebaseerd op UAV-gc contracten wél succesvolle inbreng van kennis, kunde en innovatie (kunnen) leveren door de markt. De stelling is dan ook niet bewezen maar moet worden verworpen. Al in de ervaringen komt dit naar voren. Hierbij blijkt samenwerking een duidelijke randvoorwaarde.

Samenwerking die in de huidige ervaringen vanuit een betekenisgevend proces niet altijd optimaal wordt doorlopen. Vooral de eerste fasen van de samenwerking, verkennen en delen, worden vaak niet of nauwelijks uitgevoerd. Nu zien we vooral een focus op het overeenkomen in een aanbesteding, een overeenkomst in de vorm van een contract. Hiervan zeggen Kaats en Opheij: *‘Bij het organiseren van samenwerkingsrelaties wordt in de praktijk dikwijls direct de stap gemaakt naar het contract’* en *‘Het contract is echter geen startpunt, hooguit een belangrijk mentaal tussenmoment dat het wederzijdse commitment markeert. De inrichting van de samenwerking begint al veel eerder en vraagt om een breder perspectief.’* (Kaats & Opheij, 2012).

Door de samenwerking eerder op te starten, al zelfs al voordat er een project is, wordt de kans op een succesvolle inbreng van kennis, kunde en innovatie vergroot!



Ook lijkt de grote inhoudelijke expertise en ervaring van de Provincie Groningen in een aantal gevallen in de weg te staan om kennis, kunde en innovatie vanuit de markt te benutten. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van Systeemgerichte Contractbeheersing, een controlemiddel dat een reactief middel is op de beoogde doelstelling: inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt. Echt samenwerken, samenwerken vanuit een coöperatieve motivering levert wél inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt. Het kan zelfs leiden, of sterker nog het heeft inmiddels geleid, tot innovatie doordat gebruik wordt gemaakt van de cognitieve verschillen tussen de provincie Groningen en de markt. Een samenwerking die vraagt om oprechte belangstelling in de belangen van de ander en vraagt om verbindend leiderschap.

10.3 De probleemervaring bevestigd?

De stelling moet worden verworpen. Maar zijn hiermee de ervaren problemen voor de provincie Groningen verleden tijd?

In de inleiding wordt bij de probleemervaring van de provincie Groningen gesproken over het niet behalen van de doelstellingen met betrekking tot de inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt. Door reactief te reageren en te denken in problemen ervaart de provincie Groningen de markt als een partij die in haar oude rol blijft hangen, het zogenaamde *'oude gedrag'*. Uit de evaluatie blijkt dat iedere partij, iedere persoon wel of niet betrokken in de wereld van de realisatie van infrastructurele werken *'oud gedrag'* anders interpreteert. Het wordt zowel negatief als positief beschouwd. En daar zit de crux.

Vaak waren deze verschillende interpretaties aanleiding voor discussie. Discussies die in een aantal gevallen hebben geleid tot strijd. Door juist gebruik te maken van deze diversiteit, of te wel het cognitieve verschil, kan dit worden omgezet in extra kennis en kunde, zelfs leidend tot innovatie. Door écht te gaan samenwerken.

Daarbij zal altijd het verschil in belangen aan de orde zijn en blijven tussen de provincie Groningen en de markt. Door niet het verschil te benadrukken, maar op zoek te blijven gaan naar de gezamenlijke belangen en ambitie zal het meer gaan opleveren voor zowel de provincie Groningen als voor de markt. Door dit te doen al ver voorafgaand aan de aanbesteding is een dialoog mogelijk waarbij de concurrentie gevoelige zaken voor de markt die nu veelal niet open (kunnen) worden besproken in een aan de aanbesteding vooraf gegane marktconsultatie wél bespreekbaar zijn. Hierbij blijven natuurlijk de belemmeringen van inbreng van innovatie vanuit de markt, zoals in paragraaf 5.5 zijn beschreven, bestaan en kunnen prikkels worden gebruikt om innovatie alsnog te bevorderen.

Ook wordt in de inleiding gesproken over de grootte van de marktpartij. Hierbij is de ervaring dat grotere marktpartijen beter zijn ingericht dan de kleinere (MKB-) bedrijven.



UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

Uit de evaluaties komt naar voren dat alle bedrijven die hebben meegewerkt aan de interviews volop aandacht hebben voor de uitvoering van contracten gebaseerd op UAV-gc. De interne organisaties zijn hier allemaal op ingericht. Wel is er een grote diversiteit aan de wijze van organiseren. Waar het ene bedrijf het allemaal intern heeft ingericht, heeft het andere bedrijf een concern gerelateerde onderneming die hiervoor wordt ingeschakeld. Ook moet worden opgemerkt dat de bedrijven in de jaren tussen nu en het uitgevoerde project niet stil hebben gezeten. De bedrijven hebben een verdere ontwikkeling doorgemaakt ten gunste van het werken met contracten gebaseerd op UAV-gc waarmee de ervaringen uit de evaluaties nu in een ander daglicht kunnen komen te staan.

Wat uit deze thesis naar voren komt is dat het kleinere (MKB-) bedrijf niet de gehele ambitie kan waarmaken en hiervoor andere (MKB-) bedrijven inschakelt. Hierdoor ontstaat een extra samenwerking met eigen belangen, eigen ambities, eigen relaties en eigen organisaties.

De samenwerking tussen de provincie Groningen en de marktpartij die heeft of gaat inschrijven op een aanbesteding heeft in deze thesis centraal gestaan. Uit de interviews komt naar voren dat de samenwerking tussen de marktpartijen in vele gevallen te maken hebben met dezelfde samenwerkingsproblematiek. Ook leidend tot strijd in plaats van samenwerken. Deze samenwerking is in dit onderzoek niet behandeld. Dit is en blijft een aandachtspunt. Een aandachtspunt dat juist kan worden geagendeerd in de marktdialogen op organisatorisch niveau. Hierbij zijn vragen als het mogelijk opdelen van de ambitie of bespreekbaar maken van hoe een dergelijk werk te organiseren om deze problemen te overwinnen zeer relevante vragen.

Hiermee wordt ook min of meer een antwoord gegeven op de probleemervaring van de provincie Groningen dat er versnippering plaatsvindt in de keten, daar waar de provincie Groningen verwacht dat juist winst wordt gezocht door partijen in de integraliteit van het werk. Ook hier geldt dezelfde beredenering. Er ontstaan heel veel samenwerkingsvraagstukken tussen veel verschillende organisaties die allemaal met eigen belangen, eigen ambitie, eigen relatie en eigen organisatie de samenwerking in gaan. Dat is nog een grotere kunst om tot synergie te komen dan bij een samenwerking tussen twee partijen.



10.4 De doelstelling behaald?

De stelling en de probleemervaring van de provincie Groningen hebben te maken met de inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt bij de realisatie van kapitaalwerken van de provincie Groningen. Vanuit de gedachte van het blijven van een professioneel opdrachtgever die inhoudelijk sterk mee kan blijven praten met de markt was de ingekaderde doelstelling voor deze thesis:

‘De doelstelling voor deze thesis is om te komen tot een afwegingskader met randvoorwaarden en aanbevelingen dat door de afdelingen Mobiliteit Projecten en Ingenieursbureau kan worden gebruikt voor het succesvol gebruiken van UAV-gc als contractvorm voor het realiseren van kapitaalwerken.’

Hierbij wil de Provincie Groningen nieuwe ontwikkelingen en innovaties aan de markt overlaten en zelf op de voet blijven volgen. De provincie geeft hierbij aan dat dit niet speciaal en alleen via contracten gebaseerd op UAV-gc hoeft plaats te vinden.

Het in deze thesis ontwikkelde afwegingskader gaat uiteindelijk ook niet alleen in op contracten gebaseerd op UAV-gc maar gaat veel meer in op de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt. Het contract is een juridische document dat slechts een onderdeel vormt van een betekenisgevend proces van samenwerken. Het is namelijk de fase van overeenkomen. De hier aan voorafgaande fasen van verkennen en delen leveren uiteindelijk op, op welke wijze het best tot overeenstemming kan worden gekomen tussen de provincie Groningen en de markt. Door overeenstemming te verkrijgen over eigen belangen en hieruit volgende gezamenlijke belangen en vanuit eigen ambities te komen tot gezamenlijke ambities kan de hierbij het best passende contractvorm worden gekozen. Een keuze die zoveel mogelijk gezamenlijk moet worden gemaakt om de kans op het succes van de samenwerking zoveel mogelijk te vergroten.

In het afwegingskader wordt vooral gesproken over inzet van instrumenten die betrekking hebben op het met elkaar in gesprek gaan en blijven. Marktdialogen, marktconsultaties, PSU, enzovoorts zijn hiervan voorbeelden. De door opdrachtgever aangedragen suggestie om risicomanagement onderdeel te laten zijn van de contractkeuze is in deze thesis niet expliciet behandeld.

Wat voor de ene partij een risico is, kan voor de andere partij een kans zijn. Maar ook in het geval dat een risico voor beide partijen een risico blijft is het in deze thesis ontwikkelde afwegingskader juist een middel om dat risico bespreekbaar te maken. Het gaat uiteindelijk om de gezamenlijke ambitie en de gezamenlijke belangen die tot resultaat zou moeten hebben dat het risico bij die partij belegd wordt die dit risico het beste kan beheersen.

En vanuit deze keuze is vervolgens risicomanagement een prima instrument om in te zetten tijdens het project als middel om met elkaar in gesprek te blijven over belangen, ambitie, relatie en organisatie.



10.5 De beoogde impact van de Samenwerkings-BARO-meter

De Samenwerkings-BARO-meter is een instrument dat eenvoudig van opzet is. Een instrument dat op diverse momenten als graadmeter de gesteldheid weergeeft van de aspecten van samenwerken bij de realisatie van infrastructurele werken. Het is bedoeld als een instrument om onderwerpen te agenderen die in het gesprek tussen de provincie Groningen en de markt aan de orde moeten komen. Onderwerpen die betrekking hebben op de aspecten van samenwerken ten gunste van een betekenisgevend proces. Om vervolgens op basis van de uitkomsten uit dit gezamenlijke gesprek tot een afweging te komen.

Door juist vroegtijdig (al ver voorafgaand aan het daadwerkelijke project) met elkaar in gesprek te gaan wordt de kans op een goede samenwerking vergroot en is de kans groter dat hiermee kan worden voldaan aan de belangen van beide partijen.

Het geeft kansen om de hoger liggende doelstellingen van de provincie Groningen dichterbij te brengen.

Door bijvoorbeeld de ambitie af te stemmen op het MKB kan de in het inkoopbeleid genoemde doelstelling om het regionale MKB te betrekken bij de realisatie van infrastructurele werken van de provincie Groningen sterk worden beïnvloed.

Het biedt ook kansen op succesvolle inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt. Door, ook weer vroegtijdig, in gesprek te gaan en te blijven kan worden overeengekomen welke kennis, kunde en innovatie vanuit de markt wordt verwacht, welke van de provincie Groningen kan worden verwacht en welke kennis, kunde en innovatie door gezamenlijke inzet kan worden verkregen. Dit brengt doelstellingen van de provincie Groningen op het gebied van bijvoorbeeld duurzaamheid dichterbij en geeft bovendien de markt de mogelijkheid om innovaties te ontwikkelen waarmee concurrentievoordeel kan worden behaald.

= VAN OUD GEDRAG NAAR NIEUW GEDRAG! =

Er is sprake van cognitieve afstand tussen de provincie en de markt. Door met elkaar in gesprek te gaan, wordt ook de gelegenheid geboden om tot innovatie te komen, niet alleen op inhoudelijk of technologisch vlak. Binnen de wereld van realisatie van infrastructurele werken is het landelijk een wens om te komen tot een sector waar iedereen trots op kan zijn. Door het cognitieve verschil tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers in te zetten, wordt de kans enorm vergroot om tot een heel andere innovatie te komen: sociale innovatie. Een sector waarin we gezamenlijk onze ambitie waar kunnen maken waarbij recht gedaan wordt aan de belangen van beide partijen!



10.6 Tot slot

De probleemstelling, de probleemervaring en de doelstelling zijn allemaal beschouwd vanuit het conceptuele model dat in deze thesis is gehanteerd. Het conceptuele model van samenwerken. Het is door deze bril waarmee het probleem is beschouwd. Hierbij heeft de samenwerking tussen de provincie Groningen en de marktpartij die heeft in geschreven (als penvoerder) op een werk centraal gestaan.

Bovendien is maar een beperkt aantal projecten geëvalueerd en zijn daar algemene conclusies uit getrokken.

Toch is door ook projecten te evalueren die met andere bouworganisatievormen met bijbehorende contractvormen zijn of worden uitgevoerd mee te nemen een duidelijk beeld ontstaan. Een beeld waarbij samenwerking invloed heeft op de inbrengen van kennis, kunde en innovatie. En dat voor een betekenisgevend proces van samenwerken de fasen verkennen en delen niet moeten worden vergeten. Fasen die bij de traditionele werkwijze zijn verworden tot ingesloten '*vanzelfsprekendheden*' en bij nieuwe bouworganisatievormen veel minder vanzelfsprekend zijn.

Samenwerken dat een andere manier van werken vergt. Werken vanuit '*mutual gains*'. Werken aan gezamenlijke ambitie en belangen. Dit vergt lef van een professioneel opdrachtgever die de provincie Groningen vanuit de vakinhoudelijke kant zeker al is. Het kan vanuit de optiek van samenwerken met andere organisaties nog worden versterkt door meer verbindend leiderschap te tonen. Verbindend leiderschap dat gaat voor keuzes die gezamenlijk zijn gemaakt door provincie Groningen én de markt.



Epiloog



11 Epiloog

‘Samen is beter dan alleen’ is één van mijn persoonlijke drijfveren. Dit onderzoek heeft dan ook niet alleen tot doel om efficiënter en effectiever tot een resultaat te komen, maar ook dat dit resultaat met de nodige arbeidsvreugde voor alle werkzame personen binnen de bouwketen kan worden uitgevoerd. Knelpunten samen aanpakken, kansen samen benutten om een bijdrage te doen aan een duurzame wereld die we aan onze kinderen doorgeven.

Het aangedragen probleem is niet alleen een probleem voor de opdrachtgever. Het is een probleem waarmee de hele bouwketen te maken heeft en waar iedere medewerker in de bouwketen vrijwel dagelijks mee wordt geconfronteerd: hoe gaan we met elkaar om in deze bouwketen?

De impact die ik graag wil bereiken met dit onderzoek is in eerste instantie de verdere bewustwording bij opdrachtgever én opdrachtnemers van de gevolgen van de huidige wijze van samenwerken (binnen werkvormen met UAV-gc contracten) en daar waar deze leidt tot problemen in gezamenlijkheid te komen tot een visie en aanpak om de samenwerking te verbeteren.

Een aantal keren is in persoonlijke gesprekken het woord macht naar voren gekomen. Macht met de negatieve klank van ‘niet gelijkwaardig’. Met mijn persoonlijke drijfveer om samen te komen tot het beste resultaat zal ik mij inzetten om verbindend leiderschap te promoten. Leiderschap dat sterk overeenkomt met de wijze waarop Covey leiderschap beschrijft in de zeven eigenschappen van effectief leiderschap (Covey, 1989). Zeven eigenschappen die een ontwikkeling kennen van afhankelijkheid naar onafhankelijkheid en van hieruit naar wederzijdse afhankelijkheid. Die wederzijdse afhankelijkheid is in onze gww-markt vaak nog een strijd van onafhankelijk willen zijn. Toch zal ik er alles aan doen om te komen tot deze wederzijdse afhankelijkheid. Om diversiteit geen doelwit van strijd te laten zijn. Maar juist in te zetten met het doel om te komen tot synergie oftewel meer dan je in je eentje kunt bereiken: ‘1+1=3’.

Jacob Stuiver

Johan Cruijff, onnavolgbaar en voorbeeld voor velen. Zijn uitspraken zijn zó simpel, maar da's logisch...
Laten we de bal oppakken. Laten we sámen het spel spelen, spelen zoals Johan Cruijff het heeft bedoeld, door écht samen te werken aan een betekenisgevend proces!



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?



Literatuurlijst



Literatuurlijst

- Arnoldussen, J., Groot, P., Halman, J., & Zwet, R. v. (2017). *Innovatie in de bouw, opgaven en kansen*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.
- Bremekamp, R. (2014). Wat kunnen we leren van 2500 jaar samenwerken? *M&O*, 24-42.
- Bremekamp, R., Kaats, E., Opheij, W., & Vermeulen, I. (2010). Succesvol samenwerken; een kompas en aanbevelingen voor betekenisvolle interactie. *Holland/belgium management review*, 8-15.
- CBS. (2019, 5 28). *Bedrijfstak en bedrijfsgrootte*. Opgehaald van [www.cbs.nl: https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?_la=nl&_catalog=CBS&tableId=81588NED&_theme=43](https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?_la=nl&_catalog=CBS&tableId=81588NED&_theme=43)
- Cobouw. (2018, 12 07). *Aparte status Marktvisie verdwijnt bij Rijkswaterstaat: 'geen gas terug'*. Opgehaald van Cobouw: www.cobouw.nl/infra/nieuws/2018/12/aparte-status-marktvisie-verdwijnt-bij-rijkswaterstaat
- Covey, S. (1989). *De zeven eigenschappen voor effectief leiderschap*. New York.
- CROW. (2018, 11 06). *Actualisatie UAV-gc 2005*. Opgehaald van www.crow.nl: <https://www.crow.nl/themas/contracteren/uav-en-uav-gc/actualisatie-uav-gc-2005>
- Dam, E. v., Groot, I. d., & Orobio de Castro, D. (2016). De uniforme Administratieve Voorwaarden voor geïntegreerde contracten 2005, tijd voor een herziening? *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 26-38.
- Damme, E. v. (2017). Goede marktwerking en overige publieke belangen. *Markt en Mededinging*, doi: 10.5553/MenM/138762362017020001002.
- Donk, W. v., Hancher, L., Lieshout, P. v., Meurs, P., Nooteboom, B., Vries, G. d., & Winsemius, P. (2008). *Innovatie vernieuwd, opening in viervoud*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Dorée, A. (1999). *Meer aandacht besteden aan aanbesteden, de nieuwe bouwpraktijk wordt ingeluid met vuurwerk*. Enschede: Universiteit Twente.
- Dorée, A. (2001). *Dobberen tussen concurrentie en co-development, de problematiek van samenwerking in de bouw*. Enschede.
- Dorée, A., & Boes, J. (2002). Naar een innovatie belonende bouwpraktijk? *Building Business*, 1-4.
- Essen, G. v. (2011). *Het stadsfabrieksambt, de organisatie van de publieke werken in de noordelijke Nederlanden in de zeventiende eeuw*. Utrecht.
- Geraedts, R. (2009). Projectorganisatie en samenwerking. In J. Wamelink, *Inleiding Bouwmanagement*. Delft: Technische Universiteit Delft .
- Grit, J. (2006). *Opzoek naar perspectief, Een onderzoek naar de veranderende positie van het ingenieursbureau bij geïntegreerde contractvormen*. Enschede: UTwente.
- Heezik, A. v., & Toussaint, B. (1996). *Een verkennend onderzoek naar het opdrachtgeverschap van Rijkswaterstaat in de negentiende en twintigste eeuw*. Den Haag: Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat.



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

- Hellenberg Hubar, J. v. (2012). *Externe samenwerking, innovaties en bedrijfsprestaties: de onderlinge samenhang in de bouwsector*. Rotterdam: Rotterdam School of Management, Erasmus University.
- Hertogh, M. (2013). Bestaande infra draaiende houden: daar ligt de opgave voor studenten.
- Hoorn, H. v., & Jong, J. d. (2008). *Samenwerken op afstand, Een studie naar de relatie met absorptiecapaciteit*. Zoetermeer: SCientific AnaLysis of Entrepreneurship and SMEs.
- Jansen, C. (2009). *Leidraad Aanbesteden Bouwopdrachten 2009, Tekstdocument*. Amsterdam: Regieraad Bouw, Commissie Aanbesteden voor de Bouw.
- Kaats, E., & Opheij, W. (2012). *Leren samenwerken tussen organisaties*. Deventer: Kluwer.
- Klein Woolthuis, R., Snoeck, S., Brouwer, J., & Mulder, G. (2012). *Samenwerking en duurzame innovatie in de bouw*. Delft: TNO.
- Kor, R. (2005). Project, programma- of procesmanagement. *Holland Management Review*.
- Manunza, E., & Schotanus, F. (2017). *Innovatie stimuleren goed mogelijk bij aanbestedingen*. Opgehaald van SOnline: <https://www.sonline.nl/artikel/innovatie-stimuleren-goed-mogelijk-bij-aanbestedingen>
- Ministerie van Infrastructuur, & Ministerie van Economische Zaken. (2016). *Nederland circulair in 2050*. Den Haag: Het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het ministerie van Economische Zaken.
- Mischgofsky, F. (1991). *Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en waterbouw, een verkenning*. 's-Gravenhage: Sdu, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Nooteboom, B. (2004). *Innovatie: theorie en beleid*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Pianoo. (2019, 05 15). *www.pianoo.nl*. Opgehaald van Hoe regel ik het intellectuele eigendom?: <https://www.pianoo.nl/nl/metrokaarten/metrokaart-innovatiegericht-inkopen-faq/waarin-verschilt-het-innovatiegericht-9>
- Provincie Groningen. (2000). *CT-2010, Afdeling Civiele Techniek*. Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2005). *CT-2010, Een evaluatie*. Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2016). *Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2016-2020*. Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2017). *Analyse Blauwe Domein, inclusief bijlagen*. Groningen.
- Provincie Groningen. (2017). *Werkwijze Provinciale Infra Projecten*. Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2018). *Aanpak implementatie organisatie blauwe domein*. Groningen.
- Provincie Groningen. (2018). *Begroting 2019*. Groningen: Provincie Groningen.
- Rijkswaterstaat. (2018, 12 02). *Onze historie*. Opgehaald van Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat: <https://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/onze-historie>
- Rijkswaterstaat. (2018, 08 31). *Samen werken aan een vitale en duurzame sector*. Opgehaald van De marktvisie: <https://www.marktvisie.nu/>
- Schroor, M. (1995). *Wotter, Waterstaat en waterschappen in de Provincie Groningen 1850-1995*. Groningen: REGIO-PRojekt.



UAV-gc en de samenwerking tussen de provincie Groningen en de markt

- Schut, B. (2018, 02 08). *De Statenzaal, Ruim vier eeuwen middelpunt van het provinciaal bestuur*. Groningen: Provincie Groningen. Opgehaald van www.provinciegroningen.nl: www.provinciegroningen.nl/over-groningen/geschiedenis
- Sloots, A., Stuijts, M., Keulen, H., Koning- van Rutte, M. d., & Hebly, J. (2016). *Gids Proportionaliteit*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Staatscourant. (2016). *Aanbestedingsreglement Werken 2016*. Den Haag: SDU.
- Stobbelaar, D. (2017). *Afstudeerhandleiding thesis Master in deeltijd Project- en Procesmanagement*. Velp: Van Hall Larenstein.
- Verhoeven, N. (2018). *Wat is onderzoek?* Amsterdam: Boom uitgevers.
- Vos, M. (2003). *De bouw uit de schaduw: eindrapport Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid*. 's Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Waarden, F. v. (2003). Bouwenquete beperkt bestek. *Economisch-Statistische Berichten*, 36-39.



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?



Figuren



Figuren

Figuur 1, Stroomschema planvormingsmethodiek	16
Figuur 2 Te hanteren aanbestedingsprocedure (Sloots, Stuijts, Keulen, Koning- van Rutte, & Hebly, 2016).....	33
Figuur 3, drempelbedragen Provincie Groningen	35
Figuur 4, Drie manieren van werken (Kor, 2005)	40
Figuur 5, Proces-, Programma- en Projectmanagement (Kor, 2005)	41
Figuur 6, Fasen van een project	42
Figuur 7, Verschillende bouworganisatievormen	43
Figuur 8, Optimale cognitieve afstand (Nooteboom, 2004)	47
Figuur 9, Cyclus van innovatie (Donk, et al., 2008)	49
Figuur 10, Bouwstenen van de archetypen van samenwerken (Bremekamp, 2014)	52
Figuur 11, Samenhangende manier van kijken naar samenwerking (Kaats & Opheij, 2012)	53
Figuur 12, Kompas voor succesvol samenwerken, bron (Bremekamp, Kaats, Opheij, & Vermeulen, 2010).....	58
Figuur 13, Het conceptueel model voor deze thesis naar (Kaats & Opheij, 2012)	59
Figuur 14, Overzicht geëvalueerde projecten Provincie Groningen	64
Figuur 15, Overzicht resultaten geëvalueerde projecten	67
Figuur 16, Schematische weergave blindelings overeenkomen	68
Figuur 17, Overzicht bedrijfsgrootte en samenwerking met andere partijen bij geëvalueerde projecten	81
Figuur 18, de Samenwerkings-BARO-meter zoals opgenomen in bijlage 4	97
Figuur 19, De afweging per fase zoals opgenomen in bijlage 4b	99



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?



Begrippen



Begrippen

<i>CROW</i>	Kennisplatform grond-, weg- en waterbouw. De naam CROW is oorspronkelijk een afkorting van Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechiek.
<i>D&C</i>	Design and Construct. De meest toegepaste bouworganisatievorm in combinatie met de UAV-gc waarbij het ontwerp (vanaf VO) en de uitvoering bij de opdrachtnemende partij is belegd.
<i>E&C</i>	Engineering and Construct. Bouworganisatievorm waarbij detailengineering (vanaf DO) en uitvoering bij de opdrachtnemende partij is belegd.
<i>Geïntegreerde contractvormen</i>	Contractvormen waarbij zowel ontwerpwerkzaamheden als uitvoeringswerkzaamheden zijn ondergebracht bij de opdrachtnemer.
<i>GWW</i>	Grond- weg- en waterbouw.
<i>Kapitaalwerken</i>	Infrastructurele bouwwerken zoals wegen, vaarwegen, bruggen, viaducten en dergelijke in eigendom, beheer en onderhoud van de provincie Groningen.
<i>Kunstwerk</i>	Infrastructurele werken of kapitaalwerken van beton, staal of hout. Bijvoorbeeld brug, viaduct.
<i>Lifecycle kosten</i>	Kosten die gemaakt worden t.b.v. een kapitaalwerk over de gehele levensduur van een kapitaalwerk van bouw tot en met sloop.
<i>Markt</i>	De bouwketen, van ingenieursbureau, aannemer, onderaannemers t/m toeleveranciers en zelfstandige professionals die werkzaam zijn in de civiele techniek en door de Provincie Groningen worden ingezet d.m.v. inkoop. Vanuit de inkadering van de thesis wordt met de markt bedoeld die partijen die inschrijven (als penvoerder) op een aanbesteding voor de realisatie van een kapitaalwerk van de provincie Groningen.
<i>MKB</i>	Midden- en Kleinbedrijf.
<i>Penvoerder</i>	Organisatie die de correspondentie rond een project voert en daarmee optreedt als aanspreekpunt richting opdrachtgever. Bij een opdrachtnemer die met twee bedrijven een combinatie heeft gevormd om in te schrijven is een van deze partijen de penvoerder.



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

Provincie Groningen

Met provincie Groningen wordt in deze thesis bedoeld de mobiliteitsafdelingen van de provincie Groningen in het algemeen en de afdelingen Mobiliteit Projecten en Ingenieursbureau in het bijzonder.

RAW

Rationalisering en Automatisering in de Grond- Weg- en Waterbouw, een product van CROW om contracten (bestekken) te maken gebaseerd op de traditionele manier van werken.

Stichtingskosten

Kosten voor het realiseren van een kapitaalwerk tot en met de bouw van het kapitaalwerk.

Thesis

Met thesis wordt bedoeld zowel een te verdedigen, te bewijzen stelling als ook het schriftelijk werkstuk waarmee een (master)studie afgesloten wordt.

UAV 2012

Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken 2012.

UAV-gc

Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contractvormen (UAV-GC 2005). Hierbij wordt een werk gerealiseerd met (eventueel gedeeltelijke) ontwerpverantwoordelijkheid voor opdrachtnemer. Een contractvorm die sinds 2000 bij overheden wordt gebruikt om werken aan te besteden waarbij de markt wordt gevraagd kennis en kunde in het ontwerptraject vanuit de markt in te zetten voor de realisatie van (infrastructurele) werken.

Werkvormen

Met werkwerkvormen wordt bedoeld bouworganisatievormen.



Bijlagen



Bijlage 1, Enquêtes en interviews projectevaluaties

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?



Enquêtes en interviews, algemeen

Geëvalueerde projecten

In de periode tussen 12 april en 8 mei 2019 zijn een 13-tal interviews gehouden in het kader van een evaluatie van een 7-tal uitgevoerde of nog in uitvoering zijnde projecten.

De 7 projecten zijn:

- Rondweg Zuidhorn, Provincie Groningen, afgerond
- Brug Dorkwerd, Provincie Groningen, afgerond
- Noordzeebrug, Provincie Groningen, afgerond
- Knooppunt Nieuwklap, Provincie Groningen, afgerond
- Westerstraat N366, Provincie Groningen, afgerond
- Blauwe Loper, Provincie Groningen, in uitvoering
- Vrijbaan, contract Midden, voorbeeldproject Provincie Fryslân/ProRail, afgerond

Vragen enquête

De interviews zijn voorafgegaan aan een enquête. Deze enquête was bedoeld als voorbereiding op de interviews. In de enquête zijn de volgende vragen aan de orde geweest:

De enquête t.b.v. de opdrachtgeverszijde:

Algemeen

- De enquête mag worden ingevuld door projectmanager/projectleider én/óf technisch manager/ontwerpleider óf gezamenlijk. Deze enquête is ingevuld door:
- Wat is de projectnaam?
- Wat is het doel van het project?

Precontractueel

- De markt zijn alle bedrijven die de mogelijkheid hebben om op werken in te schrijven die worden aanbesteed door de provincie Groningen. Is er op enigerlei wijze onderzoek verricht voorafgaande aan de aanbesteding naar de markt in het kader van het project?
- In welke mate heeft/had u behoefte aan kennis en kunde uit de markt m.b.t. het ontwerp voor het project? (Meerdere antwoorden mogelijk)

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

- In sterke mate, er is/was te weinig kennis en kunde binnen eigen organisatie om projectdoel te kunnen halen.
 - In sterke mate, er is/was te weinig capaciteit binnen organisatie om projectdoel te halen.
 - In geringe mate, er is/was behoefte aan extra kennis en kunde uit de markt.
 - In geringe mate, er is/was behoefte aan extra capaciteit uit de markt.
 - Er is/was geen behoefte aan kennis en kunde uit de markt m.b.t. het ontwerp.
 - Anders, namelijk:
- Welke bouworganisatievorm is gekozen?
 - Traditioneel
 - Bouwteam
 - Engineering & Construct (E&C)
 - Design & Construct (D&C)
 - Best Value (BV)
 - Anders, namelijk:
- Welke contractvorm is gekozen?
 - RAW/UAV2012
 - Basisovereenkomst met vraagspecificatie/UAV-gc 2005
 - Anders, namelijk:
- Welke aanbestedingsprocedure is gekozen?
 - Openbaar
 - Niet openbaar
 - Concurrentie gerichte dialoog
 - Anders, namelijk:

Aanbesteding

- Op welke wijze heeft u eisen gesteld aan marktpartij om in te kunnen schrijven? (Meerdere antwoorden mogelijk)
 - Eisen m.b.t. omvang van het bedrijf
 - Eisen m.b.t. ervaring van het bedrijf
 - Eisen m.b.t. inzet onderaanneming door het bedrijf
 - Eisen m.b.t. kwaliteitsnormering (CO2 prestatieladder, ISO enz.)
 - Niet van toepassing
 - Anders, namelijk:



UAV-gc en de samenwerking tussen Provincie Groningen en markt - BIJLAGEN

- Vanuit het belang van de opdrachtgever (OG) om werken efficiënt en effectief te realiseren (het maatschappelijk belang) kunnen risico's contractueel m.b.t. de realisatie van het werk worden overgedragen van opdrachtgever naar opdrachtnemer (ON). Kunt u de belangrijkste overgedragen risico's noemen (max. 3):
- Op welke wijze heeft u tijdens de aanbesteding de markt uitgedaagd om kennis, kunde en innovatie in te zetten? (Meerdere antwoorden mogelijk)
 - o D.m.v. BPKV/EMVI
 - o D.m.v. toestaan varianten
 - o D.m.v. functionele specificatie (dus geen vastomlijnde resultaatsverplichting)
 - o Niet van toepassing
 - o Anders en/of aanvullend, namelijk:
- In hoeverre heeft de inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt meerwaarde voor de provincie Groningen, bij inschrijving door de markt, opgeleverd?
 - o Een zeer grote meerwaarde
 - o Een grote meerwaarde
 - o Een beperkte meerwaarde
 - o Geen meerwaarde
 - o Niet van toepassing
- In welke mate is de aanbestedingsprocedure goed verlopen?
 - o In sterke mate, er zijn geen wijzigingen geweest of opmerkingen gemaakt op de vooraf vastgestelde procedure
 - o In sterke mate, er zijn kleine wijzigingen doorgevoerd of een zeer beperkt aantal opmerkingen gemaakt over de vooraf vastgestelde procedure
 - o In beperkte mate, er zijn grote wijzigingen doorgevoerd of opmerkingen gemaakt over de vooraf vastgestelde procedure
 - o In zeer beperkte mate, de aanbestedingsprocedure is mislukt
 - o Niet van toepassing

Ontwerp

- Hoe heeft u de samenwerking met de opdrachtnemer ervaren tijdens het ontwerpproces?
 - o Zeer goed, samenwerken is een vanzelfsprekendheid voor opdrachtnemer en opdrachtgever is/was meedenkend en ontzorgend
 - o Goed, samenwerken is geen probleem voor opdrachtnemer en opdrachtgever is/was open en eerlijk

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

- Matig, samenwerken is geen vanzelfsprekendheid voor opdrachtnemer en opdrachtnemer is/was stug en niet meewerkend
 - Slecht, samenwerken is nauwelijks mogelijk met opdrachtnemer en opdrachtnemer is/was oneerlijk en tegenwerkend
 - Niet van toepassing
- In welke mate worden/zijn de taken en verantwoordelijkheden van de opdrachtnemer in het ontwerpproces door opdrachtnemer correct en volledig uitgevoerd?
 - In sterke mate
 - In voldoende mate
 - In beperkte mate
 - Niet van toepassing
- In hoeverre zijn de ontwerpkeuzes die de opdrachtnemer heeft gemaakt bij de inschrijving/aanbieding ook doorgevoerd in de verdere uitwerking van het ontwerp?
 - Voor meer dan 90%
 - Voor 50 tot 90%
 - Voor minder dan 50%
 - Niet van toepassing
- Zijn er tijdens het ontwerpproces wijzigingen doorgevoerd d.m.v. VTW (Verzoek tot wijziging) of meer- en minderwerk (geïnitieerd door OG of ON)?
 - Ja, in sterke mate
 - Ja, in beperkte mate
 - Nee
 - Niet van toepassing
- Hoe heeft u de totstandkoming van de VTW's of meer- en minderwerk tijdens het ontwerpproces met de opdrachtnemer ervaren?
 - Goed, er is sprake geweest van een onderhandeling gebaseerd op gelijkwaardigheid waarbij de belangen van beide partijen zoveel mogelijk zijn behartigd
 - Redelijk, er is sprake geweest van een onderhandeling waarbij de belangen van Opdrachtnemer voorop hebben gestaan
 - Slecht, er is nauwelijks sprake geweest van onderhandeling, Opdrachtnemer heeft alleen oog voor eigen belangen

Uitvoering

- Hoe heeft u de samenwerking met de opdrachtnemer ervaren tijdens het uitvoeringsproces?



UAV-gc en de samenwerking tussen Provincie Groningen en markt - BIJLAGEN

- Zeer goed, samenwerken is een vanzelfsprekendheid voor Opdrachtnemer en Opdrachtnemer is/was meedenkend en ontzorgend
 - Goed, samenwerken is geen probleem voor Opdrachtnemer en Opdrachtnemer is/was open en eerlijk
 - Matig, samenwerken is geen vanzelfsprekendheid voor Opdrachtnemer en Opdrachtnemer is/was stug en niet meewerkend
 - Slecht, samenwerken is nauwelijks mogelijk met Opdrachtnemer en Opdrachtnemer is/was oneerlijk en tegenwerkend
 - Niet van toepassing
- In welke mate worden/zijn de taken en verantwoordelijkheden van de Opdrachtnemer in het uitvoeringsproces door de opdrachtnemer correct en volledig uitgevoerd?
 - In sterke mate
 - In voldoende mate
 - In beperkte mate
 - Niet van toepassing
- Is de door opdrachtnemer ingebrachte kennis, kunde en innovatie uitvoerbaar gebleken onder de vooraf bedachte condities?
 - Ja, geheel
 - Ja, maar met geringe aanpassingen
 - Ja, maar met veel aanpassingen
 - Nee, er zijn wezenlijke aanpassingen doorgevoerd tijdens uitvoering
 - Niet van toepassing
- Zijn er tijdens de uitvoering wijzigingen doorgevoerd d.m.v. VTW of meer- en minderwerk (geïnitieerd door OG of ON)?
 - Ja, in sterke mate
 - Ja, in beperkte mate
 - Nee
 - Niet van toepassing
- Hoe heeft u de totstandkoming van de VTW's of meer- en minderwerk tijdens het uitvoeringsproces met de opdrachtnemer ervaren?
 - Goed, er is sprake geweest van een onderhandeling gebaseerd op gelijkwaardigheid waarbij de belangen van beide partijen zoveel mogelijk zijn behartigd
 - Redelijk, er is sprake geweest van een onderhandeling waarbij de belangen van de opdrachtnemer voorop hebben gestaan



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

- Slecht, er is nauwelijks sprake geweest van onderhandeling, de opdrachtnemer heeft alleen oog voor eigen belangen
 - Niet van toepassing
- In welke mate is het werk gerealiseerd door de opdrachtnemer waarbij recht gedaan is aan de doelstelling van het project?
 - In sterke mate
 - In voldoende mate
 - In onvoldoende mate
 - Niet van toepassing
- Heeft u nog vragen of opmerkingen in het kader van deze enquête?
- Tot slot een vraag over het geplande interview: T.b.v. het maken van een verslag en het plezierig en effectief laten verlopen van het interview is het wenselijk het gesprek op te nemen d.m.v. een audio-opname. De opname wordt gewist na het maken van het verslag. Geeft u toestemming om het interview op te nemen?

De enquête t.b.v. de opdrachtnemerszijde:

Algemeen

- De enquête mag worden ingevuld door projectmanager/projectleider én/óf technisch manager/ontwerpleider óf gezamenlijk. Deze enquête is ingevuld door:
- Wat is de missie en visie van uw organisatie?
- Wat is de corebusiness van uw organisatie?
- Hoeveel werknemers telt uw organisatie? (Het totaal van hoofdvestiging, nevenvestigingen en dochterondernemingen).
- Hoe groot is uw jaarlijkse omzet?
- Hoe is de opbouw van uw werknemersbestand?
 - % MBO of lager opgeleiden
 - % HBO opgeleiden
 - % WO opgeleiden

Precontractueel

- Op welke wijze heeft u, voorafgaand aan de aanbesteding, kennis kunnen nemen van het project? (Meerdere antwoorden mogelijk).
 - Via Tendered of gelijkwaardig



UAV-gc en de samenwerking tussen Provincie Groningen en markt - BIJLAGEN

- Via regionale of landelijke nieuwsbladen
 - Via Cobouw of ander vakblad
 - Via marktconsultatie georganiseerd door opdrachtgever
 - Via beleidsstukken Provincie Groningen
 - Anders, namelijk:
- In hoeverre past het totale project binnen uw corebusiness?
 - Past geheel
 - Past voor meer dan 75%
 - Past voor 50 tot 75%
 - Past voor minder dan 50%
- Om welke reden(en) heeft uw organisatie ingeschreven op dit project?
 - Het verkrijgen van werkvoorraad t.b.v. bezetten capaciteit eigen personeel en/of materieel
 - Het verkrijgen van marge t.b.v. de continuïteit van de organisatie
 - Het verkrijgen van (extra) werkervaring t.b.v. toekomstige werken
 - Het verkrijgen van extra mogelijkheden voor aanvullend werk
 - Anders, namelijk:
- In welke mate heeft u binnen uw eigen organisatie kennis en kunde m.b.t. ontwerp voor zover nodig voor het project?
 - Alle ontwerp kennis en kunde
 - Meer dan de helft van de ontwerp kennis en kunde
 - Minder dan de helft van de ontwerp kennis en kunde
 - Geheel geen ontwerp kennis en kunde
 - Niet van toepassing

Aanbesteding

- Voor welk deel heeft u, voor het inschrijven op het project, werk bij nevenaannemers/onderaannemers, leveranciers e.d. ondergebracht?
 - Voor minder dan 25%
 - Voor 25-50%
 - Voor meer dan 50%
- Heeft de inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit uw organisatie een concurrentievoordeel opgeleverd bij de inschrijving op het project?
 - Ja, in sterke mate
 - Ja, in beperkte mate



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

- Nee, dit heeft geen voordeel opgeleverd
- Vanuit het belang van de opdrachtgever om werken efficiënt en effectief te realiseren (het maatschappelijk belang) kunnen risico's contractueel m.b.t. de realisatie van het werk worden overgedragen van opdrachtgever naar opdrachtnemer. Kunt u de belangrijkste overgedragen risico's noemen (max. 3):
- Is de aanbestedingsprocedure door de opdrachtgever professioneel georganiseerd?
 - Zeer goed
 - Goed
 - Matig
 - Onvoldoende

Ontwerp

- Hoe heeft u de samenwerking met de opdrachtgever ervaren tijdens het ontwerpproces?
 - Zeer goed, samenwerken is een vanzelfsprekendheid voor de opdrachtgever en de opdrachtgever is/was meedenkend en ontzorgend
 - Goed, samenwerken is geen probleem voor de opdrachtgever en de opdrachtgever is/was open en eerlijk
 - Matig, samenwerken is geen vanzelfsprekendheid voor de opdrachtgever en de opdrachtgever is/was stug en niet meewerkend
 - Slecht, samenwerken is nauwelijks mogelijk met de opdrachtgever en de opdrachtgever is/was oneerlijk en tegenwerkend
- In welke mate worden/zijn de taken en verantwoordelijkheden van de opdrachtgever in het ontwerpproces door de opdrachtgever correct en volledig uitgevoerd?
 - In sterke mate
 - In voldoende mate
 - In beperkte mate
 - Niet van toepassing
- In hoeverre zijn de ontwerpkeuzes die u heeft gemaakt bij de inschrijving/aanbieding ook doorgevoerd in de verdere uitwerking van het ontwerp?
 - Voor meer dan 90%
 - Voor 50 tot 90%
 - Voor minder dan 50%
 - Niet van toepassing
- Zijn er tijdens het ontwerpproces wijzigingen doorgevoerd d.m.v. VTW of meer- en minderwerk (geïnitieerd door OG of ON)?



UAV-gc en de samenwerking tussen Provincie Groningen en markt - BIJLAGEN

- Ja, in sterke mate
 - Ja, in beperkte mate
 - Nee
 - Niet van toepassing
- Hoe heeft u de totstandkoming van de VTW's of meer- en minderwerk tijdens het ontwerpproces met de opdrachtgever ervaren?
 - Goed, er is sprake geweest van een onderhandeling gebaseerd op gelijkwaardigheid waarbij de belangen van beide partijen zoveel mogelijk zijn behartigd
 - Redelijk, er is sprake geweest van een onderhandeling waarbij de belangen van opdrachtgever voorop hebben gestaan
 - Slecht, er is nauwelijks sprake geweest van onderhandeling, opdrachtgever heeft alleen oog voor eigen belangen
 - Niet van toepassing

Uitvoering

- Zeer goed, samenwerken is een vanzelfsprekendheid voor de opdrachtgever en de opdrachtgever is/was meedenkend en ontzorgend
 - Goed, samenwerken is geen probleem voor de opdrachtgever en de opdrachtgever is/was open en eerlijk
 - Matig, samenwerken is geen vanzelfsprekendheid voor de opdrachtgever en de opdrachtgever is/was stug en niet meewerkend
 - Slecht, samenwerken is nauwelijks mogelijk met de opdrachtgever en de opdrachtgever is/was oneerlijk en tegenwerkend
 - Niet van toepassing
- In welke mate worden/zijn de taken en verantwoordelijkheden van de opdrachtnemer in het uitvoeringsproces door de opdrachtnemer correct en volledig uitgevoerd?
 - In sterke mate
 - In voldoende mate
 - In beperkte mate
 - Niet van toepassing
- Is de door u ingebrachte kennis, kunde en innovatie uitvoerbaar gebleken onder de vooraf bedachte condities?
 - Ja, geheel
 - Ja, maar met geringe aanpassingen



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

- Ja, maar met veel aanpassingen
 - Nee, er zijn wezenlijke aanpassingen doorgevoerd tijdens uitvoering
 - Niet van toepassing
- Zijn er tijdens de uitvoering wijzigingen doorgevoerd d.m.v. VTW of meer- en minderwerk (geïnitieerd door OG of ON)?
 - Ja, in sterke mate
 - Ja, in beperkte mate
 - Nee
 - Niet van toepassing
- Hoe heeft u de totstandkoming van de VTW's of meer- en minderwerk tijdens het uitvoeringsproces met opdrachtgever ervaren?
 - Goed, er is sprake geweest van een onderhandeling gebaseerd op gelijkwaardigheid waarbij de belangen van beide partijen zoveel mogelijk zijn behartigd
 - Redelijk, er is sprake geweest van een onderhandeling waarbij de belangen van opdrachtgever voorop hebben gestaan
 - Slecht, er is nauwelijks sprake geweest van onderhandeling, opdrachtgever heeft alleen oog voor eigen belangen
 - Niet van toepassing
- In welke mate is het werk gerealiseerd waarbij recht gedaan is aan de doelstellingen van uw organisatie?
 - In sterke mate
 - In voldoende mate
 - In onvoldoende mate
 - Niet van toepassing

Algemeen

- Heeft u nog vragen of opmerkingen in het kader van deze enquête?
- Tot slot een vraag over het geplande interview: t.b.v. het maken van een verslag en het plezierig en effectief laten verlopen van het interview is het wenselijk het gesprek op te nemen d.m.v. een audio-opname. De opname wordt gewist na het maken van het verslag. Geeft u toestemming om het interview op te nemen?



UAV-gc en de samenwerking tussen Provincie Groningen en markt - BIJLAGEN

Vragen interview

De interviews zijn semigestructureerd afgenomen. Hierbij hebben de volgende vragen centraal gestaan en is er op basis van deze vragen en de resultaten uit de enquêtes doorgevraagd gerelateerd aan ambitie, belangen, relatie, organisatie en kennis, kunde en innovatie:

Vragen t.b.v. de opdrachtgeverszijde:

Precontractueel (verkennen en delen)

Antwoorden uit enquête kort samenvatten en vervolgvraag stellen:

- Kunt u iets meer vertellen over de totstandkoming van het doel van het project?
- Kunt u iets meer vertellen over de wijze waarop u hier de markt hebt betrokken?

Aanbestedingsproces (delen en overeenkomen)

Antwoorden uit enquête kort samenvatten en vervolgvraag stellen:

- Kunt u iets meer vertellen over het aanbestedingsproces en de keuzes die door u zijn gemaakt?
- Kunt u iets meer vertellen hoe de markt heeft gereageerd op het aanbestedingsproces?

Ontwerpproces (vormgeven)

Antwoorden uit enquête kort samenvatten en vervolgvraag stellen:

- Kunt u iets meer vertellen over hoe u het ontwerpproces heeft ervaren?
- Kunt u iets meer vertellen over hoe u de samenwerking met ON heeft ervaren tijdens het ontwerpproces?

Realisatie (uitvoeren)

Antwoorden uit enquête kort samenvatten en vervolgvraag stellen:

- Kunt u iets meer vertellen over hoe u het uitvoeringsproces heeft ervaren?
- Kunt u iets meer vertellen over hoe u de samenwerking met ON heeft ervaren tijdens de uitvoering?
- Heeft het project voor Provincie Groningen opgeleverd wat was bedoeld?

Afsluiting

- Heeft u nog vragen of opmerkingen in het kader van dit interview?

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

Vragen t.b.v. de opdrachtnemerszijde:

Algemeen

Antwoorden uit enquête kort samenvatten en vervolgvraag stellen:

- Kunt u iets meer vertellen over het bedrijf en de markt waarin het beweegt?
- Kunt u iets meer vertellen over de wijze waarop u aan uw werk komt?

Precontractueel (verkennen en delen)

Antwoorden uit enquête kort samenvatten en vervolgvraag stellen:

- Kunt u iets meer vertellen waarom u heeft willen inschrijven op dit project?
- Kunt u iets vertellen over hoe uw bedrijf samenwerking zoekt met de bouwketen?

Aanbestedingsproces (delen en overeenkomen)

Antwoorden uit enquête kort samenvatten en vervolgvraag stellen:

- Kunt u iets meer vertellen over het aanbestedingsproces en de keuzes die door u zijn gemaakt?
- Kunt u iets meer vertellen hoe de markt heeft gereageerd op het aanbestedingsproces?

Ontwerpproces (vormgeven)

Antwoorden uit enquête kort samenvatten en vervolgvraag stellen:

- Kunt u iets meer vertellen over hoe u het ontwerpproces heeft ervaren?
- Kunt u iets meer vertellen over hoe u de samenwerking met ON heeft ervaren tijdens het ontwerpproces?

Realisatie (uitvoeren)

Antwoorden uit enquête kort samenvatten en vervolgvraag stellen:

- Kunt u iets meer vertellen over hoe u het uitvoeringsproces heeft ervaren?
- Kunt u iets meer vertellen over hoe u de samenwerking met ON heeft ervaren tijdens de uitvoering?
- Heeft het project voor Provincie Groningen opgeleverd wat was bedoeld?

Afsluiting

- Heeft u nog vragen of opmerkingen in het kader van dit interview?



Bijlage 2, Aspecten uit de evaluatie belicht naast blindelings overeenkomen

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?



Benutten van goede voorbereiding

In nagenoeg alle projecten komen signalen naar voren die te maken hebben met de mate waarin de voorbereiding correct en volledig is verricht. Hierbij maakt het niet uit of de voorbereiding is gedaan door de opdrachtgever of door de opdrachtnemer.

Een goede voorbereiding voorkomt dat er problemen ontstaan nadat een contract of wijziging is overeengekomen en alsnog blijkt deze dit niet geheel aan alle wensen en eisen voldoen of dat er omissies zijn ontstaan in het afprijzen van het contract en/of wijziging en dat de samenwerking onder druk komt te staan als gevolg van het niet kunnen voldoen aan de individuele belangen van partijen.

Het benutten van goede voorbereiding bij de geëvalueerde projecten

Bij Nieuwklap en Noordzeebrug zijn de voorbereidingen voor het overgrote deel door de opdrachtgever gedaan. Zowel bij Nieuwklap als bij Noordzeebrug blijkt de voorbereiding door opdrachtgever niet voldoende te zijn geweest om zonder verdere voorbereiding en aanpassingen de uitvoering te kunnen doen. Geïnterviewden aan opdrachtgeverszijde geven aan dat deze voorbereiding onder druk van belangen van planning tot stand is gekomen, bij Nieuwklap onder druk van bestuurlijke zaken en bij Noordzeebrug als gevolg van de niet gelukte aanbesteding én de druk vanuit de planning van het project Aanpak Zuidelijke Ring.

Na aanbesteding is ook geen tijd om deze extra voorbereiding te kunnen doen omdat daarmee de ambitie van planning vaak onder druk komt te staan.

Bij **Nieuwklap** geeft opdrachtnemer aan niet een direct belang te hebben bij deze gewijzigde omstandigheden n.a.v. de onvolledige voorbereiding. Ondanks dat de opdrachtnemer in goede samenwerking tot hernieuwde (prijs)afspraken komt met de opdrachtgever, waarbij in ieder geval de directe wijzigingskosten worden betaald, is het voor de opdrachtnemer nagenoeg niet inzichtelijk te maken wat de indirecte kosten zijn als gevolg van frustratie over het vooraf bedachte werkproces door de opdrachtnemer. De opdrachtnemer zegt meer belang te hechten aan het kunnen uitvoeren van het vooraf bedachte werkproces dan gebruik te maken van gewijzigde omstandigheden om het belang van de opdrachtnemer te kunnen voldoen.

Wel is vanuit een samenwerking, die door beide partijen als goed wordt ervaren, door iedere partij de eigen verantwoordelijkheid genomen, met als gevolg dat de opdrachtgever hier uiteindelijk niet kan voldoen aan zijn financiële belang.

Bij **Noordzeebrug** heeft de inschrijver het initiatief genomen om met een variant in te schrijven. Hiermee werd voldaan aan een gezamenlijk belang. Door optimalisaties door te voeren kon door de opdrachtnemer meer marge worden gemaakt en de opdrachtgever kon de ambitie realiseren voor een lager budget. Een budget dat onder druk stond.

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

Deze optimalisaties zijn in goede samenwerking, in bouwteamverband, tot stand gekomen. Echter, in het voortraject was hier geen tijd voor gereserveerd. De voorbereiding blijkt uiteindelijk veel tijd te vergen en als gevolg van deze tijdsdruk is aan opdrachtnemerszijde de uitvoering vooruit gaan lopen op de voorbereiding. Bovendien blijkt uiteindelijk, als gevolg van deze tijdsdruk, niet volledig duidelijk wat is overeengekomen. Er ontstaan discussies over de reikwijdte van de overeengekomen optimalisaties in combinatie met de omissies in het oorspronkelijke contract die ook het gevolg zijn van een voorbereiding onder tijdsdruk. Hiermee komen uiteindelijk de belangen van de opdrachtnemer in de knoei waardoor ook de samenwerking onder druk komt te staan en er volgens de opdrachtgever door zowel de opdrachtgever en de opdrachtnemer in de uitvoeringssfeer '*oud gedrag*' wordt vertoond.

In de projecten **Rondweg Zuidhorn** en **Westerstraat N366** is door de opdrachtnemer expliciet aandacht besteed aan een goede voorbereiding. Bij beide projecten is de samenwerking goed geweest en heeft deze goede voorbereiding tot gevolg gehad dat duidelijk is geweest wat is overeengekomen. De onder druk gekomen financiële belangen van de opdrachtnemer zijn vanuit deze samenwerking, waarbij duidelijk is geworden wat werkelijk is overeengekomen, niet bij de opdrachtgever neergelegd.

Bij **Brug Dorkwerd** lijkt vooral de eerder besproken verwarring over het meegeleverde ontwerp door de opdrachtgever de oorzaak te zijn geweest van een samenwerking die als zeer slecht is ervaren. Hier is het lastig aan te geven of het benutten van een goede voorbereiding dé factor of een van de factoren is geweest die de oorzaak is van de slechte samenwerking.

Gevolgen voor inbreng van kennis, kunde en innovatie

Uit de interviews blijkt niet specifiek dat het benutten van een goede voorbereiding ook meer kennis, kunde en innovatie oplevert. Het gaat dan veel meer om hoe het project is georganiseerd, wat er door de opdrachtgever wordt gevraagd en mogelijk is binnen het contract. Het benutten van een goede voorbereiding heeft tot gevolg dat er minder discussie ontstaat over wat is overeengekomen, waarmee voorkomen wordt dat belangen gedurende het proces in de knel komen waarmee de samenwerking sterk onder druk komt te staan.

Opvallend is dat bij Nieuwklap de opdrachtnemer aangeeft dat de opdrachtnemer niet direct kennis en kunde inbrengt n.a.v. de wijzigingen. Als gevolg van de achterstand in kennis van het project, omdat de voorbereiding voor het overgrote deel door opdrachtgever is gedaan, zou de opdrachtnemer het risico lopen langer te doen over de voorbereiding dan de opdrachtgever, en hiermee de belangen van de opdrachtnemer, verder onder druk zouden kunnen komen te staan, omdat hij met het inbrengen van kennis en kunde ook de verantwoordelijkheid naar zich toetrekt.



Bezetting van teams

In de meeste projecten komt naar voren dat de samenwerking wordt gestart met aan opdrachtgevers- en opdrachtnemerszijde teams die elkaar niet of nauwelijks kennen.

Daarnaast zijn in een groot aantal projecten de teams tijdens het project gewijzigd van samenstelling. Afhankelijk van de motieven om dit te doen pakt dit positief dan wel negatief uit voor de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Ook kan een individueel persoon in een bestaand team invloed uitoefenen op de samenwerking, ook weer zowel positief als negatief.

De projecten **Nieuwklap**, **Brug Dorkwerd** en **Noordzeebrug** zijn de samenwerking gestart met teams die elkaar van tevoren niet kenden, tenminste niet georganiseerd vanuit de aanbesteding, in een aantal gevallen wel vanuit andere werkervaringen.

De aanbestedingen waar wel expliciet aandacht is geweest voor de teamsamenstelling in deze fase zijn **Westerstraat N366** en **Blauwe Loper**. Hier is in de aanbestedingsfase juist aandacht geweest voor de personen die gaan deelnemen aan de samenwerking. Bij de Blauwe Loper zijn zelfs de personen van het team van de opdrachtgever meegenomen. En ook bij **Rondweg Zuidhorn** is van de inschrijvers geëist dat het team dat de tender heeft gedaan ook de uitvoering van het project dient te doen. Deze drie projecten doen het (tot op heden) goed in de samenwerking.

Vooraf aan opdrachtgeverszijde is bij de overgang van de contractvoorbereiding/aanbesteding naar de werkelijke uitvoering van het contract, hét moment dat de samenwerking met de opdrachtnemer werkelijk en fysiek met de opdrachtgever start, een moment waarop in meerdere projecten gewisseld is van personen in de teams. Ook tijdens de samenwerking worden personen om uiteenlopende redenen vervangen. Uit de interviews blijkt dat teamwisselingen direct na aanbesteding niet direct een negatieve (of positieve) invloed hebben op de samenwerking tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer. Wel in de teams waar gedurende de samenwerking personen worden gewisseld heeft het invloed op de samenwerking. Hierbij is niet altijd duidelijk of dit een oorzaak of gevolg is.

Vooraf bij **Brug Dorkwerd** is zichtbaar dat de wisseling van personen in het team invloed heeft op de samenwerking. In eerste instantie wordt de samenwerking tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer door de opdrachtnemer als goed ervaren. De al eerder benoemde verwarring van wat werkelijk overeengekomen is, leidt tot druk op de belangen van opdrachtgever doordat opdrachtnemer met voorstellen voor wijzigingen komt. Met de teamwisseling wordt de opdrachtnemer volgens zijn visie geconfronteerd met eenzijdig gewijzigde afspraken doordat al besproken VTW's '*van tafel worden geveegd*', gebaseerd op juridische onderbouwing van de opdrachtgever. Er wordt zichtbaar d.m.v. Systeemgerichte Contractbeheersing gestuurd op de juridische context van het contract waarbij niet expliciet

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

wordt gesproken over belangen, ambitie, relatie en organisatie. Vanaf dat moment wordt de samenwerking als zeer slecht ervaren door zowel de opdrachtgever als opdrachtnemer.

Bij **Rondweg Zuidhorn** en **Noordzeebrug** is samenwerken juist het motief om personen te wisselen. Bij de Noordzeebrug wordt zowel aan opdrachtgeverskant als aan opdrachtnemerskant 'oud gedrag' geconstateerd door sturing op contract en niet op samenwerking door de toezichthouder en uitvoerder. Reden voor beide partijen om personen te wisselen.

Bij Rondweg Zuidhorn wordt de projectmanager van opdrachtnemer gewisseld nadat blijkt dat hij niet een positieve inbreng heeft op de samenwerking, door als iemand 'met een botte bijl' te acteren.

Geïnterviewde opdrachtgever project Dorkwerd naar aanleiding van de uiteindelijke samenwerking met opdrachtnemer: '... We leefden allebei in een totaal volledig andere wereld. Dat wij ook compleet onredelijk waren in alles wat we daarvoor vroegen, zo achteraf gezien.'

Gevolgen voor inbreng van kennis, kunde en innovatie

Bij **Brug Dorkwerd** is zichtbaar dat vanuit de slechte samenwerking het vertrouwen over en weer zo slecht is geworden dat ook het te leveren product van de opdrachtnemer niet wordt vertrouwd, tot aan de laatste spijker. Uiteindelijk blijkt dat de opdrachtnemer met de juiste werktekeningen op het werk het project netjes en goed uitvoert.

Bij de andere projecten lijkt veelal de afgesproken taakverdeling de meeste invloed te hebben op de inbreng van kennis, kunde en innovatie met als positieve uitzondering de Blauwe Loper, waar ook de teamsamenstelling onderdeel is van het succes van inbreng van kennis, kunde en juist ook innovatie.

Beheersen van contract.

Volgens Dorée (Dorée, 1999) is het aanbesteden van een werk het kopen van een belofte. Deze eeuwenoude werkwijze wordt verricht, waarbij de opdrachtnemer het werk uitvoert en de opdrachtgever controleert of dat wat is uitgevoerd voldoet aan de verwachtingen, of nog beter, voldoet aan de contractuele verplichtingen die de opdrachtnemer heeft ten opzichte van de opdrachtgever.

Bij **Nieuwklap** geeft deze ingeburgerde werkwijze (directievoering conform UAV2012) geen gesignaleerde problemen bij de samenwerking tussen partijen. Doordat bij de **Noordzeebrug** na aanbesteding optimalisaties worden doorgevoerd, is de van oorsprong bedoelde taakverdeling van ontwerp taak voor de opdrachtgever en de uitvoeringstaak voor de opdrachtnemer niet altijd meer helder en de UAV2012 is niet meer het heldere kader. Verwarring over wat is overeengekomen, 'oud gedrag' van de uitvoerder en toezichthouder kunnen zowel als



UAV-gc en de samenwerking tussen Provincie Groningen en markt - BIJLAGEN

oorzaak en als gevolg gelden voor een samenwerking die onder druk komt te staan omdat de belangen van de opdrachtnemer niet kunnen worden behartigd.

= OUD GEDRAG =

Geïnterviewde van opdrachtgeverszijde over opdrachtnemer over de aantoning van eisen:

‘Dat vind ik echt oud gedrag. Dat je een fotootje maakt van een stukje en je doet de rest anders. Dat is niet de werkwijze hoe je het zou moeten willen.’

De beheersing van de contracten, gebaseerd op UAV-gc, is voornamelijk gedaan op basis van de zogenaamde Systeemgerichte Contractbeheersing (SCB). Een methode die oorspronkelijk bij Rijkswaterstaat vandaan komt met als insteek om vanuit het kwaliteitssysteem van de opdrachtnemer de aannemer te volgen en te controleren. Zodanig dat duidelijk is dat opdrachtnemer aan de eisen van het contract kan voldoen. Het blijkt uit de interviews dat deze werkwijze door alle partijen op een andere wijze wordt ingevuld waardoor verwarring en discussie ontstaat al dan niet gebaseerd op ‘oud gedrag’. Daar waar deze verwarring wordt opgelost door de opdrachtgever en opdrachtnemer gezamenlijk is de samenwerking van het project als geheel ook succesvol te noemen. Vaak is hierbij een oplossing gezocht in het organiseren van overleggen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in combinatie met vooral een focus op producttoetsen omdat daar de meeste personen zich vertrouwd mee voelen zowel aan opdrachtgevers- als opdrachtnemerszijde. SCB alleen wordt echter door beide partijen als te reactief ervaren omdat de problemen al optreden voordat ze in de toetsen volgens SCB worden gesignaleerd.

De positieve wending door de contractbeheersing in onderling overleg op elkaar af te stemmen is het geval bij **Rondweg Zuidhorn en Westerstraat N366**.

Bij **Brug Dorkwerd** is deze manier van werken, onder invloed van verschillende oorzaken en gevolgen, niet gelukt. Bij **Blauwe Loper** is de uitvoering en daarmee de controle door opdrachtgever nog niet aan de orde.

In het voorbeeldproject, **Vrijbaan contract midden**, is geen systeemgerichte contractbeheersing toegepast. Daar is in geplande overleggen tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer de door de opdrachtnemer verrichtte verificatie van eisen conform SE in onderling overleg steeds besproken en bijgestuurd.

Gevolgen voor inbreng van kennis, kunde en innovatie

Het is niet zozeer de daadwerkelijke inbreng van kennis, kunde en innovatie die naar aanleiding van de contractbeheersing wel of niet wordt ingezet, maar wel de tijdige zichtbaarheid ervan. Bijsturen op producttoetsen is vrij reactief.

Beperkte beschikbaarheid financiële middelen

Een werk dient efficiënt en effectief te worden gerealiseerd. De financiële middelen zijn beperkt en vanuit deze situatie is bij de **Noordzeebrug** het aanbesteden op basis van een bouworganisatievorm D&C in combinatie met de contractvorm UAV-gc niet gelukt. Wel een aanbidding met meer dan voldoende kwaliteit maar niet binnen de beschikbare financiële middelen. Het werk is opnieuw aanbesteed door een aantal deelbestekken als RAW-contract op de markt te brengen. In andere aanbestedingen is mede naar aanleiding van de ervaring bij de Noordzeebrug een plafondbedrag meegegeven richting de markt voor de realisatie van het werk.

Bij de projecten Dorkwerd, Westerstraat N366 en Blauwe Loper zijn tijdens de aanbesteding door de opdrachtgever plafondbedragen meegegeven. Behalve bij **brug Dorkwerd** zijn bij de beide andere projecten al in de aanbestedingsfase signalen door de markt afgegeven dat deze plafondbedragen als te laag worden ervaren om het werk te kunnen realiseren.

Als gevolg van deze signalen is bij de **Westerstraat N366** het plafondbedrag tijdens de aanbesteding verhoogd door de opdrachtgever. Met dit verhoogde plafondbedrag heeft de markt ingeschreven. De opdrachtnemer van dit werk heeft uiteindelijk na realisatie ook geen marge kunnen behalen en het project financieel niet goed af kunnen ronden. Opvallend hierbij is dat dit probleem niet bij de opdrachtgever is neergelegd maar dat de opdrachtnemer hier zelf de verantwoordelijkheid voor heeft genomen. Mede, zoals aangegeven, om de relatie met de opdrachtgever goed te houden voor samenwerking in de toekomst. Ook bij dit project is de samenwerking als goed ervaren zowel door de opdrachtgever als de opdrachtnemer.

Ook bij de **Blauwe Loper** zijn signalen door de markt afgegeven die betrekking hadden op het plafondbedrag, zowel voor het plafondbedrag voor de bouwteamfase als voor het plafondbedrag van de realisatiefase. Tijdens de aanbesteding zijn meerdere partijen afgehaakt met de opmerking dat de ambitie niet realiseerbaar is binnen de plafondbedragen. Bij dit project zijn de plafondbedragen tijdens de aanbesteding niet bijgesteld, met als gevolg dat er uiteindelijk twee inschrijvers zijn geweest. Al in de bouwteamfase komt naar voren dat het plafondbedrag voor deze bouwteamfase te krap is. In een goede samenwerking is hiervoor een oplossing gevonden tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Algemeen wordt door de geïnterviewden van de opdrachtnemers aangegeven dat de indruk ontstaat dat de opdrachtgever de plafondbedragen vaststelt op basis van de realisatiekosten met daarbij alleen een klein percentage extra voor de voorbereidingskosten. De markt geeft aan dat de gebruikelijke 15% voorbereidingskosten (en bij meer intensieve werken zoals een beweegbare brug) over het algemeen nodig zijn om een goede voorbereiding te doen. De markt ziet dit als '*oud gedrag*'.

Bij werken volgens de traditionele werkvormen, waaronder **Nieuwklap** en uiteindelijk **Noordzeebrug** kunnen worden geschaard, zijn geen plafondbedragen meegegeven. Dat is vanuit het verleden ook niet gebruikelijk. De



UAV-gc en de samenwerking tussen Provincie Groningen en markt - BIJLAGEN

ambitie is door de opdrachtgever geheel uitgewerkt en bij aanbesteding heeft de markt alleen nog via de EMVI, die vaak alleen gaat over uitvoering gerelateerde zaken, mogelijkheden om niet alleen op prijs het verschil te kunnen maken. Toch wordt vaak de prijs nog maatgevend in de aanbesteding, waarmee het meegeven van een plafondbedrag hier minder waarde heeft. Mocht de inschrijving boven het budget uitkomen dan is er vaak al sprake van de meest scherpe aanbieding op basis van de prijs, waardoor de opdrachtgever niet anders kan dan de ambitie aan te passen. Dit is niet vaak aan de orde. De geïnterviewden geven aan dat deze markt van traditionele bestekken onder zeer grote prijsdruk staat en er vaak binnen het budget van opdrachtgever wordt ingeschreven. Voor veel marktpartijen een reden om in deze markt niet of in ieder geval minder actief te zijn.

Gevolgen voor inbreng van kennis, kunde en innovatie

De zichtbare gevolgen voor inbreng kennis, kunde en innovatie hebben met name weer een sterke betrekking met de uitvoeringswijze, mede als gevolg van de vaak door de opdrachtgever vastgestelde ambitie op meer verkeerskundig niveau. Bij de **Westerstraat N366** is, mede als gevolg van het plafondbedrag, een IBC-bouwstof gebruikt voor de ophoging en fundering van de weg. Simpelweg omdat dit een goedkopere wijze van realiseren is. Wel levert dit extra zorg op voor de aanleg en beheer voor de opdrachtgever. Eveneens is de fundering van het kunstwerk op een andere wijze verricht. Hierbij is 'op staal' gefundeerd. Ook deze werkwijze is anders dan opdrachtgever zelf als gebruikelijke oplossing zou hebben doorgevoerd. De inbreng van kennis, kunde en innovatie door de markt heeft dit project binnen het plafondbedrag mogelijk gemaakt. Wel heeft het voor de opdrachtgever, vooral bij de toepassing van de IBC-bouwstof, tot extra beheerkosten geleid.

Bij de **Blauwe Loper** wordt tot nu toe (de uitvoering van het project heeft nog niet plaatsgevonden) een nog grotere druk op de ambitie gelegd die niet alleen betrekking heeft op de uitvoering gerelateerde uitwerking. Zo is al in een vroeg stadium de wens voor een bredere brug losgelaten en wordt de uitwerking van de ambitie als architectonisch icoon door de commissie die gaat over de beeldkwaliteit als minimaal ervaren.

Er lijkt vanuit het geëiste van het contract en de beperkte middelen uit het plafondbedrag te worden gekoerst op de ambitie duurzaamheid, die wel tot volle glorie komt doordat de gewenste zo laag mogelijke MKI score nog lager wordt dan bij de aanbesteding is aangeboden. Dit als gevolg van inbreng van kennis, kunde én innovatie vanuit de markt die tot stand komt in een goede samenwerking met opdrachtgever, die ook haar kennis, kunde en innovatie inbrengt.

= OUD GEDRAG =

Geïnterviewde van opdrachtnemerszijde over zijn gedachte dat opdrachtgevers het beeld hebben dat bij UAV-gc geen meerwerk aan de orde is:

'... dat het toch bestempeld wordt als oud gedrag. Dat aannemers claimen.'

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?



Bijlage 3, Visievorming

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?



Uitnodiging voor bijeenkomst visievorming met de provincie Groningen en de markt:

UITNODIGING

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

UAV-gc en de samenwerking tussen provincie Groningen en de markt

In opdracht van provincie Groningen ben ik bezig met een onderzoek naar de samenwerking tussen provincie en markt bij de realisatie van infrastructurele projecten.

De projecten zijn geëvalueerd en nu is het tijd om vooruit te kijken. U, als geïnterviewde en manager van provincie Groningen of marktpartij, wordt van harte uitgenodigd om mee te denken over de visie op de toekomst. Ik kijk uit naar uw komst!

Met vriendelijke groet, Jacob Stuiver



RON JANS
Bondscoach van Noord Nederland Ron Jans
neemt ons mee in de wereld van
"het spelen van het spel"



Wanneer? Vrijdag 21 juni 2019
Hoe laat? 9.00 tot 13.00 uur incl. lunch
Inloop vanaf 8.30 uur
Waar? Euroborg Marne Restaurant
Boumaboulevard 41
9723 ZS Groningen

Programma:

8.30-9.00 uur	Inloop met koffie
9.00-9.05 uur	Opening
9.05-9.30 uur	Wat heeft het tot nu toe opgeleverd?
9.30-10.30 uur	"Het spelen van het spel" met Ron Jans
10.30-11.00 uur	Pauze
11.00-12.00 uur	Zelf aan de slag!
12.00-13.00 uur	Lunch

van hall larenstein
university of applied sciences

Aanmelden voor deze bijeenkomst kan via stuiver@stuiver.nl

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

Ingebrachte stellingen tijdens bijeenkomst:

Provincie Groningen kan het intern zelf ook...

Het gebruik van UAV-gc levert geen extra kennis, kunde en innovatie op voor het project!

EENS	ONEENS	WEET NIET
OG 6	OG 5	OG
ON 1	ON 7	ON 1

Bij samenwerken gaat het om $1+1=3...$

Goede samenwerking levert (ook) méér inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt!

EENS	ONEENS	WEET NIET
OG 14	OG	OG
ON 7	ON	ON

Haastige spoed is zelden goed...

Bij een te krappe voorbereidingstijd is de samenwerking gedoemd te mislukken!

EENS	ONEENS	WEET NIET
OG 11	OG 3	OG
ON 3	ON 4	ON

Belangen delen voor de aanbesteding??

Marktconsultaties als informatie-uitwisseling voor aanbesteding is een mooie toneeluitvoering!

EENS	ONEENS	WEET NIET
OG 9	OG 4	OG 1
ON 3	ON 4	ON



UAV-gc en de samenwerking tussen Provincie Groningen en markt - BIJLAGEN

Mensen en gedrag zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden...

Mensen in teams die oud gedrag vertonen hebben geen meerwaarde voor een succesvol project!

EENS		ONEENS		WEET NIET	
OG	11	OG	1	OG	1
ON	6	ON	1	ON	

Controle van de Opdrachtnemer door Opdrachtgever is al eeuwenoud...

Systeemgerichte Contractbeheersing bevordert een goede samenwerking tussen Opdrachtgever en Opdrachtnemer!

EENS		ONEENS		WEET NIET	
OG		OG	11	OG	2
ON	2	ON	5	ON	1

RAW-bestekken en anders wel krappe plafondbedragen...

Provincie Groningen wil graag voor een dubbeltje op de eerste rang zitten!

EENS		ONEENS		WEET NIET	
OG	6	OG	6	OG	2
ON	4	ON	2	ON	1

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?



Bijlage 4, Afwegingskader de Samenwerkings-BARO-meter

Bijlage 4a: De Samenwerkings-BARO-meter

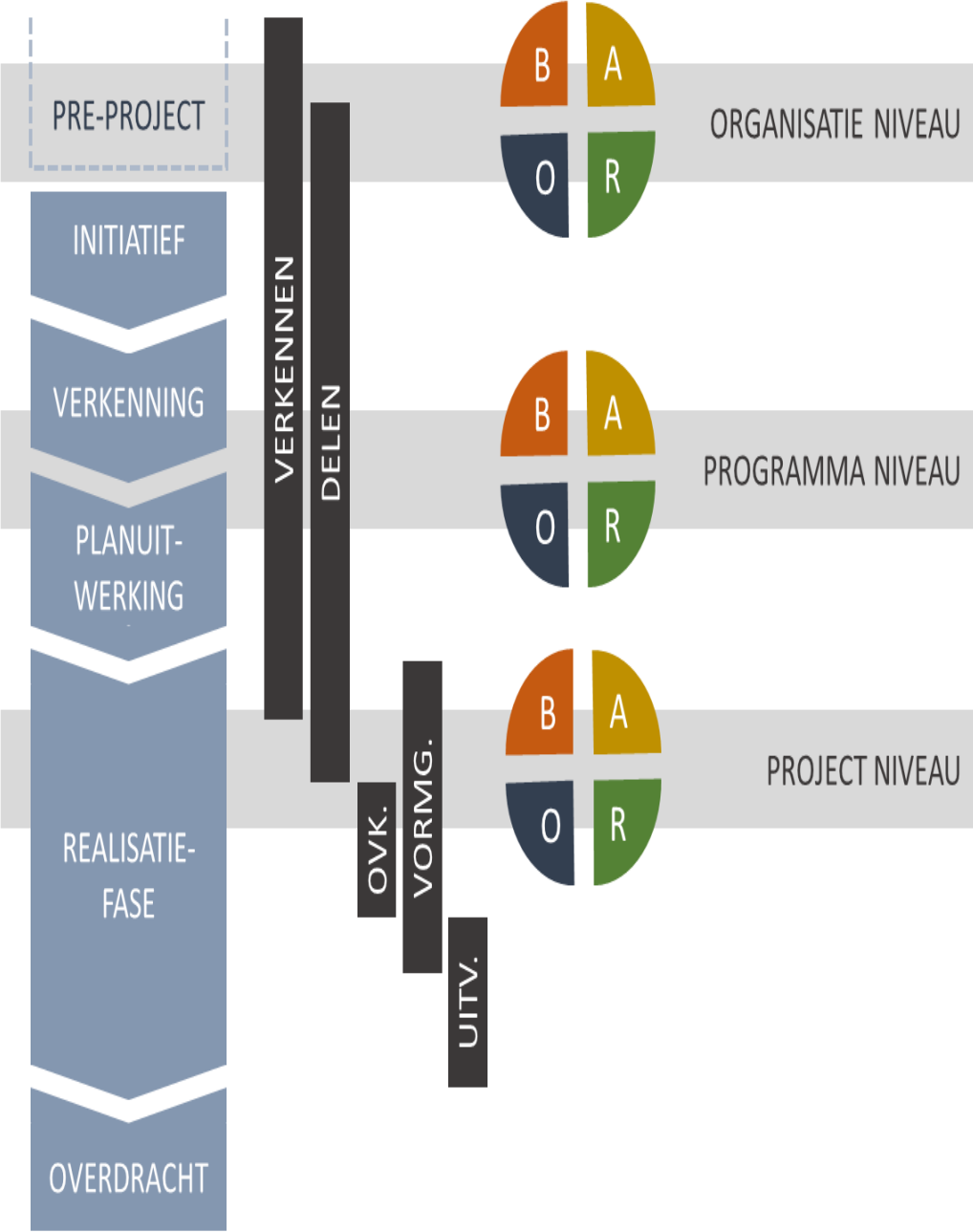
Bijlage 4b: De Afweging per fase

Bijlage 4c: Verificatie ontwerpcriteria

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?



Bijlage 4a—De Samenwerkings-BARO-meter



Afweging per fase

Kies ambitie	K/T/G
Belangen passend?	✓ ✗
Ambitie passend?	✓ ✗
Relatie passend?	✓ ✗
Organisatie passend?	✓ ✗

Kies ambitie	K/T/G
Belangen passend?	✓ ✗
Ambitie passend?	✓ ✗
Relatie passend?	✓ ✗
Organisatie passend?	✓ ✗

Kies ambitie	K/T/G
Belangen passend?	✓ ✗
Ambitie passend?	✓ ✗
Relatie passend?	✓ ✗
Organisatie passend?	✓ ✗



Zie ook bijlage 4b voor meer gedetailleerde afweging
K=kwaliteit, T=tijd, G=geld

Doel van de fase

Doel is om op organisatorisch niveau te komen tot voornamelijk verken-
nen maar ook delen **mét** de markt
om vroegtijdig als partner in de sa-
menwerking te betrekken voor aan-
komende en meerjarige opgaven

Doel is om op programma niveau te
komen tot met name delen **mét** de
markt om de ambitie verder af te
stemmen op de beoogde doelen en
samenwerking

Doel is om op project niveau te ko-
men tot overeenkomen. Zoveel mo-
gelijk **mét** de markt zodat vormgeven
en uitvoeren een zo groot mogelijk
slagingskans heeft vanuit samenwer-
ken.

Voorbeelden van instrumenten

- Marktverkenning/onderzoek
- **Marktdialoog**
- Beleid gericht op samenwer-
ken met markt
- **Marktdialoog**
- Trade off matrix grootte ambi-
tie o.b.v. bijlage 4b
- Trade off matrix bouworgani-
satievorm o.b.v. bijlage 4b
- **Marktconsultatie**
- Trade off matrix bouworgani-
satievorm/contractvorm op
basis van bijlage 4b
- Aanbestedingskompas
(Procontract CROW)
- Contracteringskompas
(Procontract CROW)
- Prikkels naar markt (HWBP)

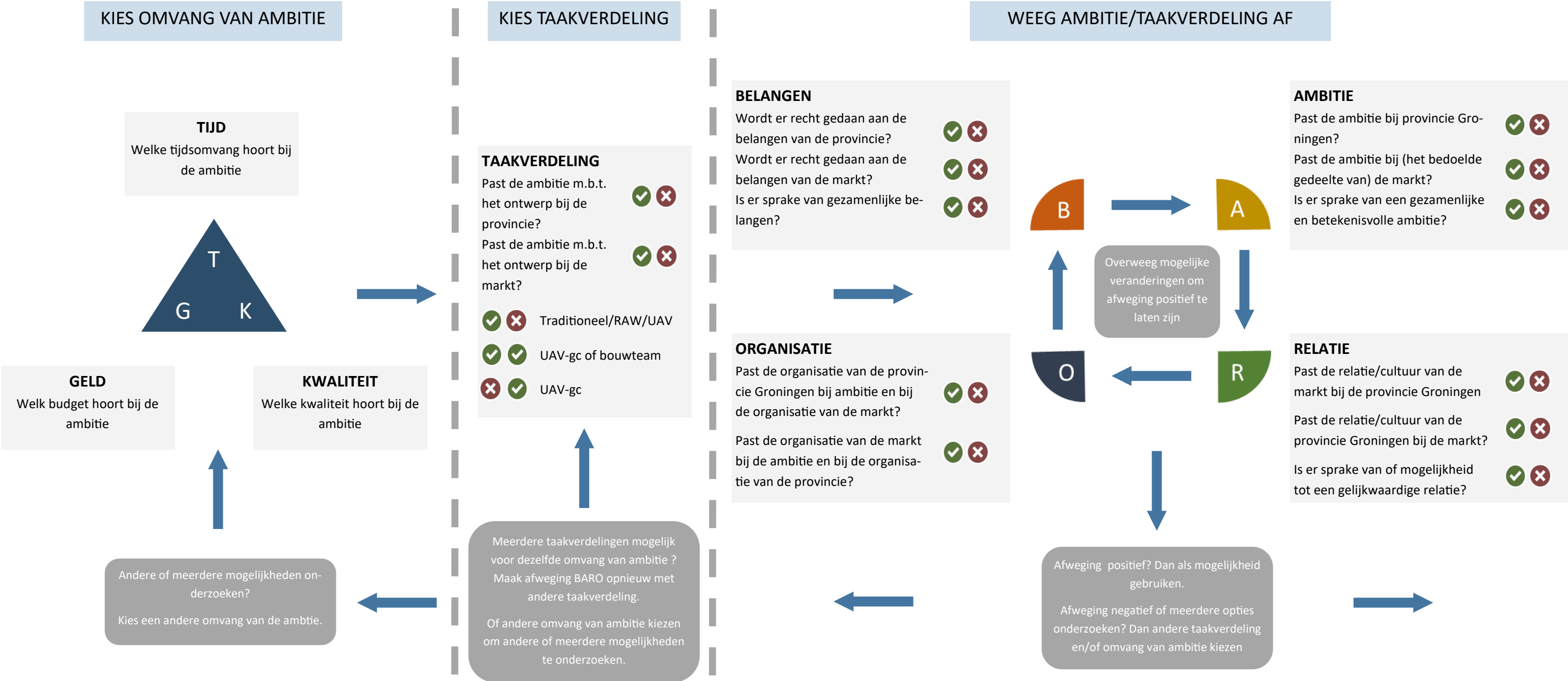
Toelichting

Wie zijn de marktpartijen die belang
hebben bij ambitie en deze waar
kunnen maken? Passen ze bij de
doelstellingen van provincie? Is er
een mogelijkheid om met de omvang
van de ambitie te variëren waardoor
bijvoorbeeld MKB kans maakt?

Hoe ziet het programma er uit en is
een dusdanige verdeling van het pro-
gramma te maken in diverse ambi-
ties die passen bij de doelstellingen
van de provincie en de ambitie en
belangen van de markt?

Kan de aanbesteding zo worden inge-
richt dat er meer gezamenlijk (en
minder eenzijdige) overeen gekomen
wordt om de condities benodigd
voor succesvol samenwerking na de
aanbesteding zoveel mogelijk wor-
den ingevuld?

Bijlage 4b—De Afweging per fase



Bijlage 4c: Verificatie ontwerpcriteria met betrekking tot ontwerp afwegingskader

In paragraaf 9.3 zijn de ontwerpcriteria weergegeven voor het ontwerp van het afwegingskader. Deze ontwerpcriteria zijn in onderstaande tekst verkort weergegeven en vervolgens d.m.v. een volgnummer in het ontwerp aangegeven.

Inbreng van kennis, kunde en innovatie door samen te werken

Het hebben van een gezamenlijke ambitie, het recht doen aan belangen, het verzorgen van een relatie gebaseerd op een constructieve groepsdynamiek en het professioneel organiseren van de samenwerking. → 1

En dit alles door het volgen van een betekenisgevend proces dat de fasen verkennen, delen, overeenkomen, vormgeven en uitvoeren kent. → 2

Taakverdeling tussen de provincie Groningen en de markt

Er zal sprake moeten zijn van meerwaarde voor de provincie Groningen m.b.t. de inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt. → 3 Toelichting: het gaat hierbij om het kiezen van een taakverdeling en vervolgens beschouwen van de belangen, ambitie, organisatie en relatie om te kunnen concluderen of er sprake is van meerwaarde voor de provincie Groningen m.b.t. inbreng van kennis, kunde en innovatie vanuit de markt.

Hierbij gaat het om:

- Productkennis en innovatie die bij de traditionele werkwijze wordt ingezet door de markt → 3
- Uitvoeringsgerichte ontwerp kennis, kunde en innovatie die wordt ingezet bij bouworganisatievormen op basis van UAV-gc of als cognitief verschil kan worden ingezet bij andere bouworganisatievormen waarbij wordt samengewerkt tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer in bijvoorbeeld bouwteamverband. → 3

Randvoorwaarden vanuit het maatschappelijk en juridisch kader

De randvoorwaarden die uit het maatschappelijk kader naar voren zijn gekomen (hoofdstuk 3):

- De inzet van de markt, onder invloed van gezonde concurrentie (evenwichtsmarkt), dient te leiden tot efficiënt en effectief gebouwde en onderhouden kapitaalwerken ten gunste van het publiek-maatschappelijk belang; → 4 Toelichting: gebruik maken van Aanbestedingskompas
- Voor de toekomstige opgaven is innovatie op zowel technisch, economisch en sociaal vlak noodzakelijk die bijvoorbeeld duurzaamheid bevorderen in het kader van het maatschappelijk belang. → 5 Toelichting: Bespreekbaar maken met markt om gelegenheid te creëren voor innovatie
- Rekening houdend met doelstellingen uit inkoopbeleid, duurzaamheid, launching customer, MKB inzetten. → 6 Toelichting: Door te variëren met de grootte van de ambitie kan worden beschouwd welke grootte het meest recht doet aan de doelstellingen uit het inkoopbeleid

Randvoorwaarden die voortkomen uit het juridisch kader (hoofdstuk 4):

Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?

- De mogelijke aanbestedingsprocedures dienen conform het ARW2016 te worden uitgevoerd; → 7
Toelichting: gebruik maken van Aanbestedingskompas
- De aanbestedingsprocedure dient proportioneel te zijn conform Gids Proportionaliteit waarbij de in het inkoopbeleid van de Provincie Groningen opgenomen drempelbedragen gehanteerd moeten worden.
→ 8 Toelichting: gebruik maken van Aanbestedingskompas

Ontwerpcriteria vanuit het conceptueel model samenwerken, komen tot innovatie

Ontwerpcriteria volgen de bouwstenen van het conceptueel model zoals ook al in de eerste alinea is omschreven:

- Organiseren van een betekenisgevend proces: verkennen, delen, overeenkomen, vormgeven en uitvoeren;
→ 1
- Tijdens dit proces bij elke fase bespreken door de opdrachtgever én de opdrachtnemer van ambitie, belangen, relatie en organisatie. → 2

Door vroegtijdig met de markt in gesprek te gaan kan de markt zelf onderling de gelegenheid benutten om tot innovatie te komen ten gunste van de ambitie van de provincie Groningen. → 9

Andere ontwerpcriteria volgend uit de evaluaties en visievorming

Het algemene beeld dat is ontstaan vanuit de analyse van de geëvalueerde projecten is dat, hoe beter de verwachtingen (aandacht voor verkennen en delen) voorafgaand aan het daadwerkelijk overeenkomen helder zijn of worden gemaakt, dit positief is voor zowel de samenwerking als de inbreng van kennis, kunde en innovatie. → 9

Hiernaast zijn er nog een aantal criteria die voortkomen uit de evaluaties en visievorming:

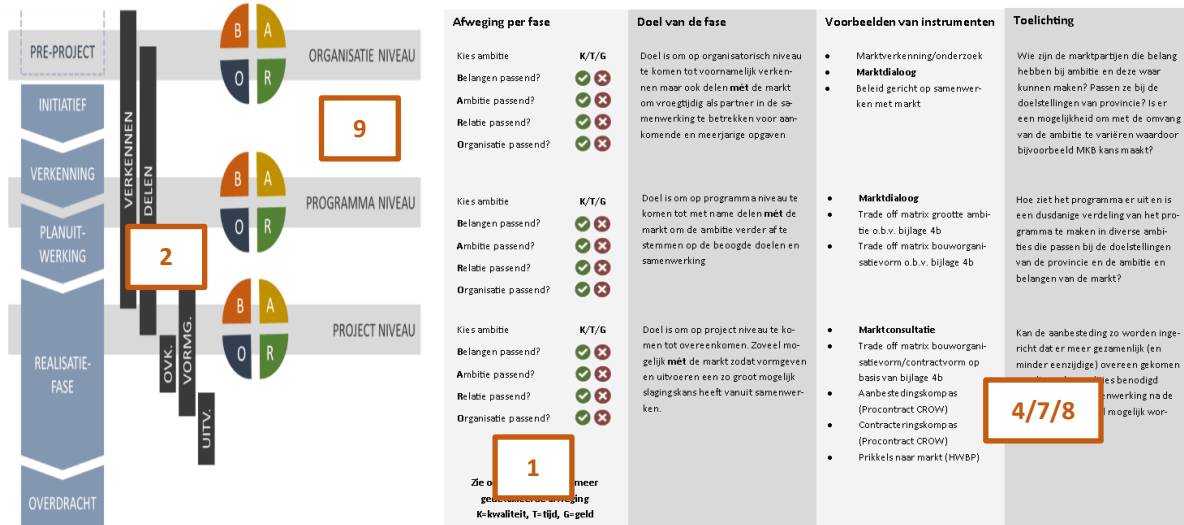
- Afwegen van meer proactief i.p.v. reactief werken tijdens het vormgeven: bijvoorbeeld Systeemgerichte Contractbeheersing dat als reactief wordt ervaren combineren met een instrument dat meer proactieve samenwerking bevordert; → 10 Toelichting: bespreken gewenste organisatie met de markt met als uitgangspunt samenwerken
- Afwegen van beschikbare financiële middelen tegenover de ambitie. Is de ambitie haalbaar of vraagt de provincie Groningen om een ambitie passend bij de beschikbare financiële middelen. De markt vraagt om duidelijkheid hierover; → 11 Toelichting: bespreken met de markt
- Afwegen van inzet van mensen, vooral gericht op samenwerkingscompetenties en delen van kennis en niet gericht op het beheersen van het contract; → 12 Toelichting: bespreken met de markt
- Afwegen van de beschikbare tijd tegenover de inspanning om te komen tot uitwerking van ambitie; → 13
- Niet expliciet een keuze voor één bouworganisatievorm/contractvorm; → 14
- Kennis en kunde vanuit de organisatie van de provincie Groningen blijven gebruiken. → 15

In de hierop volgende, verkleinde, figuren zijn de volgnummers aangegeven uit het programma van eisen:



UAV-gc en de samenwerking tussen Provincie Groningen en markt - BIJLAGEN

Bijlage 4a—De Samenwerkings-BARO-meter



Bijlage 4b—De Afweging per fase



Nieuwe werkvormen, oud gedrag!?



