

KIEZEN VOOR PPS

WAAR HET RATIONELE EN HET COMPLEXE ELKAAR ONTMOETEN

ONDERZOEK NAAR DE BESLUITVORMINGSPROCESSEN BIJ DECENTRALE OVERHEDEN OVER DE KEUZE VOOR PPS IN DE SECTOREN INFRASTRUCTUUR EN MAATSCHAPPELIJK VASTGOED



JOËL JACOBS (323130) & LENNART MIJNANS (335459)

1E LEZER: DR.IR. M.B. KORT

2E LEZER: PROF.DR. J.F.M. KOPPENJAN

MASTER GOVERNANCE EN MANAGEMENT VAN COMPLEXE SYSTEMEN

BESTUURSKUNDE

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

ROTTERDAM, AUGUSTUS 2013



INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	8
Samenvatting	9
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	17
1.1 Aanleiding.....	17
1.1.1 Historische context.....	17
1.1.2 Vooronderzoek	19
1.2 Probleemstelling.....	21
1.3 Afbakening.....	21
1.4 Relevantie.....	22
1.5 Opbouw onderzoek	24
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	25
2.1 Een rationele keuze	25
2.1.1 Traditionele aanbesteding en geïntegreerde contracten	25
2.1.2 Theoretische context van PPS	27
2.1.3 Motieven voor PPS	32
2.1.4 Deelconclusie: een rationele keuze.....	39
2.2 Het complexe karakter van besluitvorming	39
2.2.1 Complexiteitsperspectief.....	40
2.2.2 Modellen van besluitvorming.....	43
2.2.3 Deelconclusie: het complexe karakter van besluitvorming	46
2.3 Conceptueel model	46
Hoofdstuk 3 Methodologische verantwoording.....	49
3.1 Operationalisatie	49
3.1.1 Rationele verklaring.....	49

3.1.2	Complexiteitsverklaring.....	53
3.1.3	Context	54
3.1.4	Keuze voor PPS	56
3.2	Methodologie.....	57
3.2.1	Strategieën, methoden en technieken.....	57
3.2.2	Steekproefkader	58
3.2.3	Betrouwbaarheid en validiteit.....	60
3.2.4	Taakverdeling onderzoekers	61
Hoofdstuk 4 Casusbeschrijving en context.....		62
4.1	Projecten infrastructuur.....	62
4.1.1	Stadsbrug Nijmegen – DBM	62
4.1.2	N302 Harderwijk – DBM.....	66
4.1.3	Vliegveld Eelde – DBFM-light	68
4.2	Projecten maatschappelijk vastgoed	71
4.2.1	Stadhuis Den Helder – DBM	71
4.2.2	Provinciehuis Gelderland – DBFMO	75
4.2.3	Stadhuiskwartier Deventer – EBM	77
Hoofdstuk 5 Resultaten		82
5.1	Deelvraag 1 – Motieven	82
5.1.1	Projecten infrastructuur	82
5.1.2	Projecten maatschappelijk vastgoed.....	89
5.2	Deelvraag 2 – Cruciale momenten	97
5.2.1	Projecten infrastructuur	97
5.2.2	Projecten maatschappelijk vastgoed.....	100
5.3	Deelvraag 3 – Vergelijking binnen de sectoren.....	105
5.3.1	Vergelijking context.....	105

5.3.2	Rationele verklaring.....	107
5.3.3	Complexiteitsverklaring.....	114
5.4	Deelvraag 4 – Vergelijking tussen de sectoren	118
5.4.1	Rationele verklaring.....	118
5.4.2	Complexiteitsverklaring.....	120
Hoofdstuk 6 Conclusies en reflectie.....		123
6.1	Beantwoording vraagstelling.....	123
6.1.1	Rationele verklaring.....	123
6.1.2	Complexiteitsverklaring.....	126
6.2	Reflectie.....	127
6.3	Suggesties voor vervolgonderzoek.....	129
Hoofdstuk 7 Aanbevelingen		130
7.1	Aanbevelingen decentrale overheden	130
7.2	Aanbevelingen PPSsupport	132
Literatuur		134
	Empirische bronnen	138
Bijlage		139
	Bijlage 1: vragenlijst motieven	
	Bijlage 2: interviewleidraad	
	Bijlage 3: codeerschema	
	Bijlage 4: taakverdeling onderzoekers	

Figuren, tabellen en boxen

In de scriptie is gebruik gemaakt van figuren, tabellen en boxen om zaken te verduidelijken, samen te vatten of weer te geven.

Figuren

Nummer	Titel	Bladzijde
0.A	conceptueel model	11
1.A	deel van het besluitvormingsproces waar het onderzoek zich op richt	22
2.A	verdeling van verantwoordelijkheden en risico's in aanbestedings- en ontwikkelingsvormen	26
2.B	de relatie tussen principaal en agent	29
2.C	de verhouding tussen de interne en externe transactiekosten	30
2.D	hoe mensen complexiteit ervaren, verwerken en genereren in interactie met anderen	43
2.E	het onregelmatige en dynamische karakter van besluitvorming in rondes	44
2.F	het grillige en toevallige verloop en de koppeling van de stromen	46
2.G	conceptueel model	48
6.A	motieven aanwezig	124
6.B	motieven deels aanwezig (grote invloed)	124
6.C	motieven deels aanwezig (kleine invloed)	125
6.D	motieven afwezig	125

Tabellen

Nummer	Titel	Bladzijde
0.A	schematisch overzicht van de motieven per categorie	12
2.A	overzicht kenmerken van traditioneel- en geïntegreerd aanbesteden	27
2.B	schematisch overzicht van de motieven per categorie	39
3.A	operationalisatie inhoudelijke motieven	50
3.B	operationalisatie financiële motieven	51
3.C	operationalisatie maatschappelijke motieven	52
3.D	operationalisatie politiek-bestuurlijke motieven	53
3.E	operationalisatie concepten complexiteitsverklaring	54
3.F	operationalisatie contextuele factoren	56
3.G	operationalisatie totstandkoming keuze voor PPS	56
3.H	overzicht respondenten sector infrastructuur	59
3.I	overzicht respondenten sector maatschappelijk vastgoed	59
4.A	contextuele factoren Stadsbrug Nijmegen	65

4.B	contextuele factoren N302 Harderwijk	68
4.C	contextuele factoren Vliegveld Eelde	71
4.D	contextuele factoren Stadhuis Den Helder	75
4.E	contextuele factoren Provinciehuis Gelderland	77
4.F	contextuele factoren Stadhuiskwartier Deventer	81
5.A	invloed motieven infrastructuur	89
5.B	invloed motieven maatschappelijk vastgoed	96
5.C	dynamiek en toeval Stadsbrug Nijmegen	98
5.D	dynamiek en toeval N302 Harderwijk	99
5.E	dynamiek en toeval Vliegveld Eelde	100
5.F	dynamiek en toeval Stadhuis Den Helder	102
5.G	dynamiek en toeval Provinciehuis Gelderland	103
5.H	dynamiek en toeval Stadhuiskwartier Deventer	104
5.I	contextuele factoren infrastructuur	106
5.J	contextuele factoren maatschappelijk vastgoed	107
5.K	invloed inhoudelijk motieven infrastructuur	108
5.L	invloed financiële motieven infrastructuur	109
5.M	invloed maatschappelijke motieven infrastructuur	110
5.N	invloed politiek-bestuurlijke motieven infrastructuur	110
5.O	invloed inhoudelijk motieven maatschappelijk vastgoed	111
5.P	invloed financiële motieven maatschappelijk vastgoed	112
5.Q	invloed maatschappelijke motieven maatschappelijk vastgoed	113
5.R	invloed politiek-bestuurlijke motieven maatschappelijk vastgoed	114

Boxen

Nummer	Titel	Bladzijde
1	aanbevelingen beknopt weergegeven	14
2	PPSsupport	23
3	de Marktscan en de Public-private comparator (PPC)	32
4	aanbevelingen beknopt weergegeven	133

VOORWOORD

Voor u ligt onze masterscriptie ‘Kiezen voor PPS: waar het rationele en het complexe elkaar ontmoeten’. Het onderzoek waaruit deze scriptie is voortgekomen, is in de periode januari tot augustus 2013 uitgevoerd door Joël Jacobs en Lennart Mijnans in opdracht van de Erasmus Universiteit Rotterdam en PPSsupport. Het eerste voorstel voor dit onderzoek is in samenwerking tussen de universiteit en de stageverlenende organisatie, PPSsupport, tot stand gekomen. Wij zijn hierop ingehaakt en na een proces van afbakenen, schaven en specificeren werden de kaders van dit onderzoek helder.

Over het fenomeen PPS in al zijn vormen is de afgelopen jaren veelvuldig onderzoek gedaan. Wij hebben getracht in deze veelheid aan onder andere bestuurskundige studies een blinde vlek te vinden om iets bij te dragen aan de bestaande kennis over het onderwerp. Een niche die nog vrij was en tevens aansloot bij het werkgebied van de stageverlenende organisatie waren de besluitvormingsprocessen bij decentrale overheden over de keuze voor PPS-contracten. Op basis van een uitgebreide literatuurstudie en vele gesprekken met deskundigen op het gebied van PPS-contracten hebben wij ons een beeld gevormd van het onderzoeksobject. Dat alles heeft uiteindelijk geleid tot de uitvoering van het onderzoek en vervolgens tot het document wat voor u ligt.

De samenwerking tussen ons als onderzoekers hebben wij als zeer positief ervaren. Buiten het feit de samenwerking bijzonder soepel is verlopen, zijn wij tevens van mening dat de afzonderlijke stukken van ons beiden bij elkaar opgeteld, niet het niveau zouden hebben gehad van het gezamenlijke stuk. Door constant kritisch op elkaars stukken te reflecteren zijn wij er in geslaagd elkaar scherp te houden en is er een dynamiek ontstaan die het beste als ‘ $1 + 1 = 3$ ’ omschreven kan worden.

Voordat op de inhoudelijke aspecten van het onderzoek wordt ingegaan, willen wij nog enkele personen bedanken voor hun medewerking aan ons onderzoek. Allereerst de medewerkers van PPSsupport. Wij danken hen voor hun interesse, adviezen en deskundige blik tijdens de afgelopen maanden. Tijdens ons stageperiode hebben wij bij PPSsupport alle ruimte gekregen om een objectief onderzoek te schrijven, dat geenszins een reclamefolder van PPSsupport is geworden.

In het bijzonder willen wij ons dankwoord richten aan Wesley Veekman, onze directe begeleider bij PPSsupport. Zijn vele feedbackmomenten en contacten in de praktijk hebben ons absoluut geholpen, op nieuwe ideeën gebracht en aan het denken gezet. Meer dan eens bewerkstelligde hij dat wij de kamer met meer vragen verlieten, dan het aantal vragen waar wij de kamer mee binnen kwamen.

Ten tweede willen wij onze scriptiebegeleider Michiel Kort bedanken voor zijn kritische blik, zijn constructieve feedback en de vele eyeopeners die hij ons gegeven heeft.

Ten slotte willen wij ons dankwoord richten aan de respondenten die hun medewerking verleend hebben aan dit onderzoek. Ondanks hun drukke agenda’s hebben zij met een positieve houding een onmisbare bijdrage aan dit onderzoek geleverd.

Lennart Mijnans

Joël Jacobs

Spijkenisse, 14 augustus 2013

SAMENVATTING

Publiek-private samenwerking (PPS) is een samenwerkingsvorm tussen de overheid en marktpartijen waarin vrijheid wordt geboden aan de marktpartijen bij een aanbesteding van een project. Onder de noemer 'PPS' vallen zowel de concessievorm als de alliantievorm van samenwerking. De laatste legt maar nadruk op de horizontale relaties tussen de overheid en het bedrijfsleven. De concessievorm heeft betrekking op een innovatieve manier van aanbesteden. In tegenstelling tot een traditionele aanbesteding is bij een PPS-constructie de private partij integraal verantwoordelijk voor het ontwerp, bouw, onderhoud en in sommige gevallen voor de financiering en exploitatie van een project. Men spreekt in dit geval over een geïntegreerde contractvorm.

De ideeën over PPS in Nederland zijn sterk gebaseerd op het Private Finance Initiative (PFI) uit het Verenigd Koninkrijk. Sinds het einde van de twintigste eeuw worden er steeds meer grote projecten op rijksniveau gerealiseerd volgens deze constructie. Het rijksbeleid op het gebied van aanbesteden is dan ook: 'Markt, tenzij...'. Dit houdt in dat voor alle vastgoedprojecten groter dan vijftientig miljoen euro, evenals voor infrastructuurprojecten groter dan zestig miljoen euro standaard een Public-private comparator (PPC) wordt uitgevoerd. De Rijksoverheid is met andere woorden verplicht om vanaf een bepaalde investering de afweging tussen een traditionele aanbesteding en PPS te maken (Ministerie van Financiën, 2012:4). Op dit moment kiezen decentrale overheden minder vaak voor PPS dan de Rijksoverheid. Hierbij moet wel worden aangegeven dat decentrale overheden over het algemeen te maken hebben met kleinere projecten die mogelijk minder geschikt zijn voor PPS.

De besluitvorming bij decentrale overheden over de keuze voor een geïntegreerde contractvorm is een relatief onbekende factor in de wetenschappelijke literatuur. De vraag is daarom of decentrale overheden daadwerkelijk een open en rationele afweging maken over de contractvorm. Het gebrek aan kennis over besluitvorming over de contractvorm bij decentrale overheden vormt de aanleiding voor de probleemstelling van dit onderzoek. Indien meer over dit onderwerp bekend is, zijn decentrale overheden in staat om een betere afweging te maken over de contractvorm bij een project. De uitkomsten van dit onderzoek, alsmede de beschreven ervaringen, kunnen door decentrale overheden benut worden om toekomstige besluitvormingsprocessen met betrekking tot dit onderwerp vorm te geven. Daarnaast heeft de stageverlenende organisatie PPSsupport behoefte aan een handelingsperspectief bij het leveren van haar diensten aan decentrale overheden. PPSsupport is een kennispool van de Rijksoverheid op het gebied van PPS en wil steun bieden en ervaringen op het gebied van PPS delen met decentrale overheden.

Probleemstelling

Dit onderzoek probeert motieven en cruciale momenten in het besluitvormingsproces over PPS bij decentrale overheden te achterhalen. De centrale vraagstelling luidt als volgt:

Op welke wijze kunnen motieven en cruciale momenten in het proces van besluitvorming bij decentrale overheden de keuze voor een geïntegreerde contractvorm verklaren bij projecten in de sectoren infrastructuur en maatschappelijk vastgoed en hoe kunnen door contextuele factoren verschillen en overeenkomsten worden verklaard?

In dit onderzoek worden cases onderzocht waarbij decentrale overheden uiteindelijk hebben gekozen voor PPS. Een drietal cases in zowel de sector infrastructuur als de sector maatschappelijk vastgoed wordt met elkaar vergeleken en tevens vindt een vergelijking tussen de sectoren plaats. Er

zullen patronen worden aangegeven in de motieven die een rol hebben gespeeld en de cruciale momenten in het proces worden met elkaar vergeleken.

Theorie

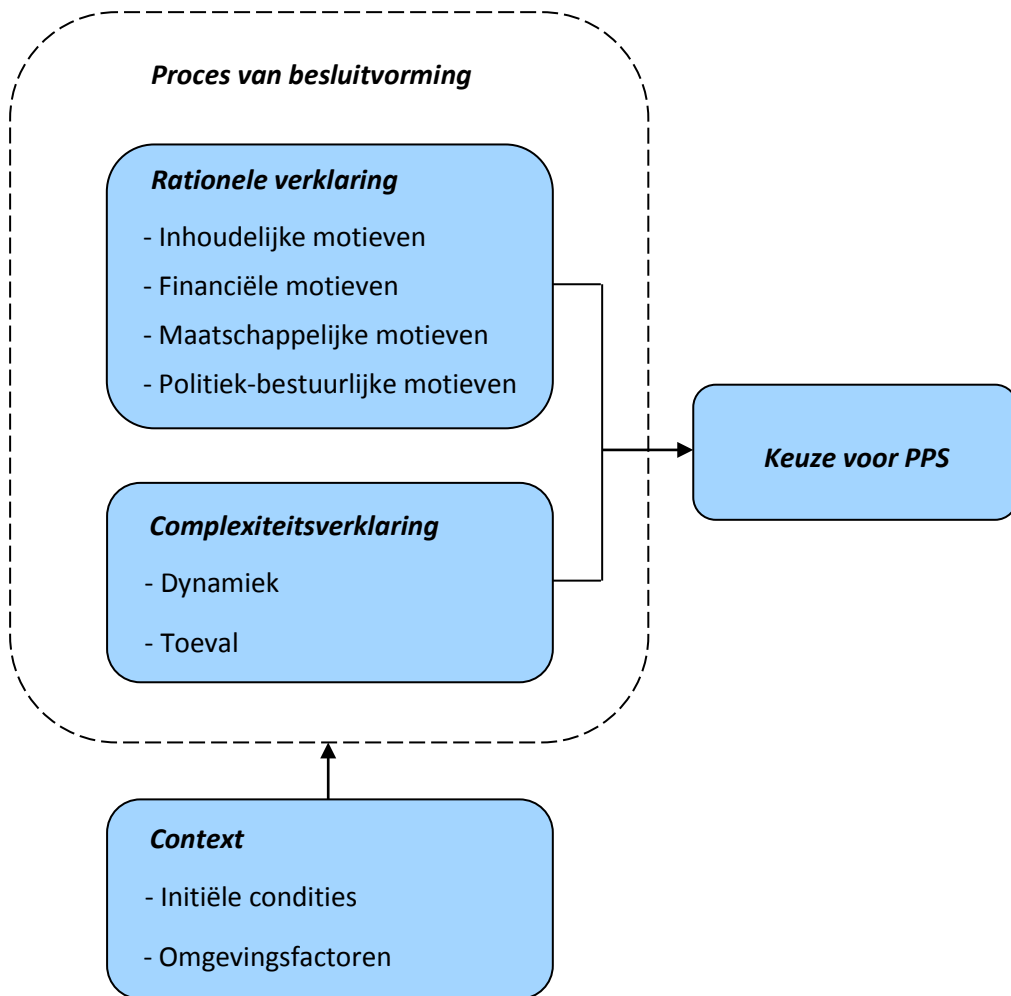
Het theoretisch kader van dit onderzoek valt uiteen in twee gedeelten: een rationele verklaring en een complexiteitsverklaring. Beide verklaringen zijn noodzakelijk om de motieven en cruciale momenten van invloed zijn in het proces te begrijpen.

In het eerste gedeelte worden de motieven om te kiezen voor PPS theoretisch onderbouwd. De term 'rationele verklaring' geeft niet aan dat de keuze voor PPS in alle gevallen een rationele afweging is. Dit onderzoek stelt echter dat bij een rationele keuze de afweging tussen traditioneel en PPS wordt gemaakt en zoveel mogelijk motieven om voor PPS te kiezen, zowel kwalitatief als kwantitatief, worden meegenomen in het besluitvormingsproces. Vanuit de principaal-agent theorie (Jensen & Meckling, 1976; Mitnick, 1975; Eisenhardt, 1989), de transactiekostentheorie (Coase, 1937; Williamson, 1996) en de New Public Managementbenadering (Osborne en Gaebler, 1992; Hood, 1991) worden de motieven om te kiezen voor sturen op output verklaard. Uit deze theorieën valt een verband af te leiden tussen PPS en een toename in efficiëntie, effectiviteit, innovatie en een betere risicospreiding. Deze motieven kunnen worden aangevuld met literatuur over PPS. Uit deze literatuur komt naar voren dat zowel inhoudelijke, financiële, maatschappelijke als politiek-bestuurlijke motieven ten grondslag kunnen liggen aan de keuze voor PPS (o.a. Knibbe, 2002; Van Ham & Koppelman, 2002; McQuaid & Scherrer, 2009).

Om te begrijpen hoe besluitvorming daadwerkelijk tot stand komt is het nodig om de context van de besluitvorming te analyseren. Besluitvorming kan daarom worden geanalyseerd vanuit een complexiteitserkend perspectief (Teisman, 2005). Het complexiteitsperspectief biedt een verklaring voor het complexe, dynamische en toevallige verloop van besluitvorming. De ontwikkeling van een systeem komt voort uit toevallige en tijdelijke interacties van de verschillende delen van een systeem (Teisman, 2005:28). Bij een complexiteit erkennende aanpak hanteert men daarom een brede blik, omdat een systeem niet is te kennen aan de hand van de delen. Het besluitvormingsproces maakt deel uit van een breder systeem en men erkent dat interacties kunnen leiden tot dynamiek.

Het rondenmodel (Teisman, 1992) en het stromenmodel (Kingdon, 1984) geven aan dat cruciale momenten in het proces het gevolg zijn van dynamiek en toeval. Theorieën over padafhankelijkheid en co-evolutie geven aan dat initiële condities en omgevingsfactoren een grote invloed hebben op het besluitvormingsproces (Cairney, 2012; Gerrits, 2012). Padafhankelijkheid verklaart waarom het lastig kan zijn voor een organisatie om een bepaalde route te verlaten, omdat de hoeveelheid energie die nodig is om het systeem te veranderen niet opweegt tegen de voordelen van deze verandering (Pierson, 2000:252). Elke gebeurtenis in een proces heeft een blijvende invloed op het vervolg van dat proces. Deze concepten benadrukken dat besluitvorming in een complexe wereld ook vanuit de context van een organisatie begrepen moet worden.

Uit de theorie volgt het conceptueel model van het onderzoek. Daarin wordt de samenhang tussen de verschillende variabelen grafisch weergegeven. Verondersteld wordt dat de keuze voor PPS tot stand komt door een rationele verklaring aangevuld met de complexiteitsverklaring. De keuze voor PPS in de cases is enkel te doorgronden indien beide verklaringen in ogenschouw worden genomen.



Figuur 0.A: conceptueel model

Onderzoeksopzet

Per sector wordt een drietal cases onderzocht waarbij is gekozen voor PPS. In de sector infrastructuur zijn dit de cases Stadsbrug Nijmegen, N302 Harderwijk en Vliegveld Eelde. In de sector maatschappelijk vastgoed zijn dit de cases Stadhuis Den Helder, Provinciehuis Gelderland en Stadhuiskwartier Deventer. De respondenten uit de verschillende cases zijn geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij de projecten. Er is gesproken met politici, beleidsambtenaren, (externe) adviseurs, projectleiders/-managers en medewerkers die binnen het project nauw betrokken zijn geweest bij de keuze voor de contractvorm. Omdat een beperkt aantal cases in de diepte wordt onderzocht is de gevalsstudie de onderzoeksstrategie van dit onderzoek. Omdat de context van de besluitvorming en de invloed van motieven van belang zijn voor dit onderzoek is gekozen voor semigestructureerde interviews, zodat de achterliggende betekenis van antwoorden kan worden achterhaald.

Resultaten

De resultatensectie begint met een uiteenzetting van de rationele verklaring van het onderzoek. Omdat deze voornamelijk is gebaseerd op de invloed van de verschillende motieven, wordt hieronder eerst een overzicht van alle motieven gegeven die uit de theorie naar voren zijn gekomen. Hierbij zijn elf motieven onderverdeeld in vier verschillende categorieën.

Tabel 0.A: schematisch overzicht van de motieven per categorie (vrij naar Van Ham & Koppenjan, 2002:420-421).

Motieven voor PPS			
Inhoudelijk	Financieel	Maatschappelijk	Politiek-bestuurlijk
Effectiviteit	Efficiëntie	Duurzame oplossingen	Focus op kerntaken
Innovatieve oplossingen	Financierbaarheid	Maatschappelijk draagvlak	Interbestuurlijke relaties
	Risico-overdracht	Scope optimalisering	
		Tijdwinst	

In beide sectoren hebben de inhoudelijke en financiële motieven de grootste invloed op de keuze voor PPS. Effectiviteit had in de sector infrastructuur in alle cases een doorslaggevende invloed. Dat betekent dat men de verwachting had dat de private partij in staat is om een optimale kwaliteit uit het beschikbare budget te halen. Kwaliteit had in deze sector vaker betrekking op beschikbaarheid dan op vormgeving. In de sector maatschappelijk vastgoed had effectiviteit vaak een grote invloed op de keuze. In deze sector werd met effectiviteit vaker gedoeld op vormgeving en flexibiliteit in gebruik van het gebouw. In bijvoorbeeld de casus Provinciehuis Gelderland moest het gebouw, naast de uiterlijke kwaliteit, ook flexibel kunnen inspelen op groei of krimp van de organisatie. De invloed van het motief effectiviteit kan worden verklaard door de aanwezige kennis binnen de organisatie. Het ging bij de meeste cases om unieke projecten voor de organisatie en de verwachting was dat de markt over meer kennis beschikte om de kwaliteit te optimaliseren. Het mogelijk maken van innovatieve oplossingen speelt hierbij een rol.

Financiële overwegingen waren in beide sectoren van belang, maar meer nog in de sector maatschappelijk vastgoed. Efficiëntie is in deze sector belangrijker, omdat men in tegenstelling tot veel infrastructuurprojecten geen subsidie kreeg van andere overheden. Financierbaarheid was nooit een motief, omdat in alle gevallen geld beschikbaar was voor het project. Risico-overdracht is van groot of doorslaggevend belang, omdat de opdrachtgever met de overdracht minder risico's lopen over de bouw en tevens te weinig kennis in huis hebben om afstemming tussen de contractonderdelen zelf te regelen. Het hebben van zekerheid over kosten op de lange termijn was in de cases Stadhuis Den Helder en Stadhuiskwartier Deventer zelfs een heilig motief. De maatschappelijke en politiek-bestuurlijke motieven spelen incidenteel een rol in de keuze voor PPS. Met name het belang van tijdzekerheid wordt benadrukt in verschillende cases. Bij Vliegveld Eelde heeft de focus op kerntaken een doorslaggevende rol gespeeld. De context van deze casus is uniek met betrekking tot de omvang van de organisatie en kennis over het ontwerpen, bouwen en onderhouden van infrastructuur binnen de organisatie.

Bij veel cases kwam de keuze voor de contractvorm niet geleidelijk tot stand, maar werd het proces gekenmerkt door dynamiek en toeval. Een verandering van samenstelling van actoren in het proces heeft in sommige gevallen verandering in perceptie en een bijstelling van de contractvorm tot gevolg. In Nijmegen zorgde het betrekken van de tenderboard ervoor dat de toenmalig wethouder van mening veranderde en men definitief voor een DBM-contract koos. In Den Helder zorgden twee

externe adviseurs er middels een advies voor dat men niet voor DBFMO of een andere variant koos, maar voor DBM. Deze cruciale momenten komen tot stand door politieke instabiliteit en gebeurtenissen in de politieke en maatschappelijke omgeving. Ook de verdelingen van verantwoordelijkheden is een belangrijke contextfactor die het ontstaan van dynamiek verklaart. In de casus Provinciehuis Gelderland was het feit dat het ambtelijk apparaat verantwoordelijk was voor de provinciale huisvesting de oorzaak dat er relatief weinig dynamiek in de casus voorkwam. Een kleine groep mensen die op dezelfde lijn zaten konden de plannen relatief eenvoudig doorvoeren. Bij Stadsbrug Nijmegen werd de eigen ambtelijke organisatie juist op afstand geplaatst en dit zorgde er voor dat er in eerste instantie weinig dynamiek in het proces zichtbaar was.

In zowel de sector infrastructuur als de sector maatschappelijk vastgoed heeft toeval een rol gespeeld bij de totstandkoming van de keuze voor een geïntegreerde contractvorm. In alle cases werden de besluitvormers van de opdrachtgevende organisaties geconfronteerd met positieve geluiden over geïntegreerde contracten, hetgeen kansen bood voor PPS in de betreffende projecten. Deze confrontaties lopen uiteen van toevallige ontmoetingen op persoonlijk niveau tot aan succesverhalen op nationaal niveau die de trigger vormden voor het feit dat PPS een alternatief of een voorkeur werd voor de te kiezen contractvorm. De wijze waarop de eerste ideeën over PPS zijn ontstaan kent hierdoor veelal een toevallige basis.

Conclusie

Effectiviteit en risico-overdracht van publieke naar private partijen zijn bij alle cases van dit onderzoek van grote of doorslaggevende invloed geweest. Het belang van deze motieven wordt verklaard door de beperkte kennis in de organisatie. In de sector maatschappelijk vastgoed is het motief efficiëntie in alle cases aanwezig vanwege de financiële context in deze sector. Tijdwinst, duurzame oplossingen en focus op kerntaken zijn bij bepaalde cases van groot belang geweest. Innovatieve oplossingen, maatschappelijk draagvlak en interbestuurlijke relaties hebben in de meeste gevallen een kleine rol gespeeld in de keuze voor PPS. Financierbaarheid en scope-optimalisering zijn bij alle cases afwezig als motief om voor PPS te kiezen.

Zoals eerder aangegeven is de besluitvorming over PPS daarnaast te verklaren vanuit de context van het project. Ervaring met geïntegreerde contracten en het gebrek aan kennis over de realisatie van een project zijn veel voorkomende contextfactoren die de keuze voor PPS bepalen. Daarnaast zijn politieke instabiliteit en de politieke omgeving van invloed op dynamiek in het proces. Met name in de casus Stadhuis Den Helder heeft de politieke context een grote invloed gehad op het verloop van het besluitvormingsproces en de uiteindelijke contractvormkeuze. Cruciale momenten in het proces worden soms veroorzaakt door een verandering in samenstelling van actoren, de politieke omgeving en de context, in de vorm van ervaring. De invloed van een verandering van samenstelling van actoren, verandering van perceptie en verandering van rol is afhankelijk van de context van de case. De politieke cultuur, de verdeling van verantwoordelijkheden en omgevingsfactoren verklaren waarom in bepaalde cases dynamiek wel in andere cases geen grote invloed heeft op de uiteindelijke keuze.

Uit dit onderzoek blijkt dat met name de eerste ideeën over PPS zijn ontstaan door toeval. Deze ideeën zorgden voor het eerste cruciale moment in het proces en hebben daarmee een grote invloed op de uiteindelijke keuze. De uitkomst van het proces lag hiermee bij meerdere cases voor een groot gedeelte op voorhand min of meer vast.

Aanbevelingen

Uit dit onderzoek komt een aantal aanbevelingen voort gericht op decentrale overheden met betrekking tot het handelen in dergelijke besluitvormingsprocessen. Daarnaast zijn aanbevelingen opgesteld voor de stageverlenende organisatie PPSsupport. De aanbevelingen zullen een handelingsperspectief bieden, waarmee PPSsupport haar aanbod van diensten beter af kan stemmen op haar doelgroep. De aanbevelingen zijn hieronder (box 1) kernachtig weergegeven.

Aanbevelingen decentrale overheden

- *Zorg voor dynamiek in de besluitvorming als het proces dreigt te stagneren*
- *Blijf constant op zoek naar interactie en verbinding*
- *Neem mensen uit de eigen organisatie mee in de keuzes over de contractvorm*
- *Wees je bewust van de politieke rationaliteit in de besluitvorming en beperk je tot feiten*
- *Laat advies inwinnen over de mogelijkheden van geïntegreerde aanbesteding voor het specifieke project*

Aanbevelingen PPSsupport

- *Breng maatschappelijke en politiek-bestuurlijke motieven onder de aandacht*
- *Wijs op de verschillende voordelen die private financiering kan hebben*
- *Maak de succesverhalen kenbaar*
- *Benader de projecten vanuit een integraal perspectief*
- *Voel de politieke omgeving van het project aan.*

Box 1: aanbevelingen beknopt weergegeven

Reflectie

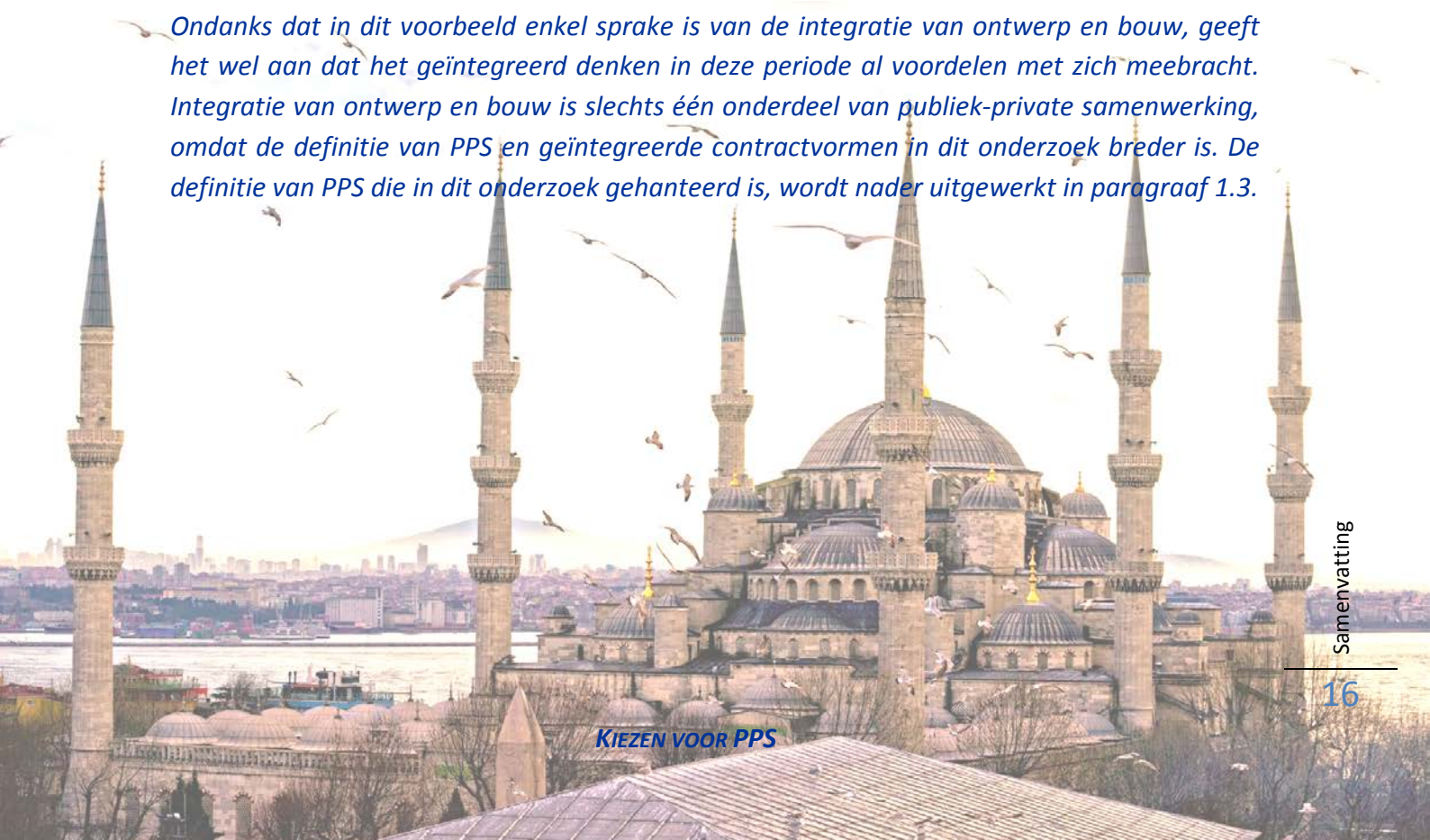
Dit onderzoek heeft bijgedragen aan de bestaande kennis van de besluitvormingsprocessen over de concessievorm van PPS. De keuze voor PPS kan rationeel worden verklaard door motieven die reeds bekend waren in de literatuur (o.a. Knibbe, 2002; Van Ham & Koppenjan, 2002; McQuiad & Scherrer, 2009). Deze motieven voor PPS hadden echter met name betrekking op projecten op rijksniveau. Dit onderzoek heeft de invloed van deze motieven getoetst op decentrale overheidsprojecten. Hierbij kwam naar voren dat de meeste motieven ook een rationele verklaring bieden voor de keuze voor PPS op decentraal niveau. Daarnaast is in dit onderzoek het complexe karakter van de besluitvorming over PPS onderzocht. Klijn (2009:31) stelt dat het complexe karakter van besluitvorming in onderzoek naar PPS vaak over het hoofd wordt gezien. Uit dit onderzoek blijkt dat het complexiteitsperspectief een belangrijke aanvullende verklaring biedt op de rationele verantwoording van de keuze voor PPS. Dynamiek in het proces en toevallige gebeurtenissen zijn namelijk van grote invloed gebleken op het procesverloop en de keuze voor een geïntegreerde contractvorm.

De resultaten van dit onderzoek geven aanleiding tot vervolgonderzoek, dat zich onder andere zou kunnen richten op een kwantitatieve analyse van motieven, op onderzoek naar de beïnvloeding van contextuele factoren en op projecten waar de afweging tussen contractvormen uiteindelijk heeft geleid tot de keuze voor een traditionele contractvorm.

“Salomo, ik heb u overtroffen!” Dit zou Justinianus, keizer van Byzantium in de periode 527-565, uitgeroepen hebben toen de bouw van de immense kerk, de Hagia Sophia, voltooid was (Nelson, 2004:17). Daarmee verwees Justinianus naar de Tempel van Jeruzalem, die Israëls koning Salomo had laten bouwen. De Hagia Sophia, wat ‘heilige wijsheid’ betekent, was eeuwenlang de belangrijkste kathedraal ter wereld. De koepelkerk werd gebouwd in het oude centrum van Europa, de Turkse stad Istanbul. De aanvankelijke kerk werd in de vierde eeuw verwoest door een brand, maar in het jaar 532 was het keizer Justinianus die opdracht gaf tot de bouw van huidige Hagia Sophia. Ondanks de enorme omvang werd het huidige gebouw slechts vijf jaar later, in het jaar 537, geconstrueerd.

De vraag is hoe het mogelijk was om in zo een korte tijd, met de beschikbare technische kennis en mogelijkheden van die tijd, een gigantische kathedraal te bouwen. De bouwheer, in dit geval de heersende keizer, stelde Anthemius van Tralles als verantwoordelijk architect aan en hij werd bij het ontwerp geassisteerd door Isidorus van Milete. Er stond deze geleerden als bouwmeesters een rijkelijke vergoeding te wachten, indien zij hun taak volbrachten. Een bouwmeester was in die tijd verantwoordelijk voor zowel de bouw als het ontwerp. De bouwmeester was met andere worden zowel architect als aannemer, daarom wordt hij ook wel een ‘geïntegreerde opdrachtnemer’ genoemd (Chao-Duivis, Van den Berg & Van Ravels, 2009:12). Ondanks dat er voor de bouw duizenden werknemers nodig waren zorgde de ‘integrale verantwoordelijkheid’ van de bouwmeester van de Hagia Sophia voor succes op korte termijn in de vorm van tijdwinst en een innovatieve vormgeving. De bouwmeesters moesten innovatief te werk gaan, omdat een koepelkerk zo groot als de Hagia Sophia nooit eerder gebouwd was. In de eeuwen hierna werd echter door de toenemende specialisatie en de opkomst van de industrialisatie het bouwproces bij grote gebouwen steeds vaker opgesplitst in ontwerp en uitvoering (Ibid:29).

Ondanks dat in dit voorbeeld enkel sprake is van de integratie van ontwerp en bouw, geeft het wel aan dat het geïntegreerd denken in deze periode al voordelen met zich meebracht. Integratie van ontwerp en bouw is slechts één onderdeel van publiek-private samenwerking, omdat de definitie van PPS en geïntegreerde contractvormen in dit onderzoek breder is. De definitie van PPS die in dit onderzoek gehanteerd is, wordt nader uitgewerkt in paragraaf 1.3.



HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

1.1.1 Historische context

Voordat de daadwerkelijke aanleiding voor dit onderzoek wordt toegelicht, wordt de historische context geschetst waarin het onderzoeksobject van dit onderzoek, namelijk geïntegreerde contracten bij aanbesteding, geplaatst kan worden.

De openbare ruimte

De verschillende sectoren waarin publiek-private samenwerking kan optreden richten zich voornamelijk op de inrichting van de openbare ruimte. De wijze van deze inrichting is in de loop der tijd veranderd op meerdere vlakken. Ten tijde van de middeleeuwen was nauwelijks sprake van beheer van de openbare ruimte. Hoewel het openbaar gezag verantwoordelijk was, kan niet gesproken worden van een daadwerkelijke 'beheersfunctie'. Pas vanaf de 16e eeuw wordt door stadsbesturen steeds meer getracht de inrichting van de publieke ruimte te uniformeren in het algemeen belang. Deze inrichting van de steden was echter met name gericht op de versteviging van de positie van de paus of de koning (Oosten, 2002:7).

In de eeuwen hierna ontwikkelde Nederland zich naar een representatieve democratie. Vanaf deze periode is de politiek namens de burger verantwoordelijk voor de stedelijke inrichting en infrastructuur van de stad (Ibid). Sinds de Tweede Wereldoorlog leefde in Nederland het idee om de samenleving centraal te sturen. In een planeconomie probeert de centrale overheid via een nationaal plan zowel de productie, de lonen als de prijzen centraal te plannen (Somers, Van Sinderen en Verlaak, 2004:32). Hoewel het van een echte planning nooit gekomen is, begon de collectieve sector zich in deze jaren wel te ontwikkelen. Naast dat de verzorgingsstaat opkwam, werd ook de manier van bouwen collectief geregeld. Omdat de staat dit reguleerde, werden veel gebouwen volgens dezelfde standaard geconstrueerd. De centrale programma's van eisen zorgde ervoor dat de openbare ruimte weinig gedifferentieerd was. De gedachte hierachter was dat centralisatie effectiever en efficiënter zou zijn om beleid te uniformeren.

Van centralisatie naar decentralisatie

Met het ontstaan van de verzorgingsstaat ging een verregaande centralisatie van taken en bevoegdheden gepaard (Derksen & Schaap, 2007:227). Deze centralisatie had vooral betrekking op de verdeling van taken tussen de verschillende overheidslagen. Vanaf de jaren tachtig ontstond de behoefte om taken te gaan decentraliseren, mede naar aanleiding van de *Decentralisatienota* in 1980. Een reden voor deze nota was de veranderde denkwijze over onder andere de overbelaste centrale overheid. Daarnaast zou het werken op kleine schaal effectiever, efficiënter, toegankelijker en democratischer zijn (Ibid:229).

Met de tendens naar decentralisatie, viel een andere ontwikkeling samen. De afgelopen decennia is relatief veel aandacht besteed aan de verbetering van de bedrijfsvoering in publieke organisaties. De introductie van een bedrijfsmatige benadering van de overheid in Engeland tijdens het bewind van Thatcher heeft daar een belangrijke impuls aan gegeven (Hakvoort & Klaassen, 2008:15). Mede onder de invloed van de economische recessie werden halverwege de jaren tachtig neo-klassieke opvattingen populair die in de bestuurskunde bekend zouden worden als '*New Public Management*' (NPM). De opvattingen legden een sterke nadruk op de ordende en regulerende kracht van de markt.

De overheid zou moeten terugtreden en meer moeten overlaten aan de werking van de markt (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007:74). Hierbij zou de overheid meer een kaderstellende rol gaan vervullen. Het concept NPM is op verschillende wijzen af te bakenen, maar in essentie is het een bedrijfsmatig perspectief, toegepast op de organisatie en werkwijze van het openbaar bestuur (Ibid:75). PPS is een concept dat voortkomt uit de hierboven beschreven ontwikkeling.

Publiek-private samenwerking

Het voornemen om taken over te hevelen van de publieke naar de private sector begon in Nederland in de jaren tachtig. Na de Tweede Wereldoorlog was er weliswaar een verbinding tussen de publieke en private sector op gang gekomen, deze verbinding was echter vooral op institutioneel niveau (Klijn, 2009:26). Zo werden in deze periode voor het eerst loonafspraken gemaakt tussen de vakbonden, de werkgeversorganisaties en de overheid in de Sociaal Economische Raad (SER). Vanaf de jaren tachtig was er echter voor het eerst echt sprake van een publiek-private samenwerking.

De eerste twee kabinetten Lubbers ('82-'89) beschouwden privatisering als belangrijkste instrument om de budgetten van de overheid te verkleinen. Ook het versterken van de private sector was een belangrijk motief van dit kabinet. Privatisering moest leiden tot marktstimulatie, omdat de markt efficiënter zou zijn (Kickert, 2000:73). In het kader van de grotere ontwikkelingen, zoals de intrede van de NPM-gedachte en de golf van decentralisatie en privatisering, wordt in het regeerakkoord van Lubbers II (1986) voor het eerst gesproken over publiek-private samenwerking: *“Nieuwe vormen worden opgezet van publieke en private samenwerking, met de gemeentelijke overheid, het plaatselijke c.q. regionale bedrijfsleven en indien nodig de Rijksoverheid, gericht op het opvoeren van het investeringsvolume ten behoeve van onder meer stedelijke vernieuwing.”* Met PPS wilde de toenmalige regering een deel van de overheidstaken laten uitvoeren door de markt.

Publiek-private samenwerking was desondanks geen nieuw fenomeen in Nederland. In 1602 werd de Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC) opgericht en gefinancierd door private kooplieden en de gemeente Amsterdam om de handel en scheepvaart in het Verre Oosten te ondernemen (Klijn, 2009:26). Hier ontstond één van de eerste vormen van samenwerking tussen publieke en private partijen, alhoewel er nog niet werd gesproken over een contractuele relatie. De geïntegreerde contractvorm die in dit onderzoek centraal staat is daarom niet te vergelijken met de samenwerking in de VOC. De VOC vormt echter wel een deel van de context waaruit publiek-private samenwerking in de breedste zin ontstaan is en de achterliggende motieven zijn voor een deel hetzelfde.

Honderden jaren later, in de jaren negentig van de twintigste eeuw, begonnen de eerste PPS-projecten van de grond te komen. Dit gebeurde voornamelijk in de sectoren infrastructuur (54%) en stedelijke ontwikkeling (46%) (Ecorys, 2002). De ideeën over PPS in Nederland zijn sterk gebaseerd op het Private Finance Initiative (PFI) uit het Verenigd Koninkrijk. Klijn en van Twist (2007:160) spreken dan ook wel over een *policy transfer*: beleidsideeën over publiek-private samenwerking van het ene land worden geïmporteerd en geïmplementeerd in een ander land.

De huidige status van PPS

PPS is binnen de centrale overheid inmiddels beleidsmatig verankerd op het gebied van aanbesteding van infrastructurele en andere grote bouwprojecten. Het rijksbeleid op dat gebied is: 'Markt, tenzij...' (Rijkswaterstaat, 2011:6). Dit houdt in dat voor alle vastgoedprojecten groter dan vijftientig miljoen euro, evenals bij infrastructuurprojecten groter dan zestig miljoen euro, standaard een

Public-private comparator (PPC) wordt uitgevoerd, het instrument om verschillende contractvormen met elkaar te vergelijken, zie box 3 (Ministerie van Financiën, 2012:4).

Inmiddels zijn de ontwikkelingen die voortkwamen uit de NPM-gedachte deels achterhaald. Banken worden genationaliseerd en er worden maatschappelijke vraagtekens gezet bij de functionaliteit van geprivatiseerde voormalige staatsbedrijven (bijvoorbeeld NS, telecombedrijven en postbedrijven). PPS, dat is aan te merken als een concept dat voortkomt uit NPM, wordt echter door de huidige regering gestimuleerd. PPS verschilt van privatisering, omdat bij privatisering de volledige verantwoording voor de uitvoering van een publieke taak bij de private partij ligt. Bij PPS blijft de overheid de eigenaar van het betreffende project (Knibbe, 2002:37). In het regeerakkoord van het tweede kabinet Rutte staat het volgende over publiek-private samenwerking: *“Om de beschikbare middelen optimaal te gebruiken en ondernemerschap en innovatie te bevorderen zetten we in op publiek-private samenwerking bij de aanleg van infrastructuur.”* Deze passage sluit aan bij de eerder genoemde beleidsmatige voornemens op rijksniveau.

Alvorens gekomen wordt tot de probleemstelling van het onderzoek, wordt middels vooronderzoek een overzicht gegeven van onderzoek naar publiek-private samenwerking en geïntegreerde contracten. Met dit vooronderzoek wordt inzicht verkregen in de mogelijkheden tot het bijdragen aan de wetenschappelijke kennis op dit terrein.

1.1.2 Vooronderzoek

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van eerder onderzoek naar verschillende vormen van PPS. Het doel van het vooronderzoek is te achterhalen op welk gebied een bijdrage geleverd kan worden aan de bestaande kennis over PPS.

Er zijn de afgelopen jaren vele wetenschappelijke publicaties verschenen over het onderwerp publiek-private samenwerking (PPS) (zie o.a. McQuaid & Scherrer, 2010; Van Ham & Koppenjan, 2002; Knibbe, 2002; Hodge & Greve, 2005). Het is hierbij echter van belang om te realiseren dat achter de gezamenlijke noemer ‘PPS’ verschillende samenwerkingsvormen schuil gaan. Verschillende auteurs maken daarom het onderscheid tussen een contractvorm (concessie) van PPS en een partnershipvorm (alliantie) van PPS (Klijn & Van Twist, 2007; Edelenbos & Teisman, 2008; Koppenjan, 2005). Deze verschillende vormen van PPS komen voort uit verschillende theoretische assumpties. Zo is de concessievorm van PPS gebaseerd op de theoretisch assumpties uit de New Public Management (NPM) school. Deze vorm van PPS wordt in het Verenigd Koninkrijk ook wel Private Finance Initiative (PFI) genoemd. De alliantievorm van PPS komt voort uit de literatuur over governance en netwerken (Klijn & Van Twist, 2007; Weihe, 2010).

Bij de concessievorm van PPS wordt de samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven gekenmerkt door een duidelijk onderscheid tussen de opdrachtgever (publieke partij) en opdrachtnemer (private partij). De aanbesteding gebeurt op basis van een contract waarin een risicoverdeling en de gewenste prestaties van een project worden opgesteld. Vervolgens ligt de nadruk van de samenwerking op monitoring door de publieke partij (Klijn & Van Twist, 2007; Edelenbos & Teisman, 2008). Bij een alliantiemodel wordt meer nadruk gelegd op de horizontale relaties tussen de overheid en het bedrijfsleven. De private partij is medeverantwoordelijk voor het definiëren van problemen en oplossingsrichtingen en de samenwerking vindt niet plaats op basis van een contract, maar op basis van wederzijds vertrouwen (Teisman, 1998).

In met name het Verenigd Koninkrijk is de nodige aandacht besteed aan PPS-projecten in de concessievorm. Zo geven Wall en Connolly (2009:711) aan dat er veel onderzoek is gedaan naar besluitvorming over PFI in verschillende beleidssectoren en effecten van deze besluitvorming bij projecten in het Verenigd Koninkrijk. Motieven die ten grondslag liggen aan de keuze voor PFI zijn het behalen van een hogere effectiviteit (*value for money*), efficiëntie en een betere risicospreiding (Ibid:708). Daarnaast is PFI in het Verenigd Koninkrijk een middel om binnen de strikte uitgavenlimiet te blijven, omdat door private financiering de investering van een project niet in één keer wordt afgeboekt (Ibid:713). De motieven om te kiezen voor PPS in Nederland zullen echter voor een deel verschillen van de motieven om te kiezen voor PFI, aangezien het bestuurlijke en institutionele stelsel in beide landen van elkaar verschilt. Zo kennen decentrale overheden in Nederland andere begrotingsregels (baten-lastenstelsel), waardoor er andere motieven zullen schuilen achter private financiering. Dit stelsel maakt het voor decentrale overheden namelijk mogelijk om de kosten voor grote projecten te verdelen over meerdere begrotingsjaren.

Publicaties in Nederland over geïntegreerde contracten richten zich voornamelijk op de faal- en succesfactoren gedurende de totstandkoming van projecten (Klijn, 2009; Koppenjan, 2005). Hieruit komt voort dat onder andere de kwaliteit van de interactie, de ontwikkeling van joint-image building en vertrouwen, de aanwezigheid van procesmanagement en de wijze van conflictbeheersing bepalend zijn voor het succes van PPS. Er is daarnaast onderzoek gedaan naar de opbrengsten van geïntegreerde contracten in vergelijking met traditionele contracten. Samenwerking bij geïntegreerde contracten leidt volgens Knibbe (2002:18) tot een beter resultaat, zowel maatschappelijk als financieel. Ook is onderzoek gedaan naar factoren en motieven in besluitvorming over PPS bij projecten op rijksniveau (Koppenjan, 2005; Van Ham & Koppenjan, 2002; Knibbe, 2002). De motieven om voor PPS te kiezen zijn vooral gericht op het bereiken van een projectinhoudelijke en financiële meerwaarde en het realiseren van maatschappelijke en politiek-bestuurlijke doestellingen (Knibbe, 2002; Van Ham & Koppenjan, 2002; McQuiad & Scherrer, 2009; Rijkswaterstaat, 2011). Deze motieven worden in paragraaf 2.1.3 nader uiteengezet. Omdat naar projecten op rijksniveau, in vergelijking met projecten op decentraal niveau, meer onderzoek is gedaan richt dit onderzoek zich op decentrale overheidsprojecten. Echter worden de uitkomsten van onderzoek naar rijksprojecten hierbij wel als vertrekpunt voor de analyse gezien.

Uit de bovenstaande aanleiding, die zich zowel richt op de maatschappelijke context als de wetenschappelijke context van PPS, komt onderstaande probleemstelling voort. De objecten van onderzoek zijn de processen van besluitvorming bij decentrale overheden die leiden tot de keuze voor een geïntegreerde contractvorm in de sectoren infrastructuur en maatschappelijk vastgoed. Het verloop van deze processen is in de bestuurskundige literatuur een onbekende factor. Tevens is in maatschappelijk opzicht vraag naar informatie over dit onderzoeksobject. Het onderzoek zal trachten om de motieven en cruciale momenten in de besluitvorming die op de keuze voor PPS van invloed zijn inzichtelijk te maken en te analyseren. De context zal gebruikt worden om de cases enerzijds te analyseren en anderzijds om verschillen en overeenkomsten tussen de cases te verklaren. Dit alles mondt uit in de volgende probleemstelling.

1.2 Probleemstelling

Doelstelling:

Inzicht geven in en analyseren van motieven en cruciale momenten in het proces van besluitvorming bij decentrale overheden die leiden tot de keuze voor een geïntegreerde contractvorm bij projecten in de sectoren infrastructuur en maatschappelijk vastgoed door cases binnen en tussen de sectoren met elkaar te vergelijken.

Centrale vraagstelling:

Op welke wijze kunnen motieven en cruciale momenten in het proces van besluitvorming bij decentrale overheden de keuze voor een geïntegreerde contractvorm verklaren bij projecten in de sectoren infrastructuur en maatschappelijk vastgoed en hoe kunnen door contextuele factoren verschillen en overeenkomsten worden verklaard?

Deelvragen:

1. Welke motieven spelen op welke wijze een rol in de keuze voor een geïntegreerde contractvorm?
2. Welke cruciale momenten in het proces van besluitvorming zijn van invloed op de keuze voor een geïntegreerde contractvorm?
3. Op welke wijze zijn verschillen en overeenkomsten tussen de cases binnen de sectoren infrastructuur en maatschappelijk vastgoed te verklaren?
4. Op welke wijze zijn verschillen en overeenkomsten tussen de sectoren infrastructuur en maatschappelijk vastgoed te verklaren?
5. Op welke wijze kan sturing en ondersteuning gegeven worden aan de besluitvormingsprocessen over de keuze voor een geïntegreerde contractvorm bij decentrale overheden?

1.3 Afbakening

Om een beter te begrip te kweken met betrekking tot de focus van dit onderzoek wordt in deze paragraaf een aantal termen uit bovenstaande inleiding en probleemstelling voorzien van een nadere toelichting. Het betreft termen die op verschillende manieren te interpreteren of af te bakenen zijn. Het is daarom van belang om aan te geven wat de onderzoekers hieronder verstaan.

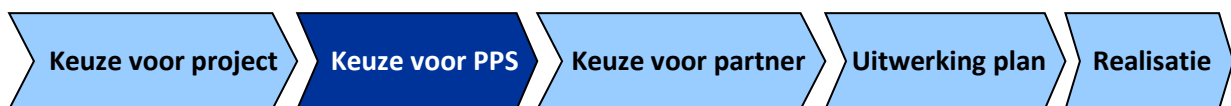
Ten eerste moet het begrip ‘*publiek-private samenwerking*’ nader gespecificeerd worden. Zoals uit vooronderzoek blijkt, wordt in de literatuur onderscheid gemaakt tussen de concessie- en alliantievorm van PPS. Dit onderzoek richt zich op de concessievorm van PPS. Hier is voor gekozen omdat naar deze vorm in relatie tot decentrale overheden betrekkelijk weinig onderzoek gedaan is. Daarnaast sluit de contractuele vorm van PPS aan bij het functioneren van de stageverlenende organisatie. De definitie van PPS die in dit onderzoek gehanteerd wordt luidt als volgt: “*een samenwerkingsarrangement waarbinnen overheid en bedrijfsleven gezamenlijk een project realiseren. Dit gebeurt met behoud van ieders verantwoordelijkheid en op basis van een heldere taak- en risicoverdeling*” (Rijkswaterstaat, 2011:4).

Ten tweede bestaan er binnen de concessievorm van PPS, de *geïntegreerde contracten*, meerdere varianten. De focus in dit onderzoek ligt op geïntegreerde contracten waarbij in ieder geval ontwerp/design (D), bouw/built (B), onderhoud/maintain (M) geïntegreerd zijn en soms ook exploitatie/operate (O) en financiering/finance (F) integraal aan de markt worden uitgevraagd. Dit wil zeggen dat er projecten onderzocht worden die volgens DBM(O) of DBFM(O) gerealiseerd zijn. De betekenis van de letters D, B, M en O zal hier niet nader worden toegelicht, alleen de F-component

(financiering) vergt een nadere toelichting. Als de F-component is meegenomen in het contract is de private partij zelf verantwoordelijk voor de financiering van het project. Deze financiering zou zij in de meeste gevallen moeten verkrijgen bij een financiële instelling. De publieke opdrachtgever betaalt vervolgens de private partij in termijnen terug op basis van de verleende dienst.

Wanneer in dit onderzoek over de ‘keuze voor PPS’ wordt gesproken, wordt bedoeld op de keuze voor een geïntegreerd contract bij de aanbesteding van een project.

Ten derde is het van belang aan te geven hoe het begrip ‘*proces van besluitvorming*’ gezien moet worden. De cases van dit onderzoek, gericht op de keuze voor PPS bij decentrale overheden, maken deel uit van een groter proces, bijvoorbeeld de besluitvorming over de aanleg van een weg of de bouw van een gemeentehuis. Het onderzoek richt zich enkel op dat deel van het besluitvormingsproces dat gaat over de keuze voor de contractvorm. Het totale besluitvormingsproces over het project vormt hierbij slechts de context. Hieronder is grafisch weergegeven welk deel van het totale proces centraal staat in dit onderzoek. In sommige gevallen is de volgorde van dit schema niet helemaal juist, omdat er bijvoorbeeld eerst wordt gekozen om een keer te experimenteren met PPS en daarna pas een specifiek project wordt uitgekozen om PPS toe te passen. Het uitgangspunt blijft echter dat enkel de keuze voor PPS wordt geanalyseerd.



Figuur 1.A: deel van het besluitvormingsproces waar het onderzoek zich op richt.

Ten vierde wordt gesproken over de *motieven* die een rol spelen in het proces van besluitvorming. Het betreft hier de motieven van de publieke opdrachtgever. Concreet betekent dit dat de beweegredenen van personen die de publieke opdrachtgever vertegenwoordigen en betrokken zijn bij de besluitvorming worden geanalyseerd. De motieven die de keuze voor PPS verklaren komen voornamelijk voort uit de beschikbare literatuur en worden in hoofdstuk 2 ingedeeld in de categorieën ‘inhoudelijk’, ‘financieel’, ‘maatschappelijk’ en ‘politiek-bestuurlijk’.

Ten slotte wordt in de probleemstelling gesproken over *sectoren* en een vergelijking hiertussen. Er wordt onderzoek gedaan binnen twee sectoren. In de sector ‘infrastructuur’ wordt onderzoek gedaan naar droge infrastructuurprojecten, zoals wegen en bruggen. De sector maatschappelijk vastgoed omvat gebouwen die organisaties uit de collectieve sector huisvesten. De deelsectoren ‘onderwijs’ en ‘zorg’ worden buiten beschouwing gelaten, omdat zij een eigen dynamiek van besluitvorming kennen. De aard van de vergelijking tussen de sectoren schuilt in het ontdekken van patronen in de wijze waarop motieven en cruciale momenten een rol spelen in het proces. Het belang van deze vergelijking wordt in de volgende paragraaf toegelicht.

De wijze waarop in deze paragraaf invulling wordt gegeven aan de verschillende begrippen is van toepassing op het gehele onderzoek.

1.4 Relevantie

Uit het vooronderzoek is gebleken dat het onderwerp ‘publiek-private samenwerking’ al enige jaren grote belangstelling geniet in wetenschappelijk onderzoek. De wetenschappelijke relevantie van een onderzoek naar besluitvorming bij decentrale overheden over PPS in de vorm van geïntegreerde contracten komt voort uit drie redenen.

Er is, ten eerste, het nodige onderzoek gedaan naar Private Finance Initiatives (PFI) in het Verenigd Koninkrijk. De uitkomsten, in de zin van motieven, kunnen in dit onderzoek als input gebruikt worden. Echter kan niet gesteld worden dat de motieven die hieruit voort zijn gekomen ook gelden voor decentrale projecten in Nederland. Het spreekt voor zich dat de institutionele en bestuurlijke stelsels van elkaar verschillen. In de tweede plaats richt het meeste onderzoek in Nederland zich op PPS-projecten op rijksniveau. Dit is niet geheel verwonderlijk aangezien de inzet van geïntegreerde contracten bij de Rijksoverheid verder gevorderd is, in vergelijking met decentrale overheidsprojecten (Ministerie van Financiën, 2012:29). Echter is het voorstelbaar dat de invloed van motieven op besluitvorming bij decentrale overheden anders verloopt, omdat de bestuurlijke en institutionele context van elkaar verschilt en omdat het gebrek aan ervaring met geïntegreerde contracten bij decentrale overheden invloed kan hebben op de totstandkoming van de keuze. Ten slotte tracht het onderzoek een vergelijking tussen sectoren te maken. Ook hier is in de literatuur weinig over bekend en daarom draagt het maken van een vergelijking bij aan de beschikbare kennis over PPS.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek heeft zowel betrekking op decentrale overheden als op het handelen van PPSsupport. Decentrale overheden hebben steeds meer aandacht voor innovatieve contracten, omdat het (rijks)beleid in meerdere mate aansluit bij deze manier van aanbesteden en omdat de economische crisis dwingt tot nadenken over besparingen. Overheden zijn bij investeringen boven een bepaald bedrag verplicht om een PPC uit te voeren. Veel decentrale overheden kampen echter met een gebrek aan kennis over dit onderwerp. Uit dit onderzoek komen inzichten naar voren die door decentrale overheden kunnen worden toegepast. Daarnaast is deze scriptie gebaseerd op een onderzoek in opdracht van PPSsupport. Deze organisatie is geïnteresseerd in de motieven en cruciale momenten in het proces van besluitvorming over PPS bij decentrale overheden. Indien over de motieven meer bekend is, kan PPSsupport met haar aanbod van diensten (zie box 2) daarop inspelen. PPSsupport kan in de verspreiding van kennis meer aandacht schenken aan motieven die in het onderzoek geen of weinig invloed blijken te hebben. Daarom tracht dit onderzoek een handelingsperspectief te schetsen, waarmee PPSsupport beter kan inspelen op het verloop van besluitvormingsprocessen. Het doel is om een betere afweging tussen de verschillende contractvormen te maken. Dit betekent niet dat PPS per definitie het uitgangspunt is, maar dat er een afweging plaatsvindt waarin PPS als serieuze optie wordt meegenomen.

PPSsupport

PPSsupport is een publieke organisatie waarin PPS-experts van onder meer Rijkswaterstaat en Rijksgebouwendienst samenwerken (PPSsupport, 2013). PPSsupport biedt praktische ondersteuning bij het toepassen van geïntegreerde contracten voor decentrale overheden en semipublieke partijen. De Rijksoverheid heeft de afgelopen jaren de nodige ervaring opgedaan met PPS in verschillende sectoren en wil deze kennis en ervaring graag beschikbaar stellen aan decentrale overheden. Dit doet zij in de vorm van het maken van een afweging tussen traditioneel en PPS en het geven van voorbeelden van vergelijkbare projecten en inrichting van het proces (Ibid). PPSsupport biedt ondersteuning aan projecten in de sectoren maatschappelijk vastgoed, onderwijs en droge en natte infrastructuur en is daarnaast een loket voor particuliere initiatieven.

Box 2: PPSsupport

Daarnaast is het vergelijkende element in de probleemstelling, gericht op de verschillen en overeenkomsten tussen de twee sectoren, in de ogen van PPSsupport een waardevolle toevoeging aan het onderzoek. Met de inachtneming van de bekende karakteristieke verschillen tussen de twee sectoren, is het mogelijk om patronen van verschillen en overeenkomsten in de rol van de motieven binnen besluitvorming te identificeren, waar PPSsupport op in kan spelen.

1.5 Opbouw onderzoek

In het tweede hoofdstuk van dit onderzoek wordt het theoretisch kader uiteengezet. In het theoretisch kader wordt vanuit de wetenschappelijke literatuur, aangevuld met beleidsdocumenten en evaluatierapporten, een antwoord gegeven op de hoofdvraag. In dit hoofdstuk zal een overzicht worden gegeven van mogelijke motieven die van invloed zijn op de keuze voor PPS. Deze komen voort uit de wetenschappelijke literatuur over privatisering, uitbesteding en outputsturing. Dit wordt aangevuld met inzichten uit niet-wetenschappelijke bronnen over de meerwaarde van PPS bij projecten op rijksniveau. Daarnaast wordt een perspectief geschetst waarmee de besluitvorming binnen decentrale overheden kan worden geanalyseerd: het complexiteitsperspectief. Eén van de kernelementen van dit perspectief is het dynamische en toevallige karakter van besluitvormingsprocessen.

De theoretische uiteenzetting mondt vervolgens uit in een conceptueel model, waarmee de opstap wordt gemaakt naar het empirisch onderzoek. De onderzoeksopzet heeft hiermee een deductief karakter. Dit betekent dat de theoretische concepten meetbaar moeten worden gemaakt in een operationalisatie.

In het tweede deel worden de resultaten van het empirisch onderzoek gegeven. De resultatensectie wordt voorgegaan door een beschrijvend hoofdstuk. Hierin wordt het procesverloop en de context van de cases beschreven. In de beantwoording van de deelvragen zal van een analyse van de motieven en cruciale momenten in de verschillende cases naar een verklaring voor de verschillen en overkomsten tussen de cases binnen een sector en vervolgens tussen de twee sectoren gegaan worden. Daarna wordt in de conclusie het antwoord op de hoofdvraag gegeven en wordt gereflecteerd op het onderzoek.

Uit de conclusie volgen aanbevelingen voor het handelen van decentrale overheden in het besluitvormingsproces over de keuze voor PPS. Indien meer bekend is over de overwegingen die meespelen in de keuze voor PPS en welke invloed deze hebben op de besluitvorming, kunnen overheden hier bij toekomstige projecten op inspelen. Hierna volgen aanbevelingen voor PPSsupport over het faciliteren van het proces van besluitvorming bij decentrale overheden. In feite wordt een handelingsperspectief geschetst, zodat PPSsupport met haar aanbod van diensten in kan spelen op decentrale besluitvorming over PPS-projecten. De aanbevelingen vormen het antwoord op de vijfde deelvraag van het onderzoek.

HOOFDSTUK 2 THEORETISCH KADER

Het theoretisch kader vormt de conceptuele bril waarmee naar de empirische werkelijkheid wordt gekeken. Dit kader bestaat uit een tweetal delen. Ten eerste worden de motieven die van invloed zijn op de keuze voor een PPS-contract uiteengezet. Vanuit verschillende theorieën wordt de potentiële meerwaarde van PPS ten opzichte van een traditionele aanbesteding omschreven. De motieven voor PPS komen voort uit literatuur over besluitvorming bij rijksoverheidsorganisaties, omdat er nog betrekkelijk weinig onderzoek is gedaan naar besluitvorming bij decentrale overheden. In de literatuur worden tevens verschillende motieven genoemd gericht op de het aangaan van een samenwerking tussen decentrale overheden in het algemeen. Echter zijn deze motieven niet gericht op de totstandkoming van PPS-contracten en worden daarom niet expliciet behandeld in het theoretisch kader van dit onderzoek.

Op dit gedeelte over de rationale keuze voor PPS, volgt een tweede gedeelte waarin het complexe karakter van besluitvormingsprocessen uiteengezet wordt. Vanuit de complexiteitstheorie wordt inzicht gegeven in de context van een besluitvormingsproces, zodat er een aanvullende verklaring wordt gegeven voor de keuze voor een PPS-contract bij decentrale overheden. Deze twee verschillende verklaringen zullen tot slot van dit hoofdstuk worden weergegeven in een conceptueel model.

2.1 Een rationale keuze

In deze eerste paragraaf wordt vanuit de theorie een verklaring gegeven voor de keuze van decentrale overheden voor een PPS-contract. Om te komen tot de motieven die deze keuze verklaren is het van belang om de verschillen en voordelen van een PPS-contract ten opzichte van een traditionele aanbesteding te omschrijven. Daarom zal deze paragraaf beginnen met een vergelijking tussen traditionele aanbesteding en geïntegreerde contractvormen waarbij in ieder geval ontwerp (D), bouw (B), onderhoud (M) geïntegreerd zijn en in sommige gevallen ook de financiering (F) en de exploitatie (O). Dit sluit aan bij de definitie van PPS in dit onderzoek. Een contractvorm waarbij enkel ontwerp (D) en bouw (B) zijn geïntegreerd, valt niet onder de definitie 'geïntegreerde contractvorm', omdat deze fasen niet de gehele levenscyclus van het project dekken (Rijkswaterstaat, 2011:12).

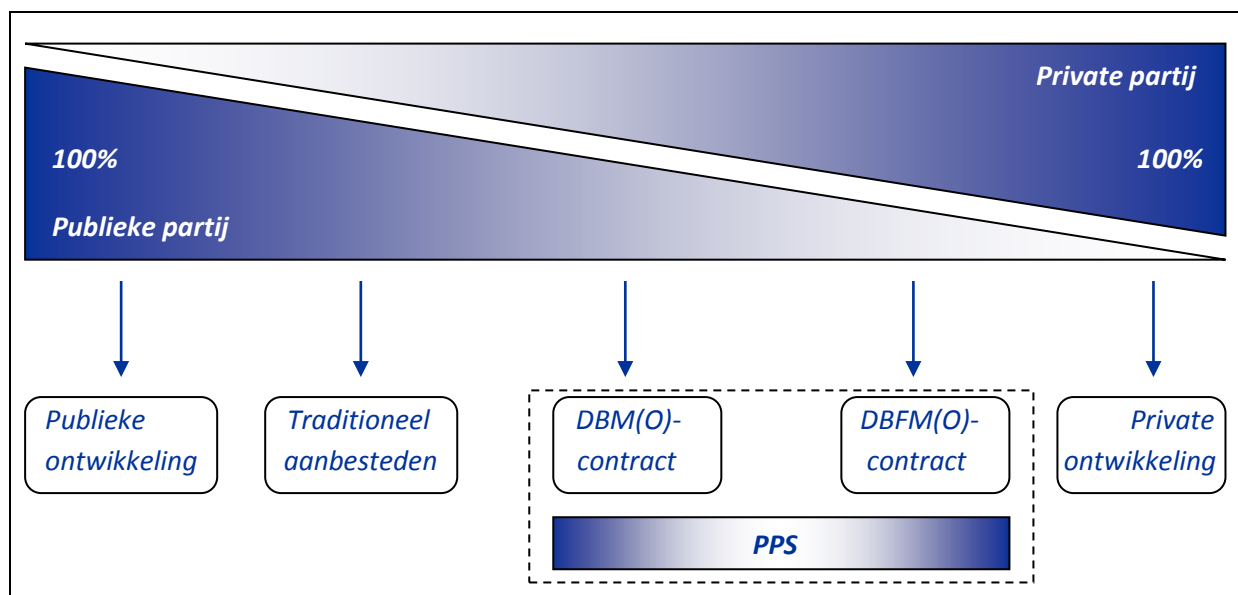
Aan de hand van deze verschillen zal worden gezocht naar theoretische inzichten die de meerwaarde van deze contractvorm verklaren. Tot slot worden in deze paragraaf specifieke motieven weergegeven die uit eerder onderzoek naar PPS naar voren zijn gekomen en welke een rationale verklaring bieden voor de keuze voor PPS. Bij een rationale keuze wordt een afweging gemaakt tussen de redenen om wel of niet voor PPS te kiezen. Dit betekent niet dat de keuze voor PPS altijd rationeel is. In een rationale keuze worden echter wel zo veel mogelijk motieven meegenomen in het besluitvormingsproces. De motieven om niet voor PPS te kiezen, worden in dit hoofdstuk niet expliciet uitgewerkt, omdat ze geen verklaring bieden voor de uiteindelijke keuze voor PPS. Het is echter wel mogelijk dat deze motieven terug komen in de analyse van de besluitvormingsprocessen, omdat ze onderdeel uitmaken van de afweging over de verschillende contractvormen.

2.1.1 Traditionele aanbesteding en geïntegreerde contracten

In Nederland wordt nog relatief weinig gebruik gemaakt van geïntegreerde contracten. In 2011 verliep 89 procent van de projecten volgens een traditionele aanbesteding (Economisch Instituut

voor de Bouw, 2012:17). Dat wil zeggen dat het ontwerp, de bouw, het onderhoud en de exploitatie (bij maatschappelijk vastgoed) elk hun eigen aanbestedingstraject kennen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: 2012:1). Gevolg daarvan is dat er meerdere partijen zich afzonderlijk van elkaar bezig houden met de realisatie van bijvoorbeeld een weg of een gemeentehuis. Derhalve kent deze vorm van aanbesteden weinig transactiekosten en kan snel met de bouw worden begonnen (Ibid).

De opdrachtgevende organisatie geeft middels een bestek aan hoe de opdrachtnemer het project moet realiseren en stelt hiervoor technische eisen of outputspecificaties op (Rijksoverheid, 2013a). De partij die aan de gestelde eisen kan voldoen voor de laagste prijs, krijgt de aanbesteding. Omdat geen van de opdrachtnemende partijen integraal verantwoordelijk is, liggen de meeste risico's, ook het risico op meerwerk, bij de publieke opdrachtgever. Fouten die worden gemaakt in de ontwerpfase van het project kunnen bijvoorbeeld pas in de bouwfase aan het licht komen. De kosten voor deze fouten komen in dit geval te liggen bij de opdrachtgever (Ministerie van Financiën, 2008:8).



Figuur 2.A: verdeling van verantwoordelijkheden en risico's in aanbestedings- en ontwikkelingsvormen (vrij naar Rijkswaterstaat, 2013).

Bij een geïntegreerde contractvorm worden de diverse onderdelen van de realisatie en exploitatie van een bouwproject door de opdrachtgever aan één opdrachtnemer opgedragen (Ministerie van Financiën, 2008:5). De opdrachtnemer krijgt geen gedetailleerde instructies over de wijze waarop hij zijn werkzaamheden dient te verrichten. De opdrachtgever ontvangt enkel een 'dienst' van de opdrachtnemer, een product dat voldoet aan de op hoofdlijnen opgestelde criteria door de opdrachtgever (Ibid:8). Deze criteria hebben zoveel mogelijk betrekking op het gewenste resultaat en niet op de wijze waarop de opdrachtnemer dit resultaat dient te bereiken. Er wordt dan ook wel gesproken van een 'output gestuurd' proces; de manier waarop het resultaat bereikt wordt is ondergeschikt aan het resultaat zelf. In deze prestatie-eisen worden niet enkel kostenaspecten, maar ook kwaliteitsaspecten opgenomen, zoals leefbaarheid en duurzaamheid.

Daarnaast draagt de opdrachtgever niet langer het risico van de raakvlakken tussen de diverse contractonderdelen. Als tijdens de oplevering een gebrek wordt geconstateerd, is het niet van belang

of dit gebrek is veroorzaakt door een ontwerpfout, een bouwfout of een onderhoudsfout. Bij een geïntegreerde contractvorm is de opdrachtnemer voor dit gebrek aansprakelijk, ongeacht de fase waarin dit gebrek is ontstaan (Ibid:6). De opdrachtnemer is, met andere woorden, verantwoordelijk voor de gehele keten van het project. Deze verschuiving in verantwoordelijkheden zorgt ervoor dat de opdrachtgever niet hoeft aan te tonen welke contractpartner aansprakelijk is voor het gebrek (Ibid:6). Bij geïntegreerde contracten kunnen de risico's beter worden verdeeld. Ze worden toebedeeld aan de partij die ze het beste kan beheersen (Rijkswaterstaat, 2011:4) of beïnvloeden.

Geïntegreerde contracten hebben daarnaast een lange doorlooptijd. De contractduur is over het algemeen gerelateerd aan de bouwtijd plus de levensduur inclusief minimaal eenmaal groot onderhoud (Ibid:12). De opdrachtnemer zal daarom proberen om de totale uitgaven over de levensduur van het project zo laag mogelijk te houden. Deze benadering wordt ook wel *Life Cycle Management* genoemd. De opdrachtnemer zal de planning van ontwerp, bouw en onderhoud op elkaar afstemmen. Dit betekent dat een aanbestedingsproject een langere voorbereiding kent, maar dat de bouwtijd korter zal zijn.

Bovenstaande uiteenzetting van de kenmerken van traditioneel- en geïntegreerd aanbesteden mondt uit in de onderstaande overzichtstabel (tabel 2.A) waarin de verschillen tussen beide vormen inzichtelijk worden gemaakt. In de praktijk zullen de verschillen tussen traditioneel en geïntegreerd aanbesteden minder zwart-wit zijn als hieronder wordt geschetst. Het doel van het overzicht is dan ook om de kenmerkende verschillen tussen beide vormen duidelijk te maken.

Tabel 2.A: overzicht kenmerken van traditioneel- en geïntegreerd aanbesteden (vrij naar PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden, 2012).

	Traditioneel aanbesteden	Geïntegreerd aanbesteden
Wijze van aanbesteden	Per fase/component	Integraal
Opdrachtnemer	Verschillende partijen	Eén partij
Oriëntatie	Laagste prijs	Beste prijs/kwaliteit verhouding
Risico's	Bij de opdrachtgever	Verdeeld over opdrachtgever en opdrachtnemer
Sturing	Volgens bestek en technische eisen	Outputsturing en leveren van dienst
Integrale verantwoordelijkheid	Opdrachtgever	Opdrachtnemer
Duur contract	Kort	Lang
Flexibiliteit	Hoog	Laag
Transactiekosten	Laag	Hoog
Verhouding tijd voorbereiding-bouw	Korte voorbereiding, langere bouwtijd	Langere voorbereiding, kortere bouwtijd

2.1.2 Theoretische context van PPS

De verschillen die hierboven geïdentificeerd zijn, kunnen de aanleiding vormen om al dat niet voor PPS te kiezen. De voordelen van een geïntegreerd contract ten opzichte van een traditionele aanbesteding komen voort uit de vergelijking. Aangezien de cases van dit onderzoek bestaan uit

projecten waarin voor PPS is gekozen, is het van belang om de achterliggende kaders van deze keuze vanuit de theorie te schetsen. Er worden daarom theorieën toegelicht die gaan over het sturen op output en het geven van vrijheid aan de opdrachtnemer in het algemeen en het benutten van de kennis van de markt.

Het wetenschappelijke concept van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vindt zijn oorsprong in de *principaal-agent theorie* en de *transactiekostentheorie*. Hieruit vloeide de opkomst van het bedrijfsmatig werken bij de overheid voort, hetgeen werd belichaamt door de ontwikkeling van *New Public Management* (NPM).

Principaal-agent theorie

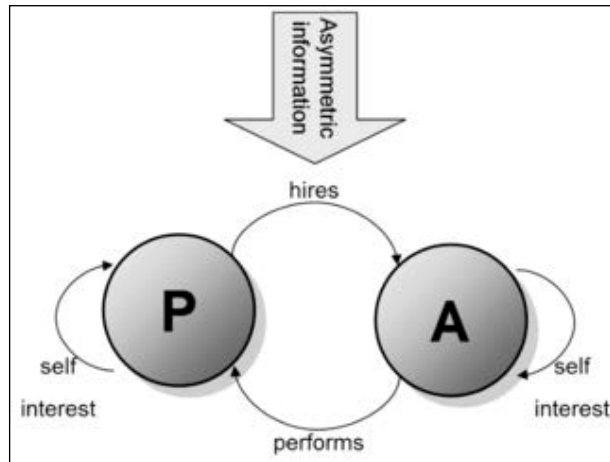
In paragraaf 2.1.1 is het verschil tussen traditionele aanbesteding en aanbesteding in de vorm van geïntegreerde contracten weergegeven. Op basis daarvan is het mogelijk om de meerwaarde van geïntegreerde contracten vanuit de theorie uiteen te zetten. Omdat geïntegreerde contracten uitgaan van een andere verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer kan vanuit de theorie een beschrijving worden gegeven van de wijze waarop de relatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever wordt vormgegeven.

Een theorie uit de neo-institutionele economie die ingaat op de relatie tussen een opdrachtgever en opdrachtnemer is de principaal-agent theorie of de *agency theory* (Jensen & Meckling, 1976; Mitnick, 1975; Eisenhardt, 1989). Deze theorie vindt zijn oorsprong in de jaren zeventig. In een complexe samenleving bestaan veel wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren, waardoor relaties in de vorm van opdrachtgever-opdrachtnemer steeds vaker voorkomen (Mitnick, 1975:27). In de *agency theory* staat het zogenaamde *agency problem* centraal: een probleem dat ontstaat wanneer samenwerkende organisaties verschillende doelen nastreven (Eisenhardt, 1989:58). In het geval van publiek-private samenwerking streeft de overheid naar een maatschappelijk doel, zoals het verbeteren van de bereikbaarheid of de beschikbaarheid van een nieuw overheidsgebouw (Knibbe, 2002:41). Het is aantrekkelijk indien het project kan worden gerealiseerd tegen lagere kosten, maar het maatschappelijk doel moet onverkort worden behaald. De private partij handelt eendimensionaal: zij wil zoveel mogelijk rendement behalen. Hierin schuilt het verschil in belang tussen de principaal en de agent bij publiek-private samenwerking.

Om de relatie tussen de principaal en de agent te omschrijven wordt in de *agency theory* de metafoer van een contract gebruikt. Het *agency problem* komt voort uit de informatieasymmetrie tussen de principaal en de agent: het is moeilijk of te duur voor de principaal om vast te stellen hoe de agent zijn taak uitvoert (Eisenhardt, 1989:58). Als de agent enkel wordt beloond op basis van zijn input, kan hij daarom misbruik maken van zijn informatievoorsprong, ook wel opportunistisch gedrag genoemd. De agent zou bijvoorbeeld ten opzichte van de principaal kunnen beweren dat meevallers komen door zijn eigen gedrag, terwijl tegenvallers buiten zijn schuld om zijn ontstaan (Moerland, 1999:105). Daarnaast speelt het probleem van risicoverdeling, omdat de agent en de principaal verschillende houdingen ten aanzien van risico's kunnen hebben. De *agency theory* focust zich daarom op de meest efficiënte contractvorm gegeven de assumpties over tegengestelde doelstellingen, risicovermijding en informatieasymmetrie (Ibid), zie figuur 2.B. Bij publiek-private samenwerking dient de overheid ervoor te zorgen dat de private partij niet over zal gaan tot opportunistisch gedrag. Dit wordt bereikt door het opstellen van outputspecificaties, één van de

kenmerken van geïntegreerd aanbesteden. Dit betekent dat de overheid als opdrachtgever bij een geïntegreerd contract minder risico's loopt op opportunistisch gedrag van de opdrachtnemer.

Een belangrijke veronderstelling van de principaal-agent theorie is dat contracten die zijn gebaseerd op uitkomsten effectief zijn in terugdringen van het opportunisme van de agent (Eisenhardt, 1989:60). Door deze regeling in het contract is het waarschijnlijker dat de agent de belangen van de principaal naleeft, omdat hij op basis van deze belangen wordt beloond. De agent neemt echter tevens een groot aantal risico's over, omdat de uitkomsten van een project maar voor een bepaald deel zijn terug te voeren op het gedrag van de agent (Ibid:61). Als de onzekerheid in uitkomsten groot is, wordt het daarom minder aantrekkelijk om te sturen op basis van prestaties.



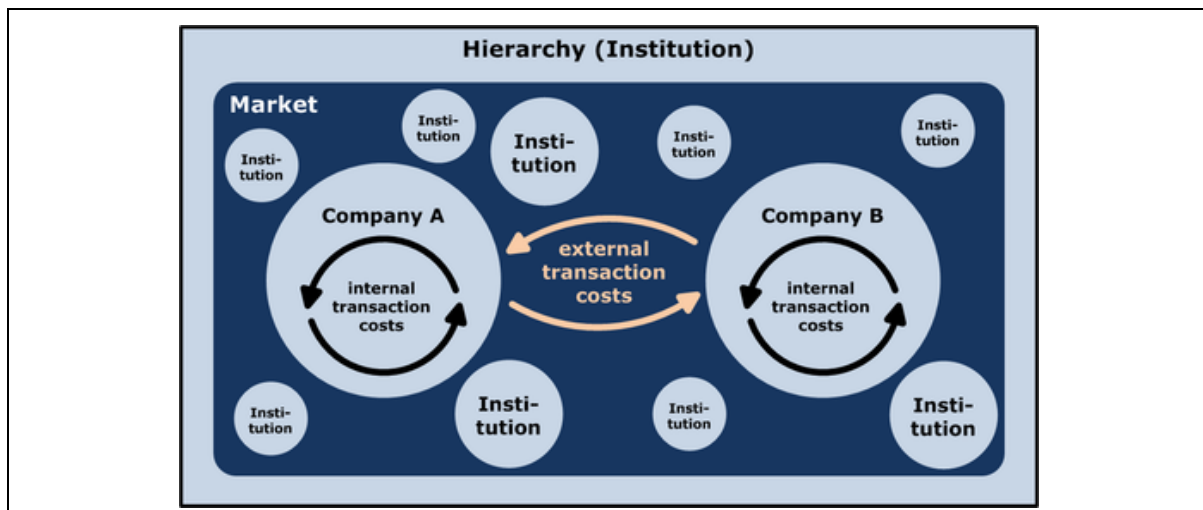
Figuur 2.B: de relatie tussen principaal en agent (FeralJundi, 2013)

De agency theory verklaart waarom het geven van prikkels aan de opdrachtnemer kan leiden tot efficiënter gedrag. Aangezien bij aanbesteding op basis van een geïntegreerd contract sturing op output plaatsvindt, kan op basis van deze theorie worden aangenomen dat efficiëntievoordelen worden behaald ten opzichte van een traditionele aanbesteding als de onzekerheid over de uitkomsten niet te groot zijn. Kostenbesparing kan daarom een belangrijk motief zijn bij de keuze voor PPS.

De transactiekostentheorie

Mogelijke factoren die van invloed zijn op de keuze voor een contractvorm komen daarnaast voort uit de transactiekostentheorie (Williamson, 1996). Deze neo-institutionele theorie, die oorspronkelijk is ontwikkeld door Ronald Coase (1937) en later is aangevuld en bekritiseerd door Williamson (1996), geeft een verklaring voor de keuze van bedrijven om taken uit te besteden. Organisaties zullen er voor kiezen om te blijven groeien en intern te produceren, omdat hierdoor transactiekosten worden vermeden. Organisaties kunnen echter niet eindeloos blijven groeien, ze zullen tevens taken moeten uitbesteden (Williamson, 1996:25). Bij dit uitbesteden stuit men op transactiekosten. Dit zijn kosten die worden gemaakt om tot een transactie te komen. Vrolijk (2002:43) onderscheidt de volgende transactiekosten: zoekkosten, onderhandelingskosten, monitoringskosten en afdwingingskosten. Zo zijn transactiekosten die in het kader van PPS worden gemaakt bijvoorbeeld het zoeken van de juiste private partner, het opstellen van het contract en toezicht op de uitvoering van het project.

Als door gebrek aan kennis of vaardigheden het intern produceren van een product duurder is dan de prijs op de markt inclusief transactiekosten, zullen organisaties taken afstoten. In dit geval zijn de interne transactiekosten hoger dan de externe transactiekosten (zie figuur 2.C).



Figuur 2.C: de verhouding tussen de interne en externe transactiekosten (Absolute Astronomy, 2013).

De transactiekostentheorie geeft aan op welke wijze contractuele gevaren in de vorm van transactiekosten kunnen worden verminderd (Williamson, 1996:12). Deze gevaren komen net als bij de principaal-agent theorie voort uit beperkte rationaliteit en opportunisme. Williamson (1996:123) geeft aan dat als transacties met meer onzekerheid omgeven zijn, specifiek zijn en frequenter plaatsvinden, de transactiekosten hoger worden en het aantrekkelijker wordt om de transacties in de eigen onderneming onder te brengen. Samenvattend kan echter worden gesteld dat de transactiekostentheorie aangeeft dat realisatie via de markt onder bepaalde voorwaarden zal leiden tot efficiëntiewinst.

New Public Management

Economische theorieën, zoals de principaal-agent theorie en de transactiekostentheorie, hadden andere ontwikkelingen tot gevolg ten aanzien van het management van de publieke sector (Kort, 2011:29). Mede onder de invloed van de economische recessie en zich helder aftekenende wijzigingen in de politiek-ideologische verhoudingen in Westerse democratieën werd halverwege de jaren tachtig van de twintigste eeuw een stroming populair die bekend zou worden als 'New Public Management (NPM)' (Bovens et al., 2007:74). Waar de principaal-agent theorie zich enkel richt op de optimale relatie en de doelvervlechting tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en de transactiekostentheorie op de mogelijke financiële voordelen van uitbesteden, gaat NPM meer specifiek in op de voordelen van bedrijfsmatig werken bij de overheid. De relatie tussen de overheid en de private sector is hierbij één van de kernelementen. Dit vindt zijn weerslag in de relatie tussen de publieke opdrachtgever en private opdrachtnemer in de cases.

Osborne en Gaebler (1992) schreven tevens over het NPM-gedachtegoed. De overheid moest volgens hen een andere rol gaan vervullen dan de bureaucratische overheid van Weber die tot die tijd dominant was. Centraal binnen deze gedachte stond het meer bedrijfsmatig werken in de publieke sector, waarbij overheden zich moesten focussen op hun kerntaken (maken van beleid) en de uitvoering daarvan overlaten aan private, non-profit organisaties of aan zelfstandige eenheden (Pollitt, Talbot, Caulfield & Smullen, 2004). De reden hiervoor was dat men tot het inzicht kwam dat bepaalde taken beter door de markt uitgevoerd konden worden. Het bedrijfsleven zou vanuit haar functie efficiënter, effectiever, creatiever en innovatiever te werk kunnen gaan. Door een betere en slimmere uitvoering kan de kwaliteit van de voorziening stijgen en kunnen kosten worden gereduceerd (Hood, 1991). Bij PPS worden de verschillende contractonderdelen geïntegreerd

uitgevraagd, waardoor meer vrijheid en verantwoordelijkheid aan de markt wordt gegeven. Hierdoor krijgt de markt meer ruimte om haar creativiteit en innovatief vermogen te benutten en betere en slimmere oplossingen te vinden (Knibbe, 2002:21).

Binnen de nieuwe rol van de overheid zou tevens meer aandacht moeten zijn voor sturing op output, oftewel het resultaat telt (Osborne en Gaebler, 1992). Omdat de markt werd beoordeeld op het geleverde resultaat aan de hand van vooraf opgestelde eisen, ontstond meer vrijheid voor deze marktpartijen. Het bieden van vrijheid aan marktpartijen is één van de drijfveren achter PPS in de vorm van geïntegreerde contracten. De vereiste zekerheid over de verwachte uitkomsten bij deze contracten, zoals tevens gesteld is in de principaal-agent theorie, is daarbij van cruciaal belang. Bij PPS-contracten is het daarom zaak dat de kwaliteitseisen van de opdrachtgevende partij goed gespecificeerd zijn in de contracten, om onduidelijkheden te voorkomen.

Een ander belangrijk kenmerk van NPM is de focus op vraaggestuurd- en klantgericht werken. De klassieke overheid functioneerde doorgaans vooral aanbodgestuurd. De toenemende onvrede over het functioneren van de overheid kon worden teruggedrongen door in grotere mate tegemoet te komen aan de behoeften van de burger (Kort, 2011:30). Het was zaak om de kwaliteit van de dienstverlening op niveau te houden of te verbeteren. Osborne en Gaebler (1992) spreken in dit verband van een *customer-driven government*. Dit uit zich in publiek-private samenwerking met name in het behalen van maatschappelijke doelstellingen. Ook dit element komt voort uit de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer uit de principaal-agent theorie. Door gebruik te maken van geïntegreerde contracten en samen te werken met het bedrijfsleven, is de overheid beter in staat om projecten te realiseren die een hogere kwaliteit hebben en tevens innovatiever ontworpen zijn. Veel innovaties zijn gericht op een duurzame oplossing, omdat de opdrachtnemer voor een lange tijd verbonden is aan een project (Rijkswaterstaat, 2011:5).

Ondanks dat de private sector in mindere mate maatschappelijke doelstellingen nastreeft en met name streeft naar rendement, worden zij door PPS indirect gebonden om aan de maatschappelijke doelstellingen van de publieke sector te voldoen (Knibbe, 2002:22). In feite wordt hiermee tegemoetgekomen aan het *agency problem*, aangezien de opdrachtgever en opdrachtnemer verschillende doelstellingen nastreven (Eisenhardt, 1989:58).

Een laatste aspect van NPM dat in deze paragraaf aan de orde komt is de intrede van marktwerking in de publieke sector (Hood, 1991). Meer concurrentie moest ervoor zorgen dat de kosten zo laag mogelijk gehouden zouden worden. Enerzijds gold dit voor het functioneren van de publieke sector, maar anderzijds ook voor het contact met private partijen. Eerder is in de toelichting van de transactiekostentheorie vermeld dat taken enkel zullen worden uitbesteed als de prijs van het product inclusief de externe transactiekosten lager zijn dan de interne transactiekosten. Bij publiek-private samenwerking moet de concurrentiegerichte dialoog ervoor zorgen dat taken worden uitbesteed aan de partij die het beste product kon leveren binnen het gestelde budget. Deze manier van werken heeft als beoogd resultaat dat de optie met de beste prijs-kwaliteit verhouding de aanbesteding krijgt. Overheden beschikken overigens vaak eenvoudigweg niet over de benodigde kennis en kunde om een project zelf te realiseren. In dit geval zijn de hogere interne transactiekosten niet de reden om taken uit te besteden.

2.1.3 Motieven voor PPS

De theoretische context voor de concessievorm van PPS zoals hierboven geschetst, vormt de opmaat voor de motieven van decentrale overheden om te kiezen voor PPS. Voordat overgegaan wordt op de motieven voor PPS, moet een aantal kanttekeningen geplaatst worden bij de toepasbaarheid van het kader.

Ten eerste is van het belang te benoemen dat de motieven gezien worden vanuit een publiek perspectief. Omdat de besluitvormingsprocessen bij decentrale overheden onderzocht worden, ligt de focus op het onderzoek op de publieke zijde van het samenwerkingsverband. Ten tweede zijn de motieven om voor PPS te kiezen die benoemd worden voornamelijk afkomstig uit onderzoek naar rijksprojecten. Omdat PPS in de concessievorm bij decentrale overheden een betrekkelijk nieuw fenomeen is, wordt een selectie van de motieven die uit generiek onderzoek naar PPS geventileerd zijn, hierbij als uitgangspunt genomen. Ten derde worden cases geselecteerd waarbij gekozen is voor een DBM(O) of DBFM(O) variant van PPS. Ondanks het feit dat deze vormen inhoudelijk van elkaar verschillen, wordt bij de projecten gekeken naar de rol die dezelfde motieven gespeeld hebben in empirisch opzicht. Ditzelfde geldt voor het onderzoek in twee verschillende sectoren: infrastructuur en maatschappelijk vastgoed. Het ligt in de lijn der verwachting dat de wijze waarop de motieven een rol spelen in cases met verschillende contractvormen en/of verschillende sectoren, van elkaar verschilt. In de uitwerking van de motieven is voor dit aspect ook aandacht. In welke mate daadwerkelijk sprake van is verschillen, zal blijken in de analyse van het onderzoek.

In de vorige paragraaf is een theoretische uiteenzetting gegeven van de meerwaarde van geïntegreerd aanbesteden. Er is echter tevens beargumenteerd dat deze meerwaarde enkel kan worden behaald als het project aan bepaalde voorwaarden voldoet ten aanzien van transactie- en agencyproblemen. Er zijn daarom toetsen beschikbaar om te bepalen of PPS een meerwaarde heeft bij projecten, de zogenaamde meerwaardetoetsen (Rijkswaterstaat, 2011:18).

De Marktscan en de Public-private comparator (PPC)

De Rijksoverheid hanteert een aantal meerwaardetoetsen. In de eerste plaats laat de Marktscan zien of het een meerwaarde heeft om de markt vroegtijdig bij een project te betrekken. Is het mogelijk om door de betrokkenheid van de markt het project sneller, goedkoper of kwalitatief beter te realiseren (Ibid)? De PPC maakt het mogelijk om verschillende oplossingsvarianten kwantitatief en kwalitatief met elkaar te vergelijken (Ibid:19). Hierbij wordt doorgaans een traditioneel contract vergeleken met een PPS-contract over de gehele duur van het project. De motieven om voor PPS te kiezen komen voor een groot deel voort uit deze kwantitatieve en kwalitatieve analyse. De uiteindelijke besluitvormers zullen hun beslissing stoeien op alle beschikbare argumenten, financiële en niet-financiële (Paquay, 2006:30).

Box 3: de Marktscan en de Public-private comparator (PPC)

Efficiëntie

Het eerste motief dat wordt uitgewerkt in deze paragraaf is de efficiëntieoverweging. Publieke partijen laten zich bij het streven naar betrokkenheid van private partijen sterk door financiële overwegingen leiden (Van Ham & Koppenjan, 2002; Knibbe, 2002; Wall & Connelly, 2009). Wanneer ontwerp, bouw en onderhoud aan één opdrachtnemer worden aanbesteed, zal deze opdrachtnemer een sterke prikkel hebben om de kosten uit de verschillende fasen optimaal op elkaar af te stemmen

(Ministerie van Financiën, 2008:6). Dit principe wordt ook wel *Life Cycle Management* genoemd (Rijkswaterstaat, 2011:12). De opdrachtgever wordt bijvoorbeeld verplicht om vroegtijdig na te denken over de onderhoudskosten van het project. Hierdoor zullen de totale kosten voor de opdrachtgever uiteindelijk lager uitvallen. De toegevoegde waarde van PPS schuilt daarom in de lagere kosten voor coördinatie tussen de verschillende contractonderdelen (Kort, 2011:36).

Noordhuis, promovendus op het onderwerp faalkostenreductie door ketensamenwerking aan de Nyenrode Business Universiteit, legt een duidelijk verband tussen een niet-integrale benadering en oplopende faalkosten bij bouwprojecten in Nederland. *“Je krijgt het Fyra-effect. Het is lekker goedkoop, maar het is een drama”*, doelt Noordhuis op de falende, goedkope treinen van de Nederlandse Spoorwegen. *“Prijs is niet hetzelfde als kosten. Het gaat om de integrale kosten gedurende de hele exploitatietermijn”* (Doodeman, 2013). Het publieke motief dat schuilgaat achter ‘efficiëntie’ is het realiseren van een project tegen verwachte lagere kosten zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit. Indien ‘efficiëntie’ cruciaal is voor de doorgang van een project en daarmee een indirect motief is om het project überhaupt te kunnen realiseren, wordt in dit onderzoek gesproken van het motief ‘financierbaarheid’.

Door de vrijheid die de opdrachtnemer van de opdrachtgever krijgt, vanwege de sturing op output, wordt de private partij in staat gesteld om de dienst op een efficiënte manier te kunnen leveren. Het idee hierachter is dat de markt betere prikkels kent tot efficiëntie vanwege de cultuur en wijze van beloning in deze sector (Knibbe, 2002:38). Deze prikkels voor efficiëntie gelden zowel voor DBM(O) als voor DBFM(O)-contracten. Wall en Connolly (2011:710) stellen echter dat de opdrachtnemer bij DBFM(O)-contracten nog meer prikkels heeft om efficiënter te werk te gaan, omdat zij als private partij risico’s dragen van de financiering die zij hebben afgesloten. Ook Hogde & Greve (2005:44) geven aan dat de private partij veel sterker gemotiveerd zal zijn om een goed project neer te zetten als deze partij zelf de financiering op zich heeft genomen. Ondanks het feit dat overheden goedkoper kunnen financieren (*cost of capital*), zorgt de sturing op output ervoor dat projecten efficiënter gerealiseerd kunnen worden. Dit laatste geldt alleen als de opdrachtgever een passend project- en contractmanagement hanteert en ook daadwerkelijk een stapje terugdoet, zegt Paul van Bruggen (2013:25) in een artikel in het tijdschrift *Crow et cetera*.

Een belangrijk principe van PPS is dat een deel van de risico’s die voorheen bij de publieke partij lagen, worden overgedragen aan de private partij (Knibbe, 2002:18). Een betere beheersing van risico’s levert in veel gevallen een kostenbesparing op. Hoewel een optimale risicoverdeling verband houdt met efficiëntie, zal ‘risico-overdracht’ later in deze paragraaf als een op zichzelf staand motief worden weergegeven.

Effectiviteit

Geïntegreerde aanbesteding zal daarnaast kunnen leiden tot een hogere effectiviteit, oftewel een betere afstemming op de behoefte van de gebruiker van de voorziening (WRR, 2012:30). In sommige gevallen, zoals in de sector maatschappelijk vastgoed, is de overheid zelf de gebruiker en soms is de gebruiker een breder begrip, zoals in de sector infrastructuur. Het publieke motief is hierbij het realiseren van een kwalitatief goed project, ongeacht of de overheid de enige gebruiker is. Bij een geïntegreerde contractvorm worden niet alleen prikkels gegeven om financiële meerwaarde te bereiken, maar ook om inhoudelijke meerwaarde te bereiken. Een effectievere realisatie van een

project komt tot uiting in meer kwaliteit met hetzelfde budget (Rijkswaterstaat, 2011, Van Twist, 2002).

De beheersing van kwaliteit vindt plaats door middel van het stellen van functionele eisen, ook wel kwaliteitseisen genoemd (Van Ham & Koppenjan, 2002:128). Deze kwaliteitseisen kunnen vele vormen aannemen, zoals de beschikbaarheid, veiligheid of vormgeving van een weg of gebouw. Geïntegreerde aanbesteding verhoogt de kwaliteit van het product, omdat de opdrachtnemer eventuele tekortkomingen ten aanzien van bijvoorbeeld de veiligheid of beschikbaarheid van een weg zo snel mogelijk zal herstellen om geen prestatiekorting op te lopen (Rijkswaterstaat, 2011:12). Sturen op kwaliteitseisen is tevens gericht op het bevorderen van innovaties bij marktpartijen om hiermee de kwaliteit van het product te verhogen (Bult-Spiering, 2003:54).

Tijdwinst

Als de private partij bouwrisico's beter kan beheersen, wordt versnelling van de bouw mogelijk. Hierdoor krijgt de samenleving eerder beschikking over het project, wat zowel een maatschappelijke als financiële meerwaarde genereert (Knibbe, 2002; Van Twist, 2002; Van Ham & Koppenjan, 2002). In dit onderzoek valt tijdwinst enkel onder de maatschappelijke dimensie, omdat financiële overwegingen met betrekking tot tijdwinst vallen onder het motief 'efficiëntie'.

Internationale ervaringen hebben aangetoond dat PPS kan zorgen voor een snellere uitvoering van het project, omdat de aspecten tijd en geld door dezelfde partij worden beheerd (Van Ham & Koppenjan, 2002:128). Publieke en private partijen sluiten zakelijke overeenkomsten die aanzetten tot snelheid. De opdrachtnemer wordt geprikkeld om op te leveren volgens planning, omdat pas bij ingebruikname de vergoeding voor de geleverde diensten wordt betaald (Rijkswaterstaat, 2011:12). Het maatschappelijk belang van de publieke partij loopt hierdoor parallel aan het financiële belang van de private partij.

Een belangrijke kanttekening bij dit motief is dat het aanbestedingsproces van een geïntegreerd contract doorgaans langer duurt dan dat van een traditioneel contract (Van Bruggen, 2013:25).

Financierbaarheid

Verskillende auteurs geven aan dat de start van een project kan worden vervroegd als de financiering wordt uitbesteed aan de private partij, omdat PPS de reden kan zijn dat een project überhaupt gefinancierd kan worden (McQuiad & Scherrer, 2009; Wall & Connolly, 2011; Hodge & Greve, 2005). Een motief van een publieke partij om een DBFM(O)-contract af te sluiten kan daarom de financierbaarheid van een project zijn, omdat de betaling plaatsvindt volgens het principe van een credit card. Een overheid kan projecten realiseren, die pas later financieel geboekt worden (Hodge & Greve, 2005:326). Door middel van private financiering wordt het daarom in sommige gevallen mogelijk om een project in wezen te realiseren. Het motief 'financierbaarheid' heeft derhalve betrekking op realiseerbaarheid van projecten binnen de gemeentelijke of provinciale begroting.

Ook bij DBM(O)-contracten is het mogelijk dat de private partij het project voor een deel financiert, zodat de publieke opdrachtgever vast kan houden aan het principe 'betaling op basis van geleverde diensten'. Het kan zijn dat deze financiering buiten het contract om wordt geregeld door een derde partij. Een andere mogelijkheid is de opdrachtgever bij de start van een proces een piekbetaling doet en het resterende deel van de prijs periodiek uitbetaald in de vorm van een beschikbaarheidsvergoeding. Het is, met andere woorden, mogelijk dat het motief

'financierbaarheid' ook speelt bij DBM(O)-contracten, omdat de overheid pas later voor (een gedeelte van) het project betaalt.

Uitgaande van een vast overheidsbudget in een zeker jaar, kan de overheid meerdere projecten realiseren door de kosten over de tijd uit te smeren, waardoor projecten vervroegd kunnen worden uitgevoerd. Volgens Knibbe (2002:26) kan dit argument echter onmogelijk bepalend zijn voor de keuze voor PPS, omdat de overheid haar bijdrage uiteindelijk toch volledig moet betalen. De overheid dient nog steeds alle projecten tegen elkaar af te wegen bij het opstellen van de begroting. Bovendien zal dit motief op decentraal niveau nog minder van belang zijn, omdat decentrale overheden een ander boekhoudkundig stelsel kennen dan het Rijk.¹

Risico-overdracht

Een belangrijke gedachte van PPS is dat de risico's van het project worden gelegd bij de partij die deze risico's het best kan dragen (Knibbe, 2002; Van Ham & Koppenjan, 2002; Ministerie van Financiën, 2008). Dit betekent niet dat de risico's afnemen of verdwijnen, maar dat er beter mee kan worden omgegaan dan bij traditionele aanbesteding. Van Ham en Koppenjan (2002:29) onderscheiden de volgende typen risico's: ontwerp-, bouw-, onderhouds-, financiële-, interactie-, plannings-, politieke-bestuurlijke-, democratische- en maatschappelijke risico's. Eerder werd al gemeld dat een betere risicoverdeling een kostenbesparing op kan leveren. Deze risico's kunnen ook betrekking hebben op afstemming tussen de contractonderdelen. De achtergrond van de risico-overdracht is dat private partijen een prikkel krijgen om beter te presteren op de beheersing van deze risico's dan wanneer de overheid ze draagt (Knibbe, 2002:19).

De opdrachtgever draagt bij geïntegreerde contracten niet langer het risico van de 'raakvlakken' tussen de diverse contractonderdelen (Ministerie van Financiën, 2008:6). Dit risico ligt bij de private partij, omdat deze integraal verantwoordelijk is en daarmee geprikkeld wordt om deze risico's te beheersen. Als een gebrek wordt aangetoond hoeft de opdrachtgever niet langer zelf aan te tonen welke partij aansprakelijk is voor dit gebrek, omdat alle onderdelen van het contract onder één opdrachtnemer zijn ondergebracht. Het motief voor de publieke partij is daarom dat een deel van de risico's die voorheen door de overheid gedragen werden, nu bij de private partij terechtkomen.

In het geval van private financiering worden eveneens de risico's ten aanzien van de financiering verschoven (McQuiad & Scherrer, 2009:27). De kosten van private financiering houden een risicobeprijzing in van het project, hetgeen bij overheidsfinanciering niet het geval is. De overheid brengt in zijn financieringstarieven immers geen risicobeoordeling tot uitdrukking (Ministerie van Financiën, 2008:7). PPS zorgt daarmee voor een meer realistische weergave van de risico's.

Daarnaast is er bij private voorfinanciering sprake van een voorspelbaar en consistent kostenprofiel voor de opdrachtgever (Knibbe 2002:127). Omdat de publieke partij bij DBFM(O) niet langer

¹ Op dit moment kennen decentrale overheden een Baten-Lastenstelsel. Dit betekent dat investeringen over meerdere jaren kunnen worden afgeschreven. In het Wetsontwerp Houdbare Overheidsfinanciën (HOF) wordt voorgesteld om het kasstelsel ook bij decentrale overheden in te voeren, waardoor decentrale overheden nog maar een beperkt begrotingstekort mogen hebben (Van der Zwan, 2012:10). Deze discussie zal echter nog geen grote rol hebben gespeeld bij de besluitvorming in de cases van dit onderzoek, omdat deze zich ontwikkelden voordat sprake was van de wet HOF.

verantwoordelijk is voor de bouw- en onderhoudskosten, maar enkel een vergoeding uitkeert op basis van geleverde prestaties ontstaat er meer zekerheid over de uitgaven. De risico's op kostenoverschrijdingen in de bouwfase worden niet langer gedragen door de opdrachtgever.

Innovatieve oplossingen

Innovatieve oplossingen kunnen tevens een belangrijk motief zijn om voor PPS te kiezen (Rijkswaterstaat, 2011; Knibbe, 2002; Van Twist, 2002). Door het bedrijfsleven verantwoordelijk te maken voor de integrale aanbesteding kan veel kennis, ervaring en creativiteit worden benut (Van Twist, 2002:9).

Indien private partijen de ruimte en vrijheid geboden wordt om hun innovatief vermogen te benutten, worden betere en slimmere oplossingen gevonden (Knibbe, 2002:21). Deze ruimte kan worden geboden door de werking van één van de reeds genoemde kenmerken van PPS: sturing op output. De opdrachtgever stelt functionele eisen op en stuurt op het eindproduct. Hoe de private partij tot dit eindresultaat komt is minder van belang en dat vormt een prikkel tot het realiseren van innovatieve ideeën door de opdrachtnemer (Rijkswaterstaat, 2011:14; Ball, Heafey & King, 2007:305).

Innovaties leiden volgens McQuaid en Scherrer (2009:29) tot een verbetering in efficiëntie en effectiviteit in het verlenen van openbare diensten. Innovatieve oplossingen zijn daarom ten eerste een achterliggend motief omdat daarmee de kwaliteit verbeterd kan worden of kostenbesparingen kunnen worden bereikt. Indien hier sprake van is wordt in dit onderzoek van 'effectiviteit' of 'efficiëntie' gesproken. Ten tweede is het ook een op zichzelf staand motief, omdat innovaties ook van invloed kunnen zijn op de realisatie van naastgelegen of toekomstige projecten en omdat het een op zichzelf staand doel kan zijn. Deze tweede definitie van innovatieve oplossingen wordt in dit onderzoek als uitgangspunt genomen bij het waarnemen van het concept in de praktijk.

Bij dit motief moet een kanttekening geplaatst worden. Vaak zullen ook geïntegreerde contracten traditionele oplossingen opleveren. Daarnaast brengen innovatieve oplossingen soms ook risico's met zich mee (Van Bruggen, 2013:25).

Duurzame oplossingen

Wanneer het ontwerp, de bouw, het onderhoud en mogelijk de exploitatie van een project integraal worden uitbesteed aan één private partij, blijft de markt verantwoordelijk voor het gebruik en het onderhoud op de lange termijn. Dit stimuleert de private partij om met duurzame oplossingen te komen (Rijkswaterstaat, 2011:5). Duurzame materialen gaan langer mee en kosten minder in het onderhoud. Investerings in duurzame oplossingen zijn daarom rendabel voor de opdrachtgever op de lange termijn. Indirect is duurzaamheid daarmee een stimulans om efficiënt te werk te gaan.

Dit motief heeft veel raakvlakken met innovatieve oplossingen, maar omdat een duurzame oplossing niet altijd een innovatieve oplossing is, wordt dit als apart motief gedefinieerd. Het stimuleren van duurzaamheid is vooral een maatschappelijk motief om voor PPS te kiezen. In tijden waar milieuvervuiling en energievervalsing actuele thema's zijn, zullen overheden zich bij voorkeur als gebruiksvriendelijk, milieubewust en toekomstbestendig willen profileren.

Focus op kerntaken

Vervolgens wordt in de literatuur vaak een politiek-bestuurlijk motief genoemd bij de keuze voor PPS die verband houdt met de opgaven van de overheid. Doordat de totstandkoming en het onderhoud van het project wordt uitbesteed, krijgt de overheid namelijk meer ruimte om zich te concentreren op haar kerntaken (Rijkswaterstaat, 2011; Knibbe, 2002).

De overheid kan zich focussen op de planning en monitoring van de output in plaats van zich bezig te houden met het gehele proces (Knibbe, 2002:27). Hierbij staat de opdrachtgever nog steeds voor de keuze welke mate van toezicht hij wil en kan (zie *agency problem*) uitoefenen (Ministerie van Financiën, 2008:24). Uit het gedachtegoed van NPM, waar PPS sterk op is gebaseerd, komt het idee naar voren dat de overheid zich meer moet richten op het formuleren van beleid en minder op de uitvoering hiervan (Klijn & Van Twist, 2007:157). Privatisering of uitbesteding leidt vervolgens weer tot afslanking en stroomlijning van het overheidsapparaat (WRR, 2012:30).

Scope optimalisering

Een volgend motief om te kiezen voor het integrale karakter van PPS is het bereiken van een optimale scope. De private ontwikkelaar kan het project dat centraal staat koppelen aan andere (kleinere) projecten, waardoor een waardestijging van de omgeving ontstaat waarin het project zich afspeelt (Van Ham & Koppenjan, 2002:28). Hoewel het optimaliseren van de scope vooral zal spelen bij de alliantievorm van PPS, zal het tevens een motief kunnen zijn bij de concessievorm. De vraag is echter in hoeverre de ontwikkeling van de omgeving van een project kan worden meegenomen in een contract.

Financieel kan het aantrekkelijk zijn voor de opdrachtgever of de opdrachtnemer om tijdens de realisatie van een project andere nabijgelegen projecten te koppelen en daarmee de reikwijdte te verbreden. Dit kan voordelen met zich meebrengen in termen van transactiekosten. Voor private partijen levert dit extra winstpotentieel op (Knibbe, 2002:24). Aan de andere kant leveren meer projecten ook meer risico's op. Dit laatste zal met name gelden in projecten die volgens DBFM(O) gerealiseerd zijn omdat de private partij hierbij, in verhouding tot DBM(O), zelfs voor de financiering van het project verantwoordelijk is en daarmee ook meer risico's draagt.

Het publieke motief, dat in dit onderzoek centraal staat, schuilt met name in de maatschappelijke meerwaarde die een optimalisering van de scope tot gevolg kan hebben. Het koppelen van bouwprojecten kan ervoor zorgen dat er in totaal minder overlast is door bouwwerkzaamheden en daarnaast kan de leefbaarheid in de nabije omtrek van het project verhoogd worden.

Maatschappelijk draagvlak

Ook het vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor projecten kan een wezenlijk argument zijn om voor PPS te kiezen (Van Ham & Koppenjan, 2002; Bult-Spiering, 2003). Bij dit motief worden niet enkel de behoeften van de gebruikers van het project, maar tevens de aansluiting op de behoeften van de samenleving als uitgangspunt genomen. In feite tracht de opdrachtgevende organisatie door een PPS-constructie een project op dien wijze te realiseren, dat de acceptatie in de directe omgeving groter is. Deze acceptatie wordt bereikt als een gebouw of een weg in de ogen van de maatschappij van voldoende kwaliteit is en gerealiseerd is met innovatieve, creatieve of duurzame oplossingen. In dit geval zal de publieke opinie ten aanzien een project minder snel negatief van aard worden. Een positieve publieke opinie kan vervolgens bijdragen aan het imago van de opdrachtgevende organisatie.

De reden bij dit motief om voor PPS te kiezen is een indirecte. Door middel van PPS verwacht de overheid beter in staat zijn om maatschappelijke doelstellingen, zoals een goede weg of een kwalitatief goed gemeentehuis, te realiseren (Knibbe, 2002:22). Door de sterke punten van publieke en private partijen te combineren, kan beter aan maatschappelijke behoeften voldaan worden en ontstaat meer maatschappelijk draagvlak.

Interbestuurlijke relaties

Het laatste motief dat in dit kader als zodanig wordt beschreven is het opbouwen, in stand houden of beïnvloeden van interbestuurlijke relaties. Van Ham en Koppenjan (2002) zien PPS als een mogelijkheid om dit te bereiken en zij beschrijven de rol van interbestuurlijke relaties aan de hand van enkele cases.

Ten eerste is het mogelijk dat PPS-initiatieven bijdragen aan het doorbreken van impasses in besluitvorming tussen publieke partners, zoals dat bijvoorbeeld aan de orde was in het totstandkomingsproces van het Plan 'Sijtwende' voor de Verlengde Landscheidingsweg en in het besluitvormingsproces van het project A4-Midden-Delfland (Van Ham & Koppenjan, 2002:424). Met PPS ontstaan andere mogelijkheden in de wijze van financieren en het (over)dragen van risico's. Nieuwe mogelijkheden en oplossingsrichtingen zorgen ervoor dat de verhouding tussen actoren mogelijk minder verstard raken en kunnen daarmee leiden tot een doorbraak in de besluitvorming. Zo kan PPS met private financiering, in de vorm van DBFM(O), noodzakelijk zijn voor een bijdrage van het Rijk (Ibid).

Ten tweede kan de relatievorming tussen betrokken publieke en private partijen een reden zijn om voor PPS te kiezen (Ibid:420). Bij het Incodelta-project, een samenwerkingsverband tussen een aantal ministeries, regionale overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties gericht op het bereiken van een betere doorstroming van goederenvervoer, zorgde PPS ervoor dat partijen in beweging werden gebracht en enthousiast werden (Ibid:331). Het opbouwen van een netwerk tussen partijen staat hierbij centraal. Decentrale overheden kunnen PPS derhalve gebruiken om een duurzaam netwerk op te bouwen waarin kennis, ervaring en kunde worden gedeeld met als doel in de toekomst van dat netwerk gebruik te kunnen maken.

Schematisch overzicht motieven

Uit bovenstaande analyse komt naar voren dat bepaalde motieven aan elkaar gekoppeld zijn of op elkaar van invloed zijn. Een betere risicoverdeling kan bijvoorbeeld leiden tot tijdwinst of effectiviteit van een project. Een ander voorbeeld is de relatie tussen 'duurzame oplossingen' en 'maatschappelijk draagvlak'. Een duurzaam project sluit aan bij de maatschappelijke behoefte en daarom houden deze motieven in grote mate verband met elkaar.

Om aan te geven dat de motieven gezien moeten worden in een bepaalde context is getracht de motieven in te delen in categorieën. Deze categorieën zijn naar eigen inzicht opgesteld. De eerste categorie motieven is 'inhoudelijk'. Hierbij draait het om de inhoudelijke kant van het project, zoals de vormgeving, beschikbaarheid en functionele eisen. Naast een inhoudelijke dimensie, kent een project ook een financiële dimensie. PPS heeft implicaties voor de financiële aspecten die meespelen in de realisatie van een project op de korte en lange termijn. De derde categorie betreft de motieven van maatschappelijke aard. Hierbij wordt gekeken naar een hoger schaalniveau dan enkel het project. Het gaat om de gevolgen die de keuze voor PPS kan hebben op de maatschappij, ofwel de directe omgeving van het project. Daarnaast zijn er ook politiek-bestuurlijke motieven. Deze

categorie is enerzijds intern gericht op het functioneren van de publieke opdrachtgevende organisatie en anderzijds extern gericht op de samenwerking met andere overheden.

Bepaalde categorieën houden onderling verband met elkaar en kennen tevens een bepaalde overlap. Verticaal is er een relatie tussen motieven in het schema, omdat deze tot dezelfde categorie behoren. Echter is het niet zo dat motieven die horizontaal naast elkaar in het schema staan, ook per definitie verband houden met elkaar. Het doel van onderstaande tabel 2.B is het bieden van een overzicht van de motieven die centraal staan in het onderzoek. De volgorde van de motieven in de tabel is geen indicator van het belang van een specifiek motief; de motieven zijn alfabetisch gerangschikt.

Tabel 2.B: schematisch overzicht van de motieven per categorie (vrij naar Van Ham & Koppenjan, 2002:420-421).

Motieven voor PPS			
Inhoudelijk	Financieel	Maatschappelijk	Politiek-bestuurlijk
Effectiviteit	Efficiëntie	Duurzame oplossingen	Focus op kerntaken
Innovatieve oplossingen	Financierbaarheid	Maatschappelijk draagvlak	Interbestuurlijke relaties
	Risico-overdracht	Scope optimalisering	
		Tijdwinst	

2.1.4 Deelconclusie: een rationele keuze

Deze paragraaf is begonnen met een vergelijking tussen de traditionele manier van aanbesteden en aanbesteding op basis van een geïntegreerd contract. Uit deze vergelijking is gebleken dat de kern van het verschil tussen deze verschillende manieren van aanbesteden schuilt in de outputsturing en het bieden van vrijheid aan de markt. Vervolgens zijn vanuit de principaal-agent theorie, de transactiekostentheorie en New Public Managementbenadering de achterliggende motieven van deze nieuwe manier van samenwerken uiteengezet. Deze theorieën gaven een verband weer tussen PPS en een toename in efficiëntie, effectiviteit, innovatie en een betere risicospreiding. Een in de literatuur gedeelde opvatting is dat door toepassing van PPS de sterke punten van marktpartijen en overheidsorganisaties zoveel mogelijk worden benut (Eversdijk & Korsten, 2008:37). Deze complementariteit tussen overheid en marktpartijen uit zich niet alleen in financiële aspecten, maar ook in termen van creativiteit, inventiviteit en haalbaarheid. Vervolgens zijn deze motieven verder uitgewerkt en aangevuld aan de hand van de literatuur over PPS. Dit heeft geresulteerd in een overzicht van verschillende motieven, welke zijn onderverdeeld in vier categorieën. Er moet nogmaals worden gewezen op het feit dat PPS niet bij alle projecten de meest rationele keuze zal zijn. Een rationele keuze is volgens dit onderzoek echter een keuze waarbij zoveel mogelijk motieven om al dan niet voor PPS te kiezen zijn meegenomen in de besluitvorming.

2.2 Het complexe karakter van besluitvorming

In het voorgaande zijn de motieven voor PPS vanuit de theorie omschreven. De voordelen van een geïntegreerd contract ten opzichte van een traditionele aanbesteding doen vermoeden dat het aantal projecten dat door middel van een geïntegreerd contract wordt aanbesteed inmiddels

dominant is bij de overheid. Dit is echter niet het geval. Volgens Ed Nijpels (lid van de Commissie Ruding²) laat de overheid niet alleen op nationaal niveau kansen liggen om meer PPS-projecten op te zetten. Vooral bij de lagere overheden komt investeren met PPS nauwelijks van de grond. *“De gemeenten kennen het niet, kunnen het niet en willen het niet. En ook bij de provincies kan veel meer gebeuren”* (Rebel, 2012:16). Uit een enquête met opdrachtgevers die op de één of andere manier betrokken zijn bij de aanbesteding van maatschappelijke vastgoedobjecten, blijkt dat 67 procent van de ondervraagden denkt dat de onbekendheid binnen de gemeentelijke organisatie het voornaamste obstakel is bij integrale aanbesteding (Naus, 2013:7). Ondanks dat de voordelen van PPS bij de Rijksoverheid bekend zijn, heeft dit nog niet geleid tot een enorme toename aan geïntegreerde contracten. Om tot een verklaring te komen tot de keuze voor PPS dient de theorie uit de vorige paragraaf daarom te worden aangevuld. De motieven geven een rationele verklaring, maar dit blijkt gezien het aantal PPS-projecten in verhouding tot het aantal totale projecten niet afdoende.

Omdat beleid tot stand komt binnen netwerken, wordt het rationele gedrag van actoren beïnvloed door regels, interactiepatronen en gedeelde opvattingen binnen de netwerken waarin actoren opereren (Van Ham & Koppenjan, 2002:49). In de praktijk is de keuze voor een bouworganisatievorm afhankelijk van enkele factoren, die soms objectief, vaak echter subjectief worden gewogen (Van Bruggen, 2013:26). In onderlinge samenhang spelen de omgeving, de interne organisatie en projectkarakteristieken een belangrijke rol in deze keuze.

Om te begrijpen hoe besluitvorming daadwerkelijk tot stand komt is het nodig om de context in de beschouwing te nemen waarin de beslissing valt en waarin de besluitvorming is (Teisman, 2005:102). Besluitvorming kan daarom worden geanalyseerd vanuit een complexiteitserkend perspectief: de conceptuele bril in dit onderzoek. Het complexe karakter van besluitvorming wordt in onderzoek naar PPS vaak over het hoofd gezien (Klijn, 2009:31).

2.2.1 Complexiteitsperspectief

De complexiteitstheorie erkent dat besluitvorming plaatsvindt in een complex systeem waarin ontwikkeling voortvloeit uit interactiepatronen in plaats van een doelgerichte handeling van een subject (Teisman, 2005:23). Vanuit de complexiteitstheorie wordt de nadruk gelegd op het unieke karakter van systemen. Systemen worden vanuit deze benadering ook wel gezien als organismen die grillig zijn, kunnen groeien, kunnen sterven en waaruit nieuwe systemen groeien die niet zijn te verklaren uit de systemen waaruit ze zijn voortgekomen (Ibid:25).

Voordat de complexiteitstheorie verder wordt uitgewerkt wordt er een definitie gegeven van systemen. Een systeem bestaat volgens Meadows (2008) uit drie basis componenten: (1) elementen, (2) relaties tussen deze elementen en (3) een functie of een doel. De functie van het systeem houdt het systeem intact, omdat individuele elementen kunnen worden vervangen zonder dat het systeem uit elkaar valt. In dit onderzoek wordt deze definitie van systemen als uitgangspunt genomen. De systemen die in dit onderzoek centraal staan betreffen de netwerken van actoren die gekoppeld zijn aan de betreffende casus.

² De Commissie Ruding wordt ook wel de Commissie ‘Private financiering van Infrastructuur’ genoemd. Deze commissie heeft in 2008 onderzoek gedaan in opdracht van het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Financiën naar mogelijkheden om door middel van privatisering financiering meerwaarde te realiseren bij aanleg en onderhoud van infrastructuurprojecten (Ruding, 2008).

Interactie binnen een systeem veroorzaakt een bepaalde dynamiek, waardoor de uitkomst niet van te voren is vast te stellen (Gerrits, 2012:56). De ontwikkeling van een systeem komt voort uit toevallige en tijdelijke interacties van de verschillende delen van een systeem (Teisman, 2005:28). Systemen ontwikkelen zich hierbij onder samenlopen van omstandigheden en gebeurtenissen in de omgeving die door interactie nieuwe ontwikkeling veroorzaakt, ook wel 'co-evolutie' genoemd. Toeval speelt derhalve een belangrijke rol in complexe besluitvormingsprocessen en strategische handelingen van actoren worden hier door beïnvloed. De complexiteitsbenadering neemt hiermee afstand van het rationele en gefaseerde karakter van besluitvorming. Het is net zo belangrijk om oog te hebben voor het chaotische karakter van een besluitvormingsproces, omdat een logische fasering van beslissingen zelden wordt aangetroffen (Teisman, 2005:96).

Besluitvorming in complexe systemen is volgens Cairney (2012:348) gevoelig voor de initiële condities in een systeem. Deze initiële condities produceren een zogenaamde 'lange-termijn momentum', ook wel *padafhankelijkheid* genoemd. Padafhankelijkheid verwijst naar de impact van de vorige staat van het systeem op elke verandering die het systeem ondergaat (Gerrits, 2012:89). Voor besluitvorming betekent dit dat het lastig kan zijn om een bepaalde route te verlaten, omdat de hoeveelheid energie die nodig is om het systeem te veranderen niet opweegt tegen de voordelen van deze verandering. De voorgeschiedenis van een decentrale overheidsorganisatie ten opzichte van aanbestedingen kan daarom een cruciale invloed hebben op huidige besluitvormingsprocessen over PPS. Het is daarom van belang om te onderkennen dat zowel de omgeving als de voorgeschiedenis van een systeem, oftewel de initiële condities, de context van de besluitvorming vormen.

Logic of appropriateness

Hierboven is al vermeld dat besluitvorming over complexe vraagstukken niet altijd rationeel verloopt. March (1994) heeft het in zijn theorie over besluitvorming daarom over een 'logic of appropriateness'. In deze theorie geeft hij aan dat de onzekerheid van de uitkomst van een beslissing ervoor zorgt dat een beslissing niet altijd wordt genomen op basis van de verwachte consequenties (Ibid:7). De logic of appropriateness gaat er van uit dat niet alle consequenties van de verschillende alternatieven kunnen worden overzien. Niet alle informatie is beschikbaar en veel beschikbare informatie wordt vaak niet gebruikt. Hij sluit hierbij aan op de besluitvormingsmodellen die de beperkte rationaliteit van de mens centraal stellen. De keuze voor een contractvorm is in sommige gevallen een impliciete, intuïtieve keuze op basis van beeldvorming, onderbuikgevoel, persoonlijke of politieke overtuigingen (Van Bruggen, 2013:24). Besluitvorming in complexe systemen is daarom gebaseerd op het volgen van regels die passen bij de identiteit en de rol die besluitvormers vervullen in de organisatie (Ibid:58). Bij elke beslissing wordt de vraag gesteld: hoe hoort een persoon als ik in deze situatie te handelen? Teisman (2005:102) heeft het over de politieke rationaliteit van besluitvorming: besluitvormers maken in complexe situaties een inschatting welke bijdrage de keuze, die aan hen wordt voorgelegd, levert aan de eigen identiteit. Wat op het niveau van een specifiek besluitvormingsproces irrationeel mag blijken, kan in het licht van positieoverwegingen 'rationeel' zijn.

De logic of appropriateness vindt zijn weerslag in bijvoorbeeld de motieven 'interbestuurlijke relaties' en 'maatschappelijk draagvlak' behorend tot de rationele keuze voor PPS. De keuze van een besluitvormer om voor PPS te kiezen, kan vanuit verschillende rationaliteiten een onverklaarbare keuze zijn. Echter is het mogelijk dat de keuze vanuit een politieke rationaliteit volledig te verklaren

is. De besluitvormer streeft in dat geval mogelijk een politieke doelstelling na en handelt daar naar. Dat betekent niet dat de keuze irrationeel is, maar het moet vanuit een andere insteek gezien worden. Hiermee vult dit concept het bovengenoemde motief aan vanuit het complexiteitsperspectief en biedt het een aanvullende verklaring voor het handelen van de publieke organisatie.

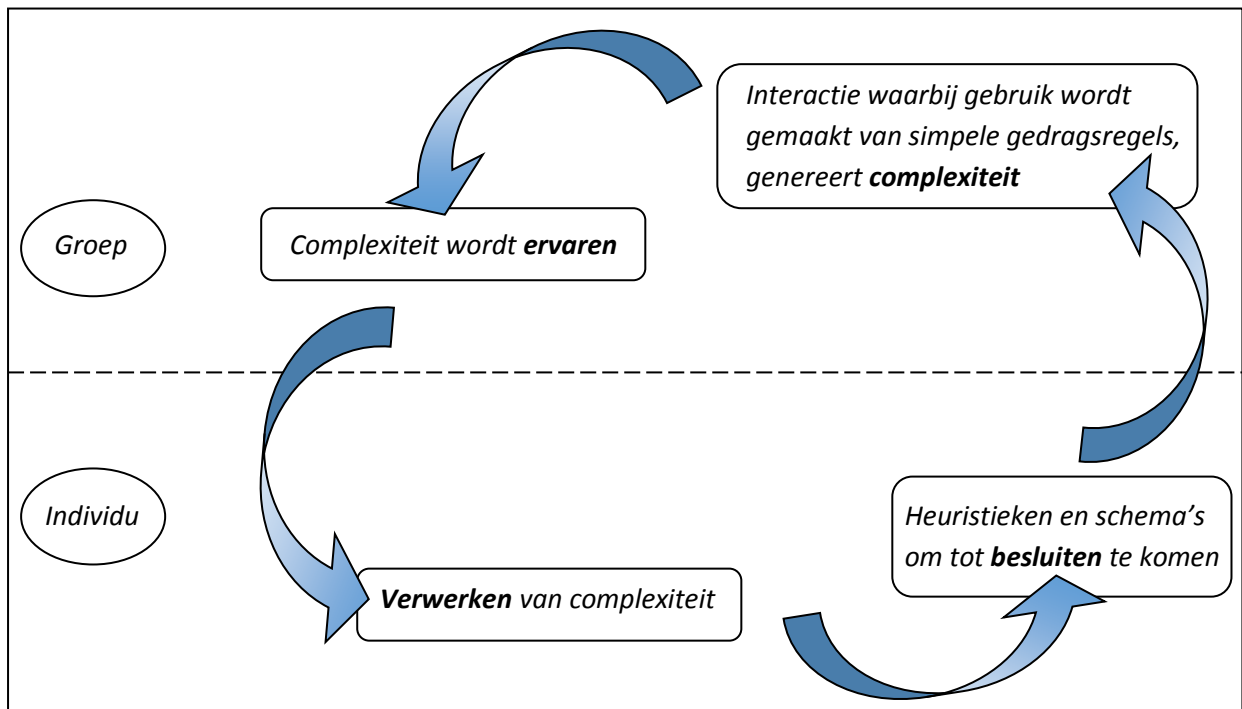
Heuristieken in besluitvorming

Besluitvorming op basis van simpele zoek- en selecteerregels wordt ook wel heuristische besluitvorming genoemd (Gerrits, 2012; Gigerenzer & Gaissmaier, 2011). Een heuristiek kan worden gedefinieerd als *“een strategie die een bepaald deel van de informatie negeert, met als doel om besluiten sneller, zuiniger en nauwkeuriger te nemen dan meer complexe methoden”* (Gigerenzer & Gaissmaier, 2011:454). Alle besluitvormers maken gebruik van heuristieken zonder dat ze zich hier altijd van bewust zijn. Omdat sociale vraagstukken te complex van aard zijn om volledig te overzien, vindt besluitvorming plaats op basis van automatismen, intuïtie en ervaring (Gerrits, 2012:120).

De keuze voor de contractvorm komt in de praktijk vaak tevens tot stand op basis van slechts één deelaspect, op basis van intuïtie of op oneigenlijke gronden (Van Bruggen, 2013:25). Dit betekent dat het besluit van een bestuurder of ambtenaar over een contractvorm afhankelijk kan zijn van bijvoorbeeld een positieve ervaring met traditioneel aanbesteden. Aanbesteding op basis van een geïntegreerd contract wordt hierdoor wellicht automatisch als een minder serieuze optie beschouwd. Daarnaast kan geïntegreerde aanbesteding als een bedreiging worden ervaren, vanwege de consequenties voor de structuur van de organisatie en een andere manier van werken.

Hieruit volgt dat motieven, voortkomend uit heuristieken, kunnen ontstaan op basis van eerdere ervaringen. Aan de andere kant is het mogelijk dat motieven zich ontwikkelen in het proces van besluitvorming.

Interactie vindt op basis van simpele gedragsregels plaats, waardoor een dynamisch en zelforganiserend systeem ontstaat. De simpele gedragsregels om de ervaren complexiteit te verwerken zijn hiermee uiteindelijk de bron voor een toename van complexiteit (Holland, 1997:14). Een complex systeem is non-lineair gerelateerd aan de eigenschappen van de regels waaruit het systeem is opgebouwd (Gerrits, 2012:124). De interactie tussen individuele besluitvormers leidt daarom via de werking van heuristieken op groepsniveau tot meer complexiteit. Het proces waarbij de ervaring van complexiteit uiteindelijk leidt tot meer complexiteit wordt hieronder weergegeven (zie figuur 2.D).



Figuur 2.D: hoe mensen complexiteit ervaren, verwerken en genereren in interactie met anderen (vrij naar Gerrits, 2012:131).

Vanuit het complexiteitsperspectief is het van belang om te onderkennen dat deze drijfveren en gedragsregels onontkoombaar en van aanzienlijke invloed zijn op de besluitvorming en daarmee op de grilligheid van processen (Teisman, 2005:101). Interactie op basis van simpele gedragsregels genereert complexiteit en deze toename in complexiteit leidt vervolgens weer tot een grote mate van dynamiek en toeval in besluitvormingsprocessen. De relatie tussen complexiteit, dynamiek en toeval worden in de volgende paragraaf nader uiteengezet.

2.2.2 Modellen van besluitvorming

Nu de rol van complexiteit in besluitvormingsprocessen beschreven is, kan worden overgegaan tot een meer concrete beschrijving van de wijze waarop besluitvormingsprocessen zich in de praktijk kunnen ontwikkelen. Hiervoor worden twee modellen van besluitvorming gebruikt, die deels op elkaar aansluiten. Achtereenvolgens zullen in deze paragraaf het rondenmodel (Teisman, 1992:119-121) en het stromenmodel (Kingdon, 1984) worden omschreven. Voor deze modellen is gekozen, omdat zij aansluiten bij het complexiteitserkend perspectief. De modellen zullen vanuit hun werking en concepten beschreven worden en tevens zal de verbinding gelegd worden met de rol die complexiteit in de modellen kan spelen.

Rondenmodel

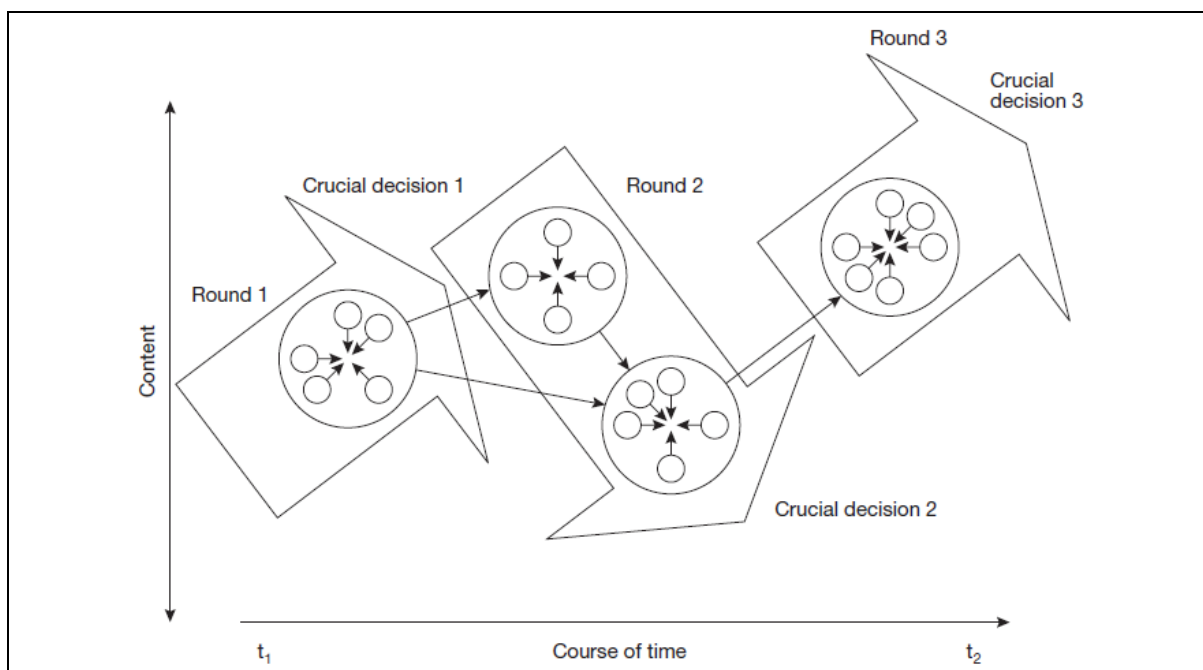
In 1992 introduceerde Teisman het rondenmodel om de opbouw van besluitvorming inzichtelijk te maken. Het model is typerend voor complexe besluitvormingsprocessen, waarbij het draait om de indeling van het proces in beleidsronden. Beleid wordt niet op één moment vastgesteld, maar wordt voortdurend aangepast en in dit aanpassingsproces kunnen betrokken actoren wisselen van positie of rol (Bekkers, 2007:202). Bij besluitvorming zijn meerdere actoren betrokken die hun eigen percepties hebben ten aanzien van relevante problemen, mogelijke oplossingen en politieke oordelen (Teisman, 2000:943). Om te begrijpen hoe besluitvorming verloopt, is het van belang om de

variëteit aan actoren, doelen en oplossingen te analyseren en tevens te kijken naar hun dynamiek en de wijze waarop deze elementen met elkaar interacteren (Ibid).

Met name het dynamische karakter van dit model maakt dat het geschikt is om het verloop van complexe besluitvormingsprocessen te analyseren. Zoals in de vorige paragraaf beschreven is, stelt Gerrits (2012) dat dynamiek voortkomt uit de interacties binnen een systeem. De focus in het rondenmodel ligt dan ook op de interactie tussen de betekenisvolle actoren. Dit bepaalt de uitkomsten van het proces of van delen van het proces. Dit proces is niet lineair van aard, maar kent een grillig verloop. Een logische fasering van beslissingen wordt zelden aangetroffen (Teisman, 2005:96).

Dan rest de vraag hoe een proces verdeeld kan worden in ronden en wat ervoor zorgt dat het proces van besluitvorming van een bepaalde ronde overgaat in de volgende ronde. De periode tussen een start- en eindpunt wordt een beleidsronde genoemd. Het is niet de factor tijd die bepaald of een beleidsronde eindigt, maar de aanwezigheid van een cruciaal moment in het proces (Teisman, 2000:944). Een beleidsronde eindigt met een cruciale beslissing, welke een oplossing biedt voor de centrale vraag in de betreffende beleidsronde (Koppenjan & Klijn, 2004:60). Een dergelijk moment, ook wel een doorbraak genoemd, zorgt ervoor dat een nieuwe beleidsronde gestart wordt. Het kan voorkomen dat er op dit moment consensus ontstaat over een bepaald issue, zodat de ronde kan worden afgesloten en het proces zich kan voortzetten (zie figuur 2.E). Besluitvorming moet vanuit deze gedachte dan ook begrepen worden als een permanent ontwikkelings- en doorontwikkelingsproces (Bekkers, 2007:203).

De besluitvormingsprocessen die centraal staan binnen de cases van dit onderzoek zullen worden gezien vanuit de complexiteitserkende benadering van het rondenmodel. Dit betekent dat de rol van dynamiek zal worden onderkend door de ontwikkeling in het besluitvormingsproces te analyseren.



Figuur 2.E: het onregelmatige en dynamische karakter van besluitvorming in ronden (Koppenjan & Klijn, 2004:61).

Zoals gezegd vormen de cruciale momenten in besluitvorming een belangrijk aspect van het model. Naast het rondemodell geeft het stromenmodel een aanvullende verklaring voor het tot stand komen van deze cruciale momenten.

Stromenmodel

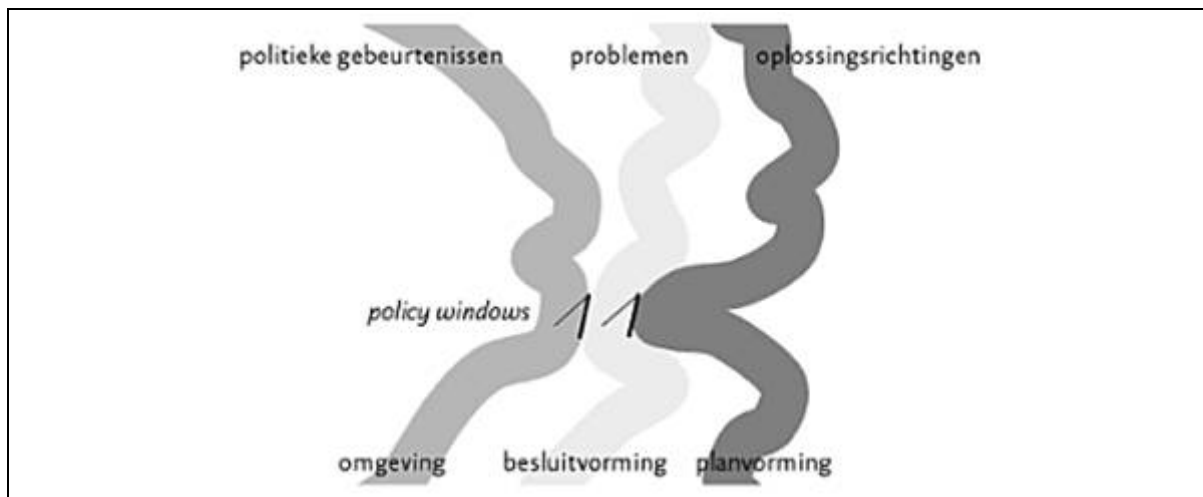
Om tot een kader te komen waarmee het verloop van het besluitvormingsproces in de cases beschreven en verklaard kan worden, zullen naast concepten van het rondemodell, concepten van het stromenmodel uiteen worden gezet. Het stromenmodel, dat werd ontwikkeld door Kingdon (1984), gaat net als het rondemodell uit van een non-lineair verloop van besluitvormingsprocessen. Kingdon liet zich inspireren door het *'garbage can model'*, zoals dat door Cohen, March en Olsen (1972) werd omschreven. Deze auteurs gebruikten het model om het chaotische karakter van reorganisaties in universiteiten te begrijpen (Bekkers, 2007:145). Het stromenmodel gaat niet uit van een gefaseerd karakter, maar van een georganiseerde anarchie. Ondanks dat een organisatie een formele en rationele ordening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden kent, bestaat het ook uit allerlei losse, fluïde verzamelingen van ideeën die op grond van *'trail and error'* en zelden op grond van rationele overwegingen worden uitprobeerd (Parsons, 1995:193).

Binnen het stromenmodel draait het om de koppeling van drie stromen. De eerste stroom is de *stroom van problemen*. Deze bestaat uit de percepties van problemen die door de beleidsmakers als politiek en beleidsmatig relevant worden geacht (Kingdon, 1984:119). Het zijn daarbij (1) indicatoren van problemen, (2) gebeurtenissen die de aandacht trekken en (3) feedback over resultaten van gevoerd beleid, die bepalen of beleidsmakers zich bewust zijn van problemen en deze als zodanig erkennen.

De tweede stroom betreft de *beleidsstroom*. Deze stroom, ook wel de stroom van oplossingen genoemd, wordt door Kingdon (Ibid:116) omschreven als een soort 'oersoep'. In de praktijk zijn (1) de technische inpasbaarheid van het idee, (2) de mate waarin het idee verenigbaar is met dominante waarden binnen de beleidsgemeenschap en (3) de mate van toekomstbestendigheid, bepalend voor de mate waarin een idee overleeft als een acceptabel idee (Ibid:131-139).

De derde stroom is die van de *politieke gebeurtenissen*. Deze staat los van de vorige twee stromen en bestaat uit de volgende elementen (Ibid:145-164). Dit zijn (1) de nationale gemoedstoestand, (2) de georganiseerde politieke krachten en (3) de positie van overheidsorganen. Het laatste element kan bijvoorbeeld een wisseling van de positie van burgemeester of een verandering van de bevoegdheden van een overheidsorgaan inhouden (Bekkers, 2007:148).

De drie genoemde stromen kunnen bij elkaar komen, wanneer het *'policy window'* open staat. In dat geval maakt een politieke gebeurtenis het mogelijk om de stroom van problemen en de beleidsstroom aan elkaar te koppelen (zie figuur 2.F). De toevallige koppeling van stromen duidt tevens op het chaotische en non-lineaire verloop van processen. De kracht van het model ligt in het feit dat onderkend wordt dat de vorming van beleid complex van aard is, grillig verloopt en dat een belangrijke rol is weggelegd voor toeval (Ibid:150).



Figuur 2.F: het grillige en toevallige verloop en de koppeling van de stromen (naar Van de Graaf & Hoppe, 1989:198)

Het is van belang te realiseren dat de rol van dit model zich vooral bevindt in de voorfase van besluitvormingsprocessen, tijdens de agendavorming. Daarnaast biedt het model, zoals eerder aangegeven, een aanvullend inzicht op de wijze waarop de overgangen tussen beleidsronden uit het rondemodell kunnen worden gezien. Het centrale element uit het model dat terugkomt in de latere fasen van dit onderzoek is toeval. Toeval kan de oorzaak zijn van het ontstaan van een cruciaal moment in het proces van besluitvorming.

In de cases kan volgens dit model verwacht worden dat beleidsmakers gebruik maken van (politieke) gebeurtenissen of zich presenterende problemen om hun ideeën onder de aandacht te brengen. De rol van de specifieke context is hierbij een bepalende factor. Beleidsmakers die gebruik willen maken van geïntegreerde contracten moeten deze keuze kunnen verantwoorden. Een *policy window*, in bijvoorbeeld de vorm van gewijzigde beleidsvoornemens op rijksniveau die PPS stimuleren, kan hierbij een belangrijke ondersteuning bieden.

2.2.3 Deelconclusie: het complexe karakter van besluitvorming

De tweede paragraaf van het theoretisch kader vormt een aanvullende verklaring voor de keuze voor PPS. Naast de rationele keuze, welke centraal stond in paragraaf 2.1, biedt het complexiteitsperspectief een verklaring voor het complexe, dynamische en toevallige verloop van besluitvorming. Na de abstracte beschrijving van dit perspectief is door de werking van heuristische inzichten gemaakt hoe simpele gedragsregels en handelen op individueel niveau kan leiden tot complexiteit in systemen. De systemen die in dit onderzoek centraal staan betreffen de netwerken van actoren die gekoppeld zijn aan de betreffende casus. Vervolgens is aan de hand van het rondemodell de relatie tussen dynamiek en cruciale momenten in het proces van besluitvorming weergegeven. Tenslotte is aan de hand van het stromenmodell de relatie tussen toeval en cruciale momenten toegelicht. Als dynamiek en toeval zich voordoen, kan een cruciaal moment ontstaan. Cruciale momenten kunnen vervolgen ook leiden tot dynamiek in het proces. Het rondemodell en het stromenmodell bieden hierdoor handvatten om de besluitvorming te analyseren vanuit het complexiteitsperspectief.

2.3 Conceptueel model

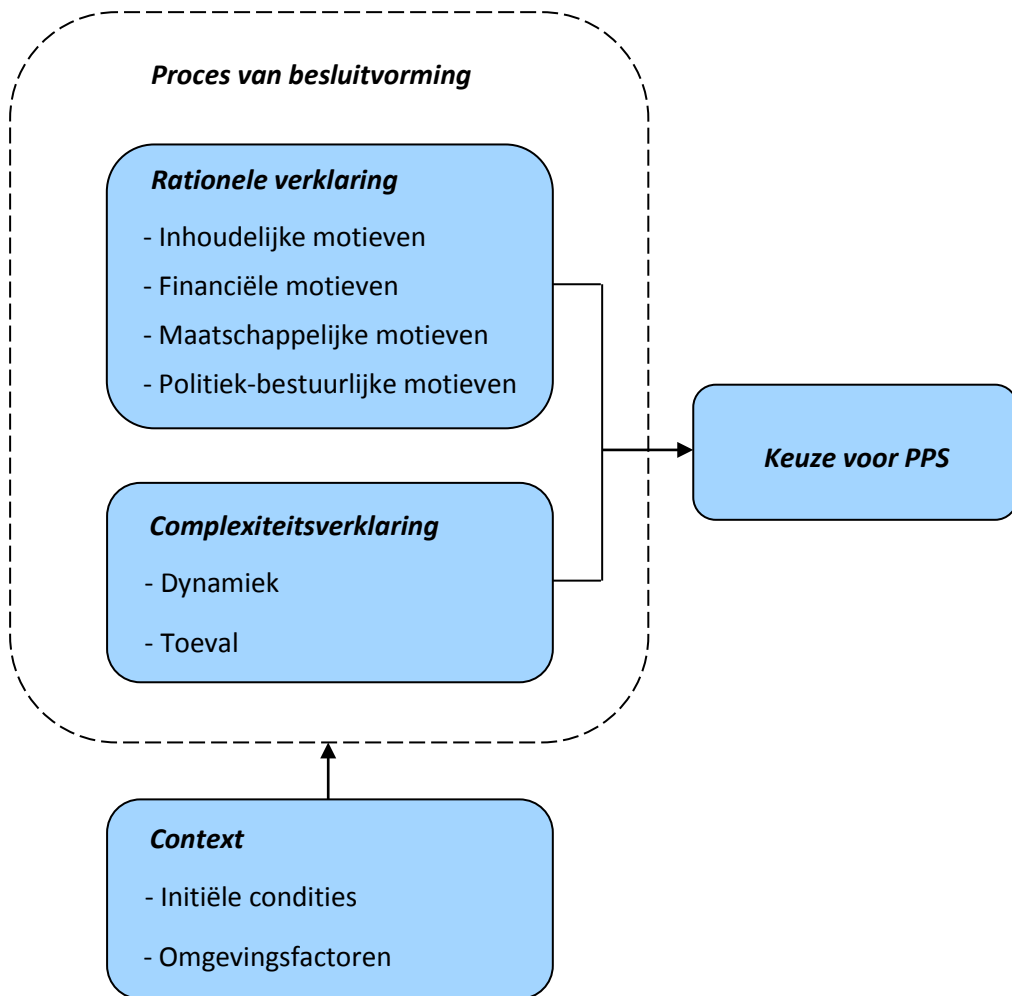
In dit hoofdstuk is vanuit de theorie een verklaring gegeven voor de keuze voor PPS bij decentrale overheden, de afhankelijke variabele in dit onderzoek. Om te komen tot een verklaring voor deze

keuze is in de eerste plaats weergegeven welke rationele motieven er spelen om te komen tot deze keuze. De verschillende motieven zijn onderverdeeld in inhoudelijke, financiële, maatschappelijke en politiek-bestuurlijke motieven.

Vervolgens is vanuit de complexiteitstheorie weergegeven op welke wijze dynamiek en toeval de besluitvorming beïnvloeden. Dit dynamische en toevallige karakter van besluitvorming wordt beschreven in respectievelijk het rondenmodel en het stromenmodel. In dit onderzoek wordt enkel gebruikt gemaakt van de achterliggende mechanismen van beide modellen. Dit betekent dat in dit onderzoek geen expliciete analyse wordt gegeven van de verschillende ronden en stromen in het besluitvormingsproces.

Verondersteld wordt dat de keuze voor PPS tot stand komt door een rationele verklaring aangevuld met de complexiteitsverklaring. Wat hierbij centraal staat is dat de keuze voor PPS in de cases enkel te analyseren is, indien beide verklaringen in ogenschouw worden genomen.

Tot slot is het van belang om de besluitvorming en de beide verklaringen vanuit de context te bezien. Eerdere beslissingen in het systeem hebben door het mechanisme van padafhankelijkheid een blijvende invloed op de huidige besluitvorming. Padafhankelijkheid houdt in dat voorgaande stappen in een bepaalde richting de verdere beweging in dezelfde richting bevorderen, waardoor teruggaan steeds kostbaarder wordt (Pierson, 2000:252). Door de werking van padafhankelijkheid oefenen initiële condities invloed uit op het proces. Daarnaast oefent de omgeving invloed uit op het proces van besluitvorming. Door de werking van co-evolutie ontwikkelen processen zich onder samenlopen van omstandigheden. Het is in feite de context die invloed uitoefent op het proces van besluitvorming en daarmee op de keuze voor PPS. In het conceptueel model, figuur 2.G, wordt de samenhang tussen de verschillende variabelen grafisch weergegeven.



Figuur 2.G: conceptueel model

HOOFDSTUK 3 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

In dit hoofdstuk wordt een methodologische verantwoording gegeven over de opzet en uitvoering van het onderzoek. De methodologie vormt via een tweetal stappen de overgang van de theorie naar de empirie. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk worden de variabelen uit het conceptueel model geoperationaliseerd, zodat de theoretische begrippen meetbaar worden gemaakt. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf aangegeven welke onderzoeksstrategie, onderzoeksmethoden en onderzoekstechnieken worden gebruikt om de geoperationaliseerde concepten in de empirie te onderzoeken. Daarnaast worden in deze paragraaf het steekproefkader en de maatregelen ter bevordering van de betrouwbaarheid en validiteit beargumenteerd.

3.1 Operationalisatie

Een concept als 'dynamiek kan mogelijk verkeerd worden opgevat door de respondenten. Het is daarom van belang dat de theoretische variabelen en concepten meetbaar worden gemaakt, oftewel geoperationaliseerd. De operationalisatie verloopt via drie stappen. Eerst wordt het concept gedefinieerd in relatie tot het onderzoeksonderwerp. Vervolgens wordt het concept meetbaar gemaakt door het opstellen van indicatoren die in de empirie naar voren kunnen komen. Tenslotte wordt aangegeven welke waarden deze indicatoren kunnen aannemen. De waarden van ordinale variabelen worden gescheiden door middel van een streepje (–) en de waarden van nominale variabelen door middel van een schuine streep (/).

Eerst zullen de motieven uit de rationele verklaring worden behandeld. De verschillende motieven zullen per categorie worden geoperationaliseerd. Van de motieven wordt in het onderzoek gemeten welke verwachtingen de opdrachtgevende organisatie had voorafgaand aan de keuze voor PPS. Met andere woorden, de rol die het motief heeft gespeeld tijdens het proces van besluitvorming. Men is zich er van bewust dat de rol van een motief kan veranderen. In dat geval wordt in de analyse de invloed die het motief op de uiteindelijke keuze heeft gehad als uitgangspunt genomen.

Hierna worden de verschillende concepten uit de complexiteitsverklaring geoperationaliseerd. Deze concepten zijn geordend per theoretische variabele zoals die zijn weergegeven in het conceptueel model. Vervolgens wordt ook de variabele 'context' en de bijbehorende concepten uitgewerkt. De paragraaf wordt afgesloten met de operationalisatie van de afhankelijke variabele: de keuze voor PPS. Omdat de combinatie tussen de rationele- en complexiteitsverklaring uiteindelijk leidt tot de keuze voor PPS, wordt deze combinatie hier geoperationaliseerd. Voor elk concept of categorie van concepten geldt dat een overzicht van de indicatoren en waarden wordt gegeven in de vorm van een tabel onder aan de paragraaf.

3.1.1 Rationele verklaring

3.1.1.1 Inhoudelijke motieven

Inhoudelijke motieven betreffen de directe inhoudelijke aspecten van het project, zoals de kwaliteit, de vormgeving, de beschikbaarheid en de functionele eisen.

Effectiviteit

Waar efficiëntie zich richt op de input van het proces, gaat effectiviteit in dit onderzoek over de verwachte output van een proces, oftewel de doeltreffendheid. Effectiviteit of doeltreffendheid wordt ook wel gedefinieerd als ‘de best mogelijke aansluiting van overheidsbeleid bij de individuele of maatschappelijke vraag’ (WRR, 2012:24). Een effectief project is een project dat zo goed mogelijk aansluit op de vraag van de gebruiker. Aangezien effectiviteit gaat over de output van het proces, komt het concept tot uiting in de beheersing van kwaliteit. De opdrachtgever stelt ter beheersing van deze kwaliteit daarom functionele eisen of kwaliteitseisen op, zodat sturing op output kan plaatsvinden (Van Ham & Koppenjan, 2002:128). Opgestelde kwaliteitseisen zorgen er in een PPS-contract voor dat de opdrachtnemer geprikkeld wordt een bepaald kwaliteitsniveau te halen.

Innovatieve oplossingen

Innovatieve ideeën zijn oplossingsrichtingen die verwerkt worden in een project en waarvan de totstandkoming wordt gestimuleerd door het inzetten van kennis, capaciteit en ervaring van de private partij(en) (Van Twist, 2002:9). Door deze inzet en door de ruimte die geboden wordt aan private partijen om het project deels naar eigen inzicht te realiseren, worden betere en slimmere oplossingen gevonden (Knibbe, 2002:21). Van innovatieve oplossingen is in dit onderzoek sprake wanneer vernieuwingsgerichtheid een doel op zich is. Hiermee wordt bedoeld op het streven naar de situatie waarin de markt betere en slimmere oplossingen kan ontwikkelen. Creativiteit is hiervan een onderdeel en verwijst naar het vermogen om iets nieuws te scheppen. Innovaties kunnen ook gebruikt worden bij naastgelegen of toekomstige projecten van de opdrachtgevende organisatie. Daarom kan innovativiteit ook een externe invloed hebben. Wanneer innovatieve oplossingen bedoeld zijn om kostenbesparing te realiseren, wordt in dit onderzoek van efficiëntie gesproken.

Tabel 3.A: operationalisatie inhoudelijke motieven

Motief	Indicatoren	Waarden
Effectiviteit	(Verwacht effect van) outputeisen	Klein – groot
	Aansluiting op behoeften gebruiker	Laag – hoog
Innovatieve oplossingen	Mate van vernieuwingsgerichtheid	Laag – hoog
	Verwachte externe invloed innovaties	Klein – groot

3.1.1.2 Financiële motieven

De financiële motieven om voor PPS te kiezen betreffen de financiële overwegingen met betrekking tot de contractvorm en welke gevolgen deze hebben voor de korte en lange termijn op financieel gebied.

Efficiëntie

Efficiëntie is een economische term die wijst op het doelmatig inzetten van schaarse overheidsmiddelen. Efficiëntie of doelmatigheid wordt ook wel gedefinieerd als de optimale kosten-batenverhouding van overheidsbeleid (WRR, 2012:24). Het gaat hierbij om het streven naar de inzet van zo min mogelijk overheidsmiddelen (financiën, tijd en arbeid), waarbij de voorziening aan de prestatie-eisen voldoet. Een efficiënt project is in dit geval een zo goedkoop mogelijk project, dat kwalitatief gelijkwaardig is aan een project bij traditionele aanbesteding. De totale kosten van de opdrachtgever voor een project zullen hierdoor zo laag mogelijk zijn (Ministerie van Financiën,

2008:6). Het motief van de publieke partij is dat zij verwacht door PPS efficiënter te werk te kunnen gaan.

Financierbaarheid

Financierbaarheid wordt in dit onderzoek gedefinieerd als de oplossing van budgettaire problemen door private voorfinanciering bij publieke projecten (Van Ham & Koppenjan, 2002:206; Hodge & Greve, 2005:326). Financierbaarheid komt bij DBFM(O)-contracten, en in mindere mate bij DBM(O), mogelijk tot uiting in de verwachting van het terugdringen van een mogelijk financieringstekort (boekhoudkundig). Daarnaast biedt private voorfinanciering de mogelijkheid om een project te realiseren, ongeacht of er op dat moment voldoende publieke financiële middelen aanwezig zijn.

Risico-overdracht

Risico-overdracht is een vorm van herverdeling van risico's waarbij een deel van de risico's wordt overgedragen van de publieke naar de private partij. Een risico is de kans dat een gebeurtenis plaatsvindt, vermenigvuldigd met het gevolg van die gebeurtenis (Vanderveen, Pleysier & Rodenhuis, 2011:98). Het betreft in dit onderzoek de verwachte risico's die zich bevinden op de raakvlakken tussen de diverse contractonderdelen of op de contractonderdelen zelf (Ministerie van Financiën, 2008:6). Bij een geïntegreerd contract is de private partij integraal verantwoordelijk en wordt daarom geprikkeld om de risico's te beheersen (Knibbe, 2002:19), omdat de opdrachtnemer verantwoordelijk is voor eventuele fouten (Rijkswaterstaat, 2011:12). Een betere risicoverdeling kan daarmee ook een kostenbesparing opleveren, omdat de private partij beter in staat is de risico's te dragen.

Tabel 3.B: operationalisatie financiële motieven

Motief	Indicatoren	Waarden
Efficiëntie	Besparing financiële middelen	Klein – groot
	Besparing tijd	Klein – groot
	Besparing arbeid	Klein – groot
Financierbaarheid	Rol in terugdringen (mogelijk) financieringstekort	Klein – groot
	Mogelijkheid tot realisatie	Afwezig / aanwezig
Risico-overdracht	Risico's op contractonderdelen	Klein – groot
	Risico's in afstemming tussen contractonderdelen	Klein – groot
	Mate van voorspelbaarheid van uitgaven	Laag – hoog

3.1.1.3 Maatschappelijke motieven

De maatschappelijke motieven richten zich op een hoger schaalniveau dan de twee voorgaande categorieën. Het betreft hier de gevolgen die de keuze voor PPS bij decentrale overheden heeft voor de maatschappelijke omgeving van het project.

Duurzame oplossingen

Duurzaamheid verwijst naar de mate waarin overheden in staat zijn om toekomstbestendig te denken en dit te vertalen in de realisatie van hun projecten. Omdat de private partij integraal

verantwoordelijk is, wordt deze geprikkeld om duurzaam te handelen (Rijkswaterstaat, 2011:5). Wordt duurzaamheid beoogd om kosten te reduceren, dan wordt in dit onderzoek gesproken over efficiëntie. Indien het creëren van duurzame oplossingen een op zichzelf staan doel is, wordt het bezien vanuit een maatschappelijke context. De opdrachtgever en -nemer willen duurzame oplossingen in het project verwerken, omdat dit tegemoet komt aan maatschappelijke behoeften zoals het tegengaan van zaken als milieuvervuiling en energieverpilling.

Maatschappelijk draagvlak

Het maatschappelijke draagvlak van een project verwijst naar de mate van acceptatie door de omgeving. De verwachte voldoening aan maatschappelijke behoeften kan voor een overheid een belangrijk motief zijn om voor PPS te kiezen, omdat met PPS door de inbreng van private partijen creatiever, innovatiever en duurzamer gebouwd kan worden (Knibbe, 2002:23). Waar voorgaande motieven zich vooral op het project zelf richten, reikt maatschappelijk draagvlak verder en kijkt het naar de verwachte gevolgen die creatief, innovatief en duurzaam bouwen met PPS hebben voor de acceptatie in de samenleving.

Scope optimalisering

Optimalisering van de scope houdt in dat andere (kleinere) projecten gekoppeld worden aan het centrale project of daarin worden opgenomen waardoor een waardestijging van de omgeving kan ontstaan (Van Ham & Koppenjan, 2002:28). Buiten de mogelijke financiële voordelen, heeft een optimale scope in dit onderzoek vooral een maatschappelijke meerwaarde. Deze treedt op wanneer het koppelen van bouwprojecten uiteindelijk zorgt voor minder overlast door bouwwerkzaamheden en voor een verhoogde leefbaarheid in de nabije omgeving van het project. Dit motief kan derhalve een verbreding van de reikwijdte van een project betekenen of het koppelen van andere projecten aan het centrale project.

Tijdwinst

Tijdwinst wordt in dit onderzoek gedefinieerd als een verwachting van een snellere realisatie van het project, waardoor het project eerder kan worden geëxploiteerd (Van Ham & Koppenjan, 2002:128). Waar bouwprojecten doorgaans niet volgens de planning opgeleverd worden, kan door PPS een verwachte tijdsbesparing worden gerealiseerd

Tabel 3.C: operationalisatie maatschappelijke motieven

Motief	Indicatoren	Waarden
Duurzame oplossingen	Mate van toekomstbestendigheid	Laag – hoog
	Aanwezigheid van milieuvriendelijk en energiebesparende oplossingen	Afwezig / aanwezig
Maatschappelijk draagvlak	Verwachting voldoen aan maatschappelijke behoeften	Laag – hoog
	Maatschappelijke acceptatie	Laag – hoog
	Publieke opinie van omgeving	Negatief / positief
Scope optimalisering	Mate van betrekken andere projecten	Laag – hoog
Tijdwinst	Verwachting van snellere realisatie	Getal in dagen/maanden of in procenten

3.1.1.4 Politiek-bestuurlijke motieven

De laatste categorie motieven is enerzijds intern gericht op het functioneren van de opdrachtgevende organisatie. Anderzijds is deze categorie ook extern gericht, op de samenwerking met andere overheidsorganisaties.

Focus op kerntaken

Als de overheid zich richt op haar kerntaken, betekent dit dat de overheid zich voornamelijk richt op het formuleren van beleid en minder op de uitvoering hiervan (Klijn & Van Twist, 2007:157). Dit heeft vervolgens weer afslanking en stroomlijning van het overheidsapparaat tot gevolg (WRR, 2012:30). In dit onderzoek hebben de kerntaken van de overheid betrekking op het opstellen van outputspecificaties van infrastructuur- en vastgoedprojecten en niet op het voorschrijven van de precieze invulling van de contractonderdelen en de afstemming daartussen.

Interbestuurlijke relaties

Interbestuurlijke relaties worden in dit onderzoek gedefinieerd als relaties tussen verschillende overheidsorganisaties op bestuurlijk niveau. Dit motief kan in dit onderzoek op twee manieren tot uiting komen. Ten eerste kunnen deze relaties een directe rol spelen in het besluitvormingsproces over de keuze voor PPS. Ideeën over PPS kunnen ontstane bestuurlijke verhoudingen beïnvloeden, omdat het concept nieuwe mogelijkheden biedt (Van Ham & Koppenjan, 2002:424). De keuze voor PPS kan mogelijk verband houden met een bijdrage vanuit het Rijk, in de vorm van financiën, kennis of competenties.

Ten tweede kan via PPS vanuit het publieke perspectief een netwerk van duurzame relaties met andere overheidspartijen en private partijen opgebouwd worden. In feite is het motief achter de keuze voor PPS in dit geval een toekomstgericht motief.

Tabel 3.D: operationalisatie politiek-bestuurlijke motieven

Motief	Indicatoren	Waarden
Focus op kerntaken	Afslanking/stroomlijning organisatie	Hoeveelheid middelen
	Behouden organisatiestructuur	Afwezig - aanwezig
Interbestuurlijke relaties	Beïnvloeding bestuurlijke verhoudingen	Klein - groot
	Opbouw van duurzame relaties	Persoonlijk - professioneel
	Bijdrage vanuit andere overheidsorganisaties	Financiën Kennis Competenties

3.1.2 Complexiteitsverklaring

De onderstaande concepten behoren bij de complexiteitsverklaring van dit onderzoek. Dit zijn de mechanismen die door interacties in het systeem invloed uitoefenen op de keuze voor PPS.

Dynamiek

Dynamiek wordt in dit onderzoek gedefinieerd als de ontwikkeling van een complex systeem in een bepaalde tijdsperiode. Het concept komt tot uiting in de permanente ontwikkeling, beweging en verandering van het besluitvormingsproces binnen decentrale overheden. Dynamiek wordt zichtbaar in bijvoorbeeld een veranderende samenstelling van actoren, een verandering van perceptie van

actoren of een verandering van de rol van actoren (Bekkers, 2007:202). In een dynamisch proces kunnen directe en indirecte interactiepatronen ontstaan, welke tevens kunnen veranderen of verdwijnen. Dynamiek ontstaat daarom door een wisselwerking tussen de betrokken actoren.

Toeval

Toeval wordt in dit onderzoek gedefinieerd als model voor onvoorspelbaar gedrag van een systeem en gebeurtenissen. Toevallige gebeurtenissen zijn *'gebeurtenissen die er voordien niet waren en die niet zijn te verklaren uit het voorgaande'* (Teisman, 2005:39) Toeval komt volgens Teisman tot uiting in chaos of grilligheid van processen. Chaos duidt op niet-deterministische ontwikkelingen (Teisman, 2005:37). Een gebeurtenis kan invloed hebben op het verloop van het proces binnen dat systeem, maar dat de impact en de richting hiervan afhangt van de gelijktijdige impact van andere gebeurtenissen. Gebeurtenissen in de omgeving zorgen ervoor dat er plotselinge kansen of bedreigingen ontstaan voor PPS.

Cruciale momenten

Dynamiek kan in een proces zichtbaar worden door de aanwezigheid van cruciale momenten. Deze momenten geven sturing aan het proces en kunnen van invloed zijn op de keuze voor PPS. Een cruciaal moment doet zich bijvoorbeeld voor wanneer actoren over een bepaald onderwerp een besluit nemen of wanneer er een rapportage of publicatie verschijnt. Dit concept houdt in grote mate verband met het concept 'dynamiek', omdat een cruciaal moment volgt op dynamiek en vervolgens dynamiek veroorzaakt. Daarnaast kan toeval de oorzaak zijn van het ontstaan van een cruciaal moment in het proces van besluitvorming.

Tabel 3.E: operationalisatie concepten complexiteitsverklaring

Concept	Indicatoren	Waarden
Dynamiek	Verandering samenstelling actoren	Kwantitatief Kwalitatief
	Verandering in percepties van actoren	Klein – groot
	Verandering in rol van actoren	Klein – groot
Toeval	Invloed kans voor PPS	Klein – groot
	Invloed bedreiging voor PPS	Klein – groot
Cruciale momenten	Formele besluiten door actoren	Politiek / bestuurlijk / ambtelijk
	Informeel besluiten door actoren	Politiek / bestuurlijk / ambtelijk
	Verschijnen van rapportages of publicaties	Intern / extern

3.1.3 Context

Het zijn in dit onderzoek de initiële condities en de omgevingsfactoren die de context van besluitvorming vormen. De invloed van de complexiteitsverklaring (3.1.2) is enkel te doorgronden indien de context in beschouwing genomen wordt. De context biedt namelijk een verklaring voor het verloop van het proces dat niet altijd rationeel te herleiden is.

Initiële condities

De initiële condities kunnen een verklaring bieden voor de keuze voor PPS bij een decentrale overheidsorganisatie. Het betreft hier de omstandigheden die het startpunt voor het proces vormen. Het is de voorgeschiedenis die de kaders schetst, waarbinnen besluitvorming plaatsvindt. Binnen de complexiteitsverklaring kunnen kleine variaties in de initiële condities grote invloed hebben (Gerrits, 2012:15). In paragraaf 2.2.1 is het verband van deze condities met het mechanisme van padafhankelijkheid al beschreven. Aanvankelijke condities in het onderzoek die mogelijk van invloed zijn, moeten gezocht worden in de cultuur van de organisatie, de benodigde kennis voor het uitvoeren van het project of voor het werken met een geïntegreerde contractvorm, de financiële situatie van de gemeente en de eventuele ervaringen met PPS in de organisatie. Uiteindelijk hebben deze condities, deels via de werking van heuristieken, invloed op de totstandkoming van het besluitvormingsproces. Simpele gedragsregels komen voort uit de initiële condities van het proces en worden zichtbaar als besluitvorming plaatsvindt op basis van intuïtie en ervaring (Gerrits, 2012:120).

Omgevingsfactoren

Waar initiële condities invloed uitoefenen op het startpunt van het proces, kunnen omgevingsfactoren ook het verloop van het proces direct of indirect beïnvloeden. De omgeving is het gebied dat niet direct tot het project behoort, maar wel een indirecte relatie daarmee kan hebben. Het project kan geen directe invloed uitoefenen op omgevingsfactoren en wordt daarom geconfronteerd met externe gebeurtenissen. Op basis daarvan kan gesteld worden dat omgevingsfactoren in grote mate verband houden met het concept toeval.

Factoren die een invloed vanuit de omgeving indiceren kunnen worden ingedeeld in een aantal categorieën. Ten eerste politieke omgevingsfactoren, welke kunnen duiden op machtsverschuivingen of politiekgevoelige gebeurtenissen op verschillende niveaus. Een wisseling in de samenstelling van een college van B&W kan gevolgen hebben voor de wijze waarop een gemeente aankijkt tegen het geven van vrijheid aan de markt. Ten tweede de juridische factoren. Deze kunnen het aannemen van een nieuwe wet, een wetwijziging of een wetafschaffing inhouden. Ten derde de maatschappelijke omgevingsfactoren, die duiden op een maatschappelijke gebeurtenis in de samenleving op lokaal of nationaal niveau. De vierde categorie betreft de financiële factoren. Dit gaat om de geldelijke zaken, zoals (gedwongen) budgetwijzigingen, die invloed kunnen uitoefenen op het proces. Ten slotte kunnen ook economische factoren van invloed zijn. Economische factoren komen vooral tot uiting in micro- en macro-economische invloeden op het proces, zoals werkgelegenheidscijfers of economische groei. De laatste twee categorieën kunnen tot uiting komen op lokaal, nationaal en internationaal niveau.

Tabel 3.F: operationalisatie contextuele factoren

Concept	Indicatoren	Waarden	
Initiële condities	Bestuurlijke cultuur van de organisatie	Conservatief – progressief	
	Politieke cultuur van de organisatie	Stabiel – instabiel	
	Ambtelijke cultuur van de organisatie	Conservatief – progressief	
	Structuur van de organisatie	Verhoudingen in organisatie	Weinig bij ambtelijke org. – veel bij ambtelijke org.
		Verdeling van verantwoordelijkheden	Informeel - formeel
	Competenties van actoren	Zwak – sterk	
	Benodigde kennis uitvoering project / geïntegreerde contractvorm	Weinig - Veel	
	Financiële situatie opdrachtgever(s)	Slecht – goed	
	Ervaring geïntegreerde contractvorm	Weinig - veel	
Omgevingsfactoren	Politieke gebeurtenis	Lokaal / regionaal / nationaal	
	Juridische gebeurtenis	Lokaal / regionaal / nationaal / internationaal	
	Maatschappelijke gebeurtenis	Lokaal / regionaal / nationaal	
	Financiële gebeurtenis	Lokaal / nationaal / internationaal	
	Economische gebeurtenis	Lokaal / nationaal / internationaal	

3.1.4 Keuze voor PPS

De afhankelijke variabele van dit onderzoek is de keuze voor PPS bij decentrale overheden. Het zijn de rationele- en complexiteitsverklaring die in combinatie een verklaring bieden voor de keuze. De rationele verklaring geeft, middels de motieven, voor een deel de verklaring voor de keuze voor PPS. Daarnaast wordt de keuze voor PPS verklaard door het ontstaan van cruciale momenten, middels dynamiek en toeval. Vervolgens zijn het de contextuele factoren die invloed uitoefenen op proces van besluitvorming in zijn geheel en daarmee op de rationele- en complexiteitsverklaring. Indirect zijn de contextuele factoren daardoor van invloed op de keuze voor PPS.

Tabel 3.G: operationalisatie totstandkoming keuze voor PPS

Concept	Indicatoren	Waarden
Keuze voor PPS	Invloed van motieven op de keuze voor PPS	Klein – groot
	Invloed van cruciale momenten op de keuze voor PPS	Klein – groot
	Invloed van contextuele factoren op de keuze voor PPS	Klein – groot

3.2 Methodologie

In deze paragraaf worden de verschillende keuzes die voorafgaand en tijdens dit onderzoek zijn gemaakt verantwoord. De toelichting op de methodologie begint met een verantwoording van de gekozen onderzoeksstrategie, onderzoeksmethoden en onderzoekstechnieken. Vervolgens wordt in het steekproefkader de keuze voor de cases en de respondenten beargumenteerd. Tenslotte zal worden aangegeven welke maatregelen zijn genomen ter bevordering van de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

3.2.1 Strategieën, methoden en technieken

Dit onderzoek gaat niet enkel over de motieven in het besluitvormingsproces, maar eveneens over het unieke karakter en de context van de cases. Aangezien dit betekent dat er vele variabelen per casus moeten worden onderzocht is het niet mogelijk om een groot aantal cases te onderzoeken. Omdat in dit onderzoek per sector een gering aantal cases zal worden onderzocht is gekozen voor de gevalstudie als onderzoeksstrategie. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is een relatief groot aantal theoretische variabelen geoperationaliseerd. Het aantal variabelen in verhouding tot het aantal cases maakt de gevalstudie de meeste logische strategie voor dit onderzoek, omdat de gevalstudie cases in de diepte bestudeert (Swanborn, 2008:29).

Onderzoeksmethoden die aansluiten bij de gevalstudie zijn de inhoudsanalyse en het interview. Door deze twee methoden in combinatie met elkaar te gebruiken, wordt geprobeerd een zo compleet mogelijk beeld te schetsen van de besluitvorming bij decentrale overheden over PPS. Het verzamelen van informatie op meer dan één manier wordt ook wel triangulatie genoemd (Van Thiel, 2007:59). Het interview is de dominante methode van dit onderzoek en de inhoudsanalyse zal ter ondersteuning en controle van de interviews dienen. Voor zover deze beschikbaar zijn, zullen beleidsnota's, raadsverslagen en andere documenten over het verloop van de besluitvorming over de projecten worden geanalyseerd. De interviews zijn daarnaast semigestructureerd van opzet. Aan de ene kant vormt de operationalisatie de basis voor de interviewleidraad, maar aan de andere kant hebben de onderzoekers de vrijheid om de achterliggende betekenis van een antwoord te achterhalen. De structuur van een semigestructureerd interview zorgt daarnaast voor een hoge betrouwbaarheid en validiteit, omdat de interviews min of meer verlopen volgens een vast stramien (van Thiel, 2007:113).

Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop de interviewverslagen worden geanalyseerd. De interviews zullen worden opgenomen, zodat ze hierna kunnen worden getranscribeerd. Daarna zullen alle transcripten worden gecodeerd aan de hand van een codeerschema. Hierdoor wordt het mogelijk om de grote hoeveelheid aan data te ordenen, zodat er patronen in de antwoorden van de verschillende respondenten kunnen worden ontdekt (Berg, 2009:134). Het codeerschema komt voort uit de indicatoren van de operationalisatie. Dit codeerschema ligt echter niet geheel vast, omdat bepaalde codes gaandeweg het proces zich kunnen ontwikkelen. Deze manier van coderen wordt door Miles en Huberman (1994:61) aangeduid als *'accounting-scheme guided'*. Het voordeel hiervan is dat bepaalde codes kunnen worden opgesplitst als te veel tekstfragmenten dezelfde code meekrijgen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om nieuwe codes toe te voegen als verklaringen in de empirie naar voren komen die niet waren voorzien in de theorie. De onderzoekers tonen met de toepassing van deze onderzoekstechniek aan dat zij onbevooroordeeld te werk gaat en een open blik hebben ten aanzien van het onderzoek (Ibid:62). De definitieve versie van het codeerschema is opgenomen in bijlage 3.

Op het moment dat alle tekstfragmenten uit de interviewverslagen een code hebben meegekregen worden de verschillende interviews per casus geanalyseerd. Alle tekstfragmenten die een code hebben meegekregen waarvan de eerste twee cijfers uit het codeerschema overeenkomen worden onder elkaar gezet. Zo vormt zich een goed overzicht van alle uitspraken die betrekking hebben op een specifieke variabele. Vervolgens wordt geanalyseerd welke waarde het meest voorkomt bij desbetreffende variabele en of de verschillende respondenten dezelfde waarde geven aan een variabele. Bij een grote mate van overeenkomst wordt de meest voorkomende waarde van een variabele als uitgangspunt genomen voor de analyse. Als de respondenten in een casus tegenstrijdige waarden per variabele aangeven, wordt dit vermeld in de scriptie en wordt geprobeerd om de oorzaak te achterhalen.

Voorafgaand aan de interviews wordt de respondenten een vragenlijst toegezonden waar zij voor elk motief op een Likertschaal kunnen aangeven in welke mate het betreffende motief een rol heeft gespeeld in de keuze voor PPS in hun project. Deze vragenlijst is opgenomen in bijlage 1. De vragenlijsten dienen enerzijds als input voor de gesprekken met de respondenten en anderzijds is het een indicatie voor de analyse. De waarde die aan de invloed van elk motief wordt toegekend geschiedt echter op basis van de interpretatie van de interviews door de onderzoekers. Omdat het in de lijn der verwachting ligt dat er tegenstrijdige antwoorden gegeven zullen worden tussen de verschillende respondenten enerzijds en tussen de vragenlijsten en de interviews anderzijds, is het aan de onderzoekers om op basis van de beschikbare gegevens een kwalificatie te maken van de invloed van elk motief van de vragenlijst.

3.2.2 Steekproefkader

In zowel de sector infrastructuur als in de sector maatschappelijk vastgoed is een drietal cases geselecteerd. In de sector infrastructuur zijn dit de cases Stadsbrug Nijmegen, N302 Harderwijk en Vliegveld Eelde. In de sector maatschappelijk vastgoed zijn dit de cases Stadhuis Den Helder, Provinciehuis Gelderland en Stadhuiskwartier Deventer. Deze cases zijn geselecteerd omdat ze voldoen aan de criteria zoals die zijn opgesteld in de probleemstelling. De belangrijkste criteria zijn ten eerste de keuze voor een geïntegreerde contractvorm in de vorm van DBM(O) of DBFM(O) bij decentrale overheden en ten tweede de actualiteit van de cases. In dit onderzoek is gekozen voor de meest recente projecten, omdat het verloop van de besluitvorming bij oudere projecten op basis van interviews lastig te achterhalen is. Naast deze criteria heeft bij de keuze voor de cases ook een praktische overweging meegespeeld. Omdat de stageverlenende organisatie (PPSsupport) in contact stond met enkele projecten, konden de relevante respondenten eenvoudiger benaderd worden voor het onderzoek.

De respondenten uit de verschillende cases zijn geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij de projecten. Als enkel respondenten worden geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij de onderzoekssituatie, spreekt men ook wel van een *elite-interview* (Van Thiel, 2007:109). Het voordeel hiervan is dat zij veel kennis over het onderwerp hebben. Met betrekking tot de cases is gesproken met politici, beleidsambtenaren, (externe) adviseurs, projectleiders/-managers of mensen die binnen de organisatie nauw betrokken zijn geweest bij de keuze voor de contractvorm van hun project. Het uitgangspunt is geweest om in elke casus een gelijke samenstelling van respondenten te spreken. Gezien de unieke context van de cases en de verdeling van verantwoordelijkheden die van project tot project verschilt, is de samenstelling van respondenten (kwalitatief en kwantitatief) tussen de cases niet overeenkomstig. Uitgangspunt was om per casus drie tot vier respondenten te spreken,

maar om diverse oorzaken is er in beide sectoren per toeval gesproken met vier, drie en twee personen. Dit betekent dat in de cases met twee respondenten minder eenvoudig patronen kunnen worden gevonden en dat tegenstrijdigheid in antwoorden nadrukkelijker moeten worden meegenomen. Hieronder volgt per sector een overzicht van de respondenten per casus:

Tabel 3.H: overzicht respondenten sector infrastructuur

Casus	Naam	(toenmalige) Functie	Organisatie
Stadsbrug Nijmegen	P. Depla	Wethouder Ruimte & Bouwen, Sport, Werk & Inkomen	Gemeente Nijmegen
	R. Duifhuizen	Projectleider Stadsbrug Nijmegen	Gemeente Nijmegen
	M. Fleerackers	Contractmanager	Gemeente Nijmegen
	F. van Sloun	Inkoopadviseur	Ingenieursbureau Amsterdam
N302 Harderwijk	M. van Haaren	Gedeputeerde Infrastructuur en Openbaar Vervoer	Provincie Gelderland
	P. van der Eijk	Projectmanager N302	Provincie Gelderland
Vliegveld Eelde	C. Stutterheim	Adjunct-directeur	Groningen Airport Eelde
	M. van der Horst	Contractmanager	Twynstra Gudde
	M. Nagelkerke	Adviseur	Rijkswaterstaat

Tabel 3.I: overzicht respondenten sector maatschappelijk vastgoed

Casus	Naam	(toenmalige) Functie	Organisatie
Stadhuis Den Helder	B. Fritzsche	- Wethouder Stedelijke vernieuwing, Financiën en Economische zaken. - Raadslid	Gemeente Den Helder
	H. Savelkoul	Projectmanager nieuwbouw stadhuis	Roosemalen & Savelkoul Managementadviseurs
	H. Kaag	Manager afdeling Ruimte, Wonen en Ondernemen	Gemeente Den Helder
	J. Feijtel	Extern adviseur	Gemeente Den Helder
Provinciehuis Gelderland	P. van der Eijk	Projectmanager Provinciehuis Gelderland	Provincie Gelderland
	J. van der Vegte	Adviseur geïntegreerde aanbesteding	Rijksgebouwendienst
Stadhuiskwartier Deventer	R. Verberne	Projectleider Stadhuiskwartier Deventer	Gemeente Deventer
	A. Dankert	Inkoopcoördinator	Gemeente Deventer
	A. Balvers	Extern adviseur	BBN Adviseurs

3.2.3 Betrouwbaarheid en validiteit

De *betrouwbaarheid* van dit onderzoek wordt beschreven aan de hand van twee elementen: nauwkeurigheid en consistentie. Het onderzoek kent, als gevolg van een operationalisatie van de concepten uit theoretisch kader, een hoge nauwkeurigheid (Van Thiel, 2007:113). Door helder te maken hoe variabelen gemeten worden in empirisch opzicht, wordt de nauwkeurigheid verhoogd. Daarnaast wordt bij de analyse van het interviewmateriaal gebruik gemaakt van de onderzoekstechniek coderen. Deze techniek draagt bij aan de transparantie van het onderzoek en door het opstellen van een codeerschema dat aansluit bij de operationalisatie van het onderzoek, kan nauwkeurig te werk worden gegaan.

Omdat coderen een herhaalbare en transparante techniek is, draagt dit tevens bij aan de consistentie (herhaalbaarheid) van het onderzoek. Toch moet de consistentie van dit onderzoek als 'laag' gekwalificeerd worden. De interviews vormen de belangrijkste bron van informatie en interviews zijn in algemene zin moeilijk herhaalbaar. Echter, de aanwezigheid van meerdere respondenten in meerdere cases vormt wel een mate van controle op de empirische resultaten. Van Thiel ziet dit als triangulatie van informatiebronnen (2007:59). Tevens wordt een hoge mate van transparantie en systematische verantwoording aangehouden over de gemaakte keuzes gedurende het onderzoek.

In relatie tot de betrouwbaarheid van het onderzoek dienen de onderzoekers zich bewust te zijn van de beperkingen die zich kunnen voordoen bij het interpreteren en analyseren van kwalitatief onderzoeksmateriaal. Vandaar dat de onderzoekers elkaars interviewverslagen eveneens hebben gecodeerd. Op het moment dat er opvallende verschillen in het toekennen van codes werden geconstateerd is in onderling overleg besloten op welke wijze een tekstfragment moest worden begrepen. Hiermee is het verschil in interpretatie van de onderzoekers voor een groot deel weggenomen. Daarnaast is het van belang dat de onderzoekers een gezonde afstand en mate van objectiviteit tot het onderzoeksobject bewaren. Ondanks het feit dat de cases van het onderzoek enkel projecten betreffen waar gekozen is voor PPS, dienen de onderzoekers zich tevens bewust te zijn van de nadelen die PPS zou kunnen hebben.

Ten tweede wordt aandacht besteed aan de *validiteit* van het onderzoek, dat hier wordt opgesplitst in de interne en externe validiteit. De interne validiteit, oftewel de geldigheid is in dit onderzoek als 'hoog' te kwalificeren. Deze kwalificatie komt voort uit de rijke verzameling van data (Ibid:98). Het is bij een kwalitatief onderzoek echter lastig om de causaliteit tussen variabelen te benoemen en te bewijzen. Het is met andere woorden niet onomstotelijk vast te stellen of een bepaalde onafhankelijke variabele de totstandkoming van een bepaalde afhankelijke variabele veroorzaakt. Mogelijk zijn er andere variabelen die deze relatie beïnvloeden of die de totstandkoming van de afhankelijke variabele veroorzaken. De cases van dit onderzoek zijn geselecteerd op de afhankelijke variabele: de keuze voor PPS bij decentrale overheden. Daarnaast is bij kwalitatief onderzoek de richting van de relaties onzeker, omdat het onderzochte oorzakelijke verband wederkerig kan zijn. Swanborn (2008:65) spreekt in dit verband van het *confounding effect*. Er is sprake van confounding wanneer een derde factor, die gerelateerd is aan zowel de onafhankelijke- als de afhankelijke variabele, het causale verband tussen die twee verstoort. De onderzoekers dienen zich bij de analyse bewust te zijn van de mogelijke invloed van dit effect op de uitkomsten van het onderzoek.

Ook bij de interne validiteit speelt het gevaar van subjectiviteit of vooringenomenheid bij de onderzoekers. Een terugkoppeling van de bevindingen uit de interviews naar de respondenten kan hierop een controlemechanisme vormen. Om de interne validiteit te verhogen, wordt daarnaast één dezelfde interviewleidraad aangehouden bij de interviews. Wel wordt een lichte differentiatie gemaakt in de interviewleidraad aan de hand van de functie van de respondent. Om de mate van subjectiviteit of vooringenomenheid in het onderzoek te beperken, worden de geschreven teksten van de onderzoekers onderling gecontroleerd.

Het tweede element betreft de externe validiteit, oftewel de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Als gevolg van de gekozen onderzoeksstrategie (gevalsstudie) is deze 'betrekkelijk laag' te noemen. De bevindingen van cases generaliseren naar andere situaties, wordt problematisch door de uniciteit en de contextgebondenheid (Flyvbjerg, 2006. In: Van Thiel, 2007:98). Aan de andere kant is het plausibel om aan te nemen dat het verloop van de besluitvormingsprocessen in de cases in bepaalde mate overeenkomsten vertoont met vergelijkbare projecten bij andere overheidsorganisaties in dezelfde sector. Dit is plausibel omdat de populatie van decentrale overheidsprojecten waar voor PPS gekozen is, relatief klein is. Dit onderzoek richt zich op een betrekkelijk groot aandeel van die cases in de populatie en daarmee zijn bepaalde (generieke) patronen te onderscheiden die mogelijk ook gelden voor vergelijkbare projecten uit de populatie.

3.2.4 Taakverdeling onderzoekers

De werkzaamheden die verzet moesten worden om tot de eindversie van de scriptie te komen, zijn tussen beide onderzoekers gelijkmatig verdeeld. Tevens zijn de geschreven teksten onderling gecontroleerd en bediscussieerd. Een uitgebreid overzicht van de taakverdeling tussen de onderzoekers is opgenomen in bijlage 4.

HOOFDSTUK 4 CASUSBESCHRIJVING EN CONTEXT

Alvorens overgegaan kan worden op de resultaten van het onderzoek is het van belang de cases en de context van het besluitvormingsproces waarop het onderzoek gebaseerd is te beschrijven. Eerst zullen de cases van de sector infrastructuur aan de orde komen en daarna is aandacht voor de maatschappelijk vastgoedprojecten. Na een korte beschrijving van het totale project, wordt van elke casus het verloop van het besluitvormingsproces met betrekking op de keuze voor PPS op hoofdlijnen weergegeven. Vervolgens wordt aangegeven welke contextfactoren invloed hebben gehad op het proces. Hierbij is aandacht voor de initiële condities en de omgevingsfactoren. Enkel de variabelen die daadwerkelijk van invloed zijn geweest op het proces worden in deze paragraaf behandeld. Elke casus wordt afgesloten met een overzichtstabel waarin alle belangrijke concepten uit de context van desbetreffende casus worden weergegeven.

4.1 Projecten infrastructuur

In deze subparagraaf worden de drie cases uit de sector infrastructuur besproken. Eerst wordt het proces van besluitvorming en de context van de aanbesteding van de Stadsbrug 'De Oversteek' in Nijmegen besproken. Vervolgens komt de reconstructie van de N302 bij Harderwijk aan bod. Tenslotte wordt de baanverlening van de start- en landingsbaan van Groningen Airport Eelde beschreven. De resultaten zijn gebaseerd op interviews met de toenmalig politiek verantwoordelijken, projectleiders, contractmanagers en (externe) adviseurs.

4.1.1 Stadsbrug Nijmegen – DBM

De Stadsbrug 'De Oversteek' verbindt de oude stad van Nijmegen vanaf november 2013 met de Waalsprong aan de noordelijke zijde van de rivier (Gemeente Nijmegen, 2006). De doelstelling voor het aanleggen van de brug is het verbeteren van de bereikbaarheid van Nijmegen en het verminderen van de verkeersdruk op de Waalbrug. De aanleg van de Stadsbrug maakt deel uit van het programma 'Koers West' dat is vastgesteld in oktober 2003. (Gemeente Nijmegen, 2005). De Stadsbrug 'De Oversteek' bestaat uit een zestig meter hoge hoofdoverspanning van staal. De naam van de brug verwijst naar de heldhaftige oversteek van de geallieerden op deze plaats in 1944 (Gemeente Nijmegen, 2013).

Proces van besluitvorming

Het proces rond de Stadsbrug Nijmegen is georganiseerd volgens het Integraal Project Management Model (IPM-model). Dit model kent een aantal sleutelrollen in de vorm van een projectmanager, een technisch manager, een omgevingsmanager, een contractmanager en een manager projectbeheersing. De toenmalig wethouder Depla geeft aan dat alle bouwprojecten in Nijmegen worden gerealiseerd door een ontwikkelingsbedrijf. Om die reden was niet de wethouder van Verkeer, maar de wethouder van Ruimte en Bouwen verantwoordelijk voor het aanbestedingsproces van de Stadsbrug. De projectleider van de Stadsbrug was namens het college geamendeerd om de aanbesteding te doen.

De projectleider geeft aan dat hij zich vanaf 2002 heeft georiënteerd op de aanpak van de aanbesteding. Hij heeft hierbij zijn 'licht opgestoken bij Rijkswaterstaat en ProRail', omdat hier veel kennis aanwezig was over geïntegreerde contracten. Er zijn toen meerdere gesprekken gevoerd met experts die aan het oefenen waren en die zijn samen met de eerste resultaten van de geïntegreerde

contracten in die tijd, meegenomen in het proces. Alle respondenten geven aan dat er vanaf begin af aan is gesproken over geïntegreerde contracten en dat de vorm en inhoud van het contract geleidelijk aan is gegroeid en ontwikkeld. De aanbestedingsspecialist van het Ingenieursbureau Amsterdam (IBA) geeft aan dat de projectleider ‘een rondje door het land heeft gemaakt’ om te kijken bij welke organisaties kennis van grote bruggen aanwezig was. Op deze manier is IBA betrokken geraakt bij het opstellen van de inkoopstrategie.

Begin 2006 speelde het idee om een technische haalbaarheidsstudie te laten doen naar de haalbaarheid van een brug op die locatie en binnen het beschikbare budget. De inkoopadviseur geeft aan dat hij hierbij heeft gewaarschuwd voor het te vroeg betrekken van een ingenieursbureau. IBA heeft toen een visie ontwikkeld op de aanbesteding en realisatie van de Stadsbrug. Binnen deze visie heeft IBA toen de studieopdracht voor de gemeente Nijmegen aanbesteed. Meerdere respondenten geven aan dat vanaf dat moment een DBM-contract al in beeld was. De combinatie van Design&Build stond in het voorjaar van 2006 al vast en M-component was op dat moment nog een discussiepunt. Parallel met de technische haalbaarheidsstudie werd de inkoopstrategie opgesteld. De projectleider heeft eind 2006 een projectteam samengesteld en voor de zomer van 2007 werd de inkoopstrategie door het aanbestedingsteam vastgesteld. Op dat moment had de projectorganisatie informeel gekozen voor een DBM-contract en een concurrentiegerichte dialoog.

Tijdens de voorbereiding van de aanbesteding is wethouder Depla echter aan het twijfelen gebracht over de aanbestedingsprocedure door een advocaat van Dirkzwager, ook wel de ‘gemeenteadvocaat’ genoemd. Er ontstond hierdoor een discussie tussen de wethouder en het projectbureau. De discussie ging met name over de aanbestedingsprocedure, de concurrentiegerichte dialoog:

“De discussie was de concurrentiegerichte dialoog. Dat was veel spannender en dat heeft politiek gezien veel meer discussie opgeroepen dan de vraag: doen we DBM?” (Toenmalig wethouder Depla, Nijmegen)

De contractmanager geeft aan dat de concurrentiegerichte dialoog maar voor een deel is terug te voeren op de contractvorm. Met name de keuze om de M toe te voegen staat los van de keuze voor de concurrentiegerichte dialoog. De inkoopadviseur geeft echter aan dat de relatie tussen de contractvorm en de aanbestedingsprocedure niet los van elkaar kunnen worden gezien:

“Als wij de concurrentiegerichte dialoog niet meer mogen doen, dan steken wij ons hand niet meer in het vuur dat we dat DBM-contract goed in de markt gezet kunnen krijgen.” (Inkoopadviseur, IBA)

Het besluit werd toen bijna genomen om de procedure te volgen volgens de traditionele aanpak. De projectleider, de contractmanager en de inkoopadviseur hebben toen veel druk uitgeoefend om toch voor de concurrentiegerichte dialoog te gaan. Verschillende personen uit de projectorganisatie, waaronder de projectleider hebben toen zelfs bedreigd om hun functie neer te leggen als de concurrentiegerichte dialoog en hiermee het DBM-contract niet door zou gaan.

De projectleider heeft vervolgens gekozen om een aantal externe deskundigen te betrekken in het proces die veel ervaring had met de aanbesteding van complexe projecten. Deze ‘tenderboard’ heeft het aanbestedingsteam op de proef gesteld met kritische vragen. Toen deze tenderboard aangaf dat de concurrentiegerichte dialoog de beste oplossing was, is wethouder Depla omgeslagen. Eind 2007 is de wethouder meegegaan in de keuze voor DBM en voor de concurrentiegerichte dialoog en vanaf dat moment is zijn rol in het proces aanzienlijk veranderd:

“Op het moment dat hij ook overtuigd was van zo gaan we het doen werd het voor ons een medestander naar ieder ander binnen de organisatie.” (Contractmanager Stadsbrug Nijmegen)

Begin 2008 heeft het college de inkoopstrategie definitief vastgesteld. De projectleider geeft aan dat er hierna nog amper discussie is geweest in de gemeenteraad, omdat wethouder Depla de keuze heel goed kon uitleggen.

Contextuele factoren

Achtereenvolgens zullen de initiële condities en de omgevingsfactoren in deze casus worden benoemd. Deze initiële condities vallen in de categorieën verdeling van verantwoordelijkheden, verhoudingen in de organisatie, competenties en kennis van het ambtelijk apparaat en ervaring met geïntegreerde contracten.

Een belangrijke startconditie die de context van deze casus vormt is de structuur van de organisatie. In de eerste plaats wordt de verdeling van verantwoordelijkheden meermaals benadrukt. Het project was georganiseerd volgens het IPM-model en verschillende managers van het projectbureau werden ingehuurd vanuit andere organisaties. Deze casus krijgt daarom de waarde ‘weinig verantwoordelijkheid ambtelijke organisatie’ mee als het gaat om de variabele verdeling van verantwoordelijkheden. Wethouder Depla geeft aan dat het op afstand plaatsen van de eigen afdeling een belangrijke rol heeft gespeeld in de keuze:

“Het heeft ook te maken met de macht en het positie van het ontwikkelingsbedrijf, waardoor de beleidsdisciplines op afstand konden worden gehouden. Naarmate de beleidsdisciplines een grotere invloed hebben, een sterke positie hebben, is de neiging om het over te laten aan de markt minder groot.” (Toenmalig wethouder Depla, Nijmegen)

Om deze reden was niet de wethouder van Verkeer, maar de wethouder van het ontwikkelingsbedrijf (Depla) verantwoordelijk voor de aanbesteding van de stadsbrug. Volgens wethouder Depla was de kans anders groot geweest dat de wethouder van Verkeer het proces niet zou loslaten, omdat de ‘inhoudelijke wethouder’ vaak denkt het proces zelf te kunnen regelen.

Ook de invloed van de informele verhoudingen in de organisatie van de gemeente Nijmegen wordt door meerdere respondenten benadrukt. De contractmanager geeft aan dat de projectleider en goede status en reputatie had in de organisatie. Meerdere respondenten geven aan dat de projectleider goed in staat was om het verhaal over de contractvorm uit te dragen naar de wethouder. Ook de dominante positie van wethouder Depla was van belang om de keuze voor DBM uiteindelijk te verdedigen.

Hiermee samen hangen de competenties van de sleutelpersonen in het project. De inkoopadviseur geeft aan dat de projectleider in staat was telkens de juiste personen om zich heen te verzamelen. Dit zorgde ervoor dat hij voldoende personen met kennis van aanbesteden en het bouwen van bruggen om zich heen had verzameld die de organisatie zelf nog niet in huis had.

Kennis binnen de organisatie was een andere zeer belangrijke contextfactor in deze case. Door alle respondenten wordt aangegeven dat juist het gebrek aan kennis over het bouwen van bruggen een zeer belangrijke factor was in de keuze voor het DBM-contract. Omdat de gemeente geen ervaring had met het bouwen van grote bruggen en dit soort ‘kunstwerken’, was het volgens de contractmanager evident dat de markt zelf verantwoordelijk was voor het gehele proces.

“Nijmegen heeft haar keuze in essentie gebaseerd op: wij hebben geen verstand van bruggen, de markt wel.” (Inkoopadviseur, IBA)

Daarnaast had de ervaring met de aanbesteding van andere projecten een grote rol in de keuze voor DBM. Alle respondenten geven aan dat men nog geen ervaring had met PPS in de sector infrastructuur. Er waren wel enkele projecten gerealiseerd door middel van DB, maar onderhoud werd voor het eerst meegenomen in een contract. Ervaring met innovatieve contracten was echter wel aanwezig bij de contractmanager en de adviseur van IBA. Zij hebben die ervaring ook duidelijk meegenomen bij het opstellen van de inkoopstrategie. Het was echter de negatieve ervaring van de gemeente met traditionele aanbesteding die de keuze voor PPS het meest heeft beïnvloed. Zo geeft wethouder Depla aan dat bij de oplevering van een fietsenstalling onduidelijkheid was over wie er verantwoordelijk was voor de lekkages. De projectleider heeft het daarnaast over een traditionele aanbesteding bij ‘de snelbinder’, een kleinere brug in Nijmegen:

“Rampzalig! Nooit doen, het is veel en veel te duur geworden. Qua onderhoud is het ook waardeloos. Zo zou ik het nooit meer doen”. (Projectleider Stadsbrug Nijmegen)

Gebeurtenissen in de omgeving hebben volgens de respondenten een geringe invloed gehad op de case. De economische situatie was tijdens het besluitvormingsproces nog gunstig en er werd daarom nog niet gesproken over bezuinigen. De economische crisis heeft wel invloed gehad op de aanbestedingsprocedure, omdat het makkelijker werd om marktpartijen te vinden. De projectleider geeft aan dat PPS in die tijd ‘hot was’, maar dat het rijksbeleid ‘Markt, tenzij’ niet zomaar werd overgenomen. De gemeente Nijmegen spreekt dan ook wel over de ‘Markt, omdat’.

De interventie van de gemeenteadvocaat had wel te maken met een omgevingsfactor. De aanbesteding van de brug “De Lange Wapper” in Antwerpen die door middel van een concurrentiegerichte dialoog tot stand kwam mislukte. Deze mislukte aanbesteding werd breed uitgemeten in de media en hierdoor heeft de gemeenteadvocaat volgens de inkoopadviseur een negatief advies gegeven.

Tabel 4.A: contextuele factoren Stadsbrug Nijmegen

Contextuele factoren		
Indicator	Waarde	Toelichting
Verdeling verantwoordelijkheden (structuur)	Weinig bij ambtelijke organisatie	Ambtelijke organisatie wordt op afstand geplaatst vanwege de verantwoordelijkheid van de projectorganisatie en het IPM-model
Verhoudingen in de organisatie (structuur)	Informeel	Status van de projectleider ten opzichte van het bestuur
Competenties van actoren	Sterk	Open houding van projectleider
Benodigde kennis uitvoering project	Weinig kennis	Weinig kennis in organisatie over het bouwen van grote bruggen
Ervaring geïntegreerde contractvorm	Veel ervaring	De contractmanager en de adviseur van IBA brachten ervaring PPS met zich mee
Maatschappelijke gebeurtenis	Internationaal	Mislukte aanbesteding ‘De Lange Wapper’

4.1.2 N302 Harderwijk – DBM

De provinciale weg N302 verbindt Flevoland met de A28 en is voor een groot deel gelegen in de gemeente Harderwijk (Provincie Gelderland, 2004:7). Een verkeersstudie in 2004 toonde aan dat de N302 tot 2010 steeds meer een knelpunt zou worden. Deze capaciteitsproblemen zouden overlast veroorzaken voor omwonenden, het bedrijventerrein en de gebruikers van de weg (Idem, 9). Er is besloten om de weg te reconstrueren en de weg is opgeleverd in 2010 door Heijmans Infrastructuur. Kenmerkend aan het project is een nieuwe wegconstructie met een optimale combinatie van een stil wegdek en stille onderhoudsarme voegovergangen (Heijmans, 2013).

Proces van besluitvorming

Het proces omtrent de aanbesteding van de N302 begon ongeveer tien jaar geleden toen de Statenleden van de provincie Gelderland werden benaderd door bouwbedrijven om innovatieve contracten te gebruiken. Beide respondenten geven aan dat de Statenleden vervolgens in een Commissievergadering de opdracht hebben gegeven aan de gedeputeerde van Infrastructuur om PPS toe te passen. Vervolgens heeft de gedeputeerde in onderling overleg met de directeur van de afdeling Wegen eind 2004 besloten om hiervoor de N302 te gebruiken. De verwachting was dat de N302 niet te veel tijd in beslag zou nemen omdat het enkel ging om een reconstructie van de huidige weg. De gedeputeerde geeft aan dat ze bij de N302 haar ‘politieke risico goed kon inschatten’. Ook de projectmanager geeft aan dat men dit project ervaring op wilde doen met het outsourcen van een stuk weg:

“Dus we hebben gezegd: ok, dat ligt aan de grens van de provincie, daar kunnen we mooi eens mee experimenteren. Laten we die M (Maintain) eens gaan invullen en laten we kijken wat die M betekent voor het kwaliteitsaspect.” (Projectmanager N302)

De wens van de politiek en de kenmerken van het project kwamen volgens de projectmanager op het juiste moment samen:

“De politiek roept iets en daar moet je op ingaan, daar moet je antwoord op hebben. Dus eigenlijk kwam het heel mooi samen. De tijd bij ons was rijp, er lag een project dat er eigenlijk om schreeuwde en zo hebben we dat bij elkaar kunnen brengen.” (Projectmanager N302)

De projectmanager heeft toen samen met de projectdirecteur met een paar juristen om tafel gezeten en de verschillende contractvormen naast elkaar gezet. Vervolgens hebben zij begin 2005 een presentatie gegeven aan de Statencommissie over de verschillende contractvormen. Alle letters uit DBFMO zijn ter sprake gekomen, maar de O en de F bleken al snel niet interessant en de M lag nog heel gevoelig. De gedeputeerde Van Haaren heeft op deze avond gevraagd aan de Statencommissie wat zij precies wilden bereiken met PPS en hoeveel risico zij mocht nemen. Op deze avond is ook de N302 voorgesteld als project. De kerngroep die ‘helemaal gefocust was op innovatieve aanbesteding’ is volgens gedeputeerde Van Haaren vanaf toen meegenomen in het denken.

Vervolgens is er gekozen om een MER-procedure te starten om vertrouwen te winnen en de rechtszekerheid van de burger te waarborgen. Gedeputeerde Van Haaren geeft aan dat een MER-procedure niet verplicht was, omdat het om een opwaardering van een weg ging. Tenslotte is er een Statenvergadering geweest waarin de gedeputeerde de contractvorm heeft voorgelegd. Op die avond, in het voorjaar van 2005, hebben de Staten gekozen voor een DBM-contract met de optie ‘Alliantie’.

Na deze keuze van de provincie is nog een keer dezelfde presentatie gegeven aan de gemeenteraad van Harderwijk, omdat ook zij moesten instemmen met het bestemmingsplan. De projectmanager geeft aan dat hij toen naast de wethouder heeft gestaan en dat er een discussie is geweest met publiek erbij. De gedeputeerde geeft aan dat ze tijdens meerdere bijeenkomsten de raadsleden en de burger heeft moeten overtuigen om ruimte te geven aan de markt:

“Bij heel veel bijeenkomsten aanwezig zijn. Zodat mensen echt het vertrouwen hebben, zij gaat het inderdaad waar maken, zij houdt ons niet voor de gek. Dus die avonden zijn cruciaal.” (Toenmalig gedeputeerde Van Haaren)

De gedeputeerde heeft zich daarnaast veel laten zien in de gemeente Harderwijk en in de media. Het ruime bestemmingsplan is toen door de gemeenteraad vastgesteld, zodat er veel ontwerpruimte voor de markt was. Toen de gemeenteraad akkoord was met het bestemmingsplan, waren de Staten ook snel akkoord omdat zij het hele proces ‘dichtbij werden gehouden’. De projectmanager geeft aan dat er na die tijd intern nog enige discussie is geweest over de M. Op het moment dat de eigen organisatie het DBM-contract verder moest invullen, ontstond er weerstand tot vrij hoog niveau:

“Eerst is dat nog ver van mijn bed af. Maar op het moment dat je eisen gaat samenstellen, op het moment dat je er over gaat praten; dat stuk gaat even uit het eigen onderhoud. [...] Dus je krijgt opeens emoties.” (Projectmanager N302)

De projectmanager heeft toen gevraagd aan de gedeputeerde Van Haaren of hij nog verder moest gaan met het DBM-contract. De politiek veranderde niet van mening en het contract is inclusief de M in 2007 definitief uitgewerkt. De discussie over de M heeft er wel toe geleid dat de onderhoudsperiode in het contract is bijgesteld van 25 naar 15 jaar.

Contextuele factoren

De initiële condities die het meest van belang zijn in deze casus zijn de verhoudingen in de organisatie, de financiële situatie van de opdrachtgever en ervaring met geïntegreerde contracten. Daarnaast heeft de maatschappelijke omgeving invloed gehad op het proces.

De verhoudingen binnen de organisatie van de provincie Gelderland zijn een belangrijke initiële conditie in het proces. Gedeputeerde Van Haaren geeft aan dat zij een ervaren bestuurder was toen ze aan het proces begon. Daardoor was ze goed in staat om mee te denken met haar ambtenaren en vertrouwen te scheppen. Ze begreep daarnaast goed dat ambtenaren en Statenleden het ‘best eng’ vonden en dat ze daarom zichtbaar moest blijven gaandeweg het proces. De informele verhoudingen hadden daarom een belangrijke invloed op het proces.

De financiële situatie van de provincie Gelderland lijkt daarnaast ook een belangrijke startconditie. Omdat bouwbedrijven wisten dat de provincie een groot budget ter beschikking had hebben zij Statenleden benaderd. Gedeputeerde Van Haaren geeft aan dat zij de opdracht had om veel rondwegen aan te leggen en dat bouwbedrijven daarom een kans zagen:

“Dat zien bouwers en aannemers. De hele wereld wil daar een graantje van meepikken. De marktpartijen hebben toen Statenleden benaderd.” (Toenmalig gedeputeerde Van Haaren)

Ook de provincie Gelderland had bij aanvang van het proces nog geen ervaring met innovatieve contracten. Gedeputeerde Van Haaren geeft aan dat er ook geen negatieve ervaring was met traditionele aanbesteding. De tegenbeweging in de organisatie over de M was volgens de

projectmanager dan ook goed te begrijpen. Zoals eerder aangegeven wilde men juist ervaring op doen met PPS door middel van dit project, omdat de markt zei dat er meer uit het budget kon worden gehaald.

In de omgeving van het proces speelde een Raad van State-procedure, waardoor de verbinding voor 2010 klaar moest zijn. De projectmanager geeft aan dat deze tijdsdruk heeft geholpen om partijen mee te krijgen in de keuze voor het DBM-contract. Alhoewel er bij de provincie geen ervaring was met innovatieve contracten, was die ervaring er wel in de omgeving van de provincie. Aannemers hadden ervaring opgedaan met de A59 en er kwamen succesverhalen over PPS bij de Waardse Alliantie. De projectmanager heeft enkele mensen van dit project gesproken en argumenten hiervan, waaronder de optie alliantie, gebruikt in de discussie met de Staten. De succesverhalen over PPS uit de omgeving kwamen via de aannemers tot de Statenleden. De gedeputeerde Van Haaren geeft aan dat de keuze voor het DBM-contract hierdoor puur politiek is bepaald:

“De keuze voor dit contract was politiek ingegeven. In die tijd moest alles nieuw en verbeterd. Er was niet een reden om voor deze contractvorm te kiezen, anders dan een politieke.” (Toenmalig gedeputeerde Van Haaren)

De gedeputeerde verwijst hiermee ook naar een algemene maatschappelijke verandering in de omgeving. De provincie voelde immers dat het mee moest gaan met de tijd.

Tabel 4.B: contextuele factoren N302 Harderwijk

Contextuele factoren		
Indicator	Waarde	Toelichting
Verhoudingen in de organisatie (structuur)	Informeel	Gedeputeerde is ervaren en in staat vertrouwen te geven en mee te denken met haar ambtenaren
Financiële situatie opdrachtgever	Goede situatie	Groot budget beschikbaar voor het aanleggen van wegen
Ervaring geïntegreerde contractvorm	Weinig ervaring	Weinig ervaring met geïntegreerde contracten, men wilde graag deze ervaring opdoen
Juridische gebeurtenis	Regionaal	Raad van State-procedure
Maatschappelijke gebeurtenis	Nationaal	- Succesverhalen A59 en Waardse Alliantie - Meegaan met algemene maatschappelijke verandering over PPS

4.1.3 Vliegveld Eelde – DBFM-light

De start- en landingsbaan van Groningen Airport Eelde (GAE) is verlengd naar 2500 meter en over de hele lengte van een nieuwe innovatieve toplaag voorzien (Groningen Airport Eelde, 2013). Door de baanverlenging heeft de luchthaven een beter bereik en zijn er toenemende economische kansen voor het bedrijfsleven in het noorden. Er is gekozen om de baan aan te besteden door middel van een DBFM-light contract, een DBM-contract met een lichte vorm van private financiering. Door de toepassing van nieuwe technieken in de verhardingsconstructie en de toplaag geldt de baanverlenging als voorbeeldproject voor duurzaam bouwen in de luchtvaart (Ibid). Na de bouwwerkzaamheden van ongeveer een jaar is de verlengde baan op 24 april 2013 officieel geopend door staatssecretaris Mansveld.

Proces van besluitvorming

Ongeveer twaalf jaar geleden is Groningen Airport Eelde begonnen met de planvorming rond de baanverlenging. In 2003 heeft het vliegveld overeenstemming gekregen met het toenmalige Ministerie van Verkeer en Waterstaat over de financiering. Er is toen een globaal ontwerp gemaakt, dat later is doorberekend door Rijkswaterstaat. Een aantal jaar later bleek dit ontwerp niet helemaal meer te voldoen aan de eisen van de tijd. De adjunct-directeur van GAE geeft aan dat het hele ontwerp samen met DHV, een ingenieursbureau, nog eens is bekeken. In 2008 kwam men toen tot de conclusie dat men het project anders wilde uitwerken:

“Het voortraject van de eerste plannen was allemaal op basis van: maak maar een bestek en besteed maar aan. In die fase is door DHV ook wel eens geopperd; er zijn ook wel andere aanbestedingsmogelijkheden.”

(Adjunct-directeur GAE)

PPS kwam nog niet als term naar voren, maar er werd wel geopperd om kwaliteit en misschien onderhoud in het contract onder te brengen. Op het moment dat de aanbesteding ter discussie kwam werd Jos Hillen van Twynstra Gudde ingehuurd als interim-directeur. Alle respondenten geven aan dat een ontmoeting tussen Jos Hillen en Jan van Schoonhoven, een voormalig leidinggevende van de PPS Kennispool, een cruciaal moment in het proces was:

“Het hele balletje is gaan rollen toen Jos Hillen en Jan van Schoonhoven destijds gesproken hadden van; het moet toch ook wel voor een luchthaven mogelijk zijn om voor zo’n klein contract een DBFM te maken?”

(Contractmanager, Twynstra Gudde)

Eind 2009 is een aanbestedingsteam samengesteld met drie personen van Twynstra Gudde, de adjunct-directeur en de havenmeester van Vliegveld Eelde. Dit aanbestedingsteam kreeg de opdracht mee om een PPC uit te voeren, ook al viel het project met twintig miljoen ruim onder de investeringsgrens. Een adviseur van Rijkswaterstaat geeft aan dat de keuze hiermee voor een groot deel al is gemaakt, maar dat er wel daadwerkelijk een meerwaarde moest komen uit de PPC. Tijdens de PPC zijn drie verschillende contractvormen afgewogen: E&C, DBFM en DBFM-light. Uit de optie DBFM kwam een duidelijk kwalitatief voordeel:

“Toen hebben we gezegd; we gaan hier voor, mits het financieel verantwoord is.” (Contractmanager, Twynstra Gudde)

Meerdere respondenten geven aan dat er een klein financieel voordeel kwam uit de kwantitatieve berekening, en dat het daarom een verstandige keuze was. In de uitwerking van de PPC heeft Vliegveld Eelde gebruik gemaakt van de aanwezige kennis van de PPS Kennispool. Er is toen nog enige discussie geweest over de F in het contract, omdat het aanbestedingsteam het contract eenvoudiger wilde maken. Er is toen gekozen voor DBFM-light, dus voor een lichte financiering van de private partij en een eenvoudiger contract.

De keuze voor DBFM-light is voorgelegd aan de Raad van Bestuur van GAE. Alle respondenten geven aan dat de Raad van Bestuur al betrokken was bij de PPC, zodat er nog weinig discussie was op de officiële beslistmomenten. De Raad van Bestuur heeft vervolgens op basis van documenten de keuze onderbouwd aan de Raad van Commissarissen. Het aanbestedingsteam heeft de Raad van Bestuur hierin ook ondersteund. Vervolgens hebben de aandeelhouders begin 2010 besloten over de investeringsbeslissing en het traject van aanbesteding. De contractmanager geeft aan dat de aandeelhouders niet meer de contractafweging hebben gemaakt aangezien ze het mandaat bij de

Raad van Commissarissen hebben gelegd. Ook de adjunct-directeur geeft aan dat er weinig discussie is geweest met de aandeelhouders over de contractvorm:

“Daarom is het van belang om van te voren wel de instemming te hebben van de Commissarissen om zo’n contractvorm te kiezen. Die gunning komt dan logischerwijs uit de aanbesteding naar voren, maar die beslissing wordt dan wel expliciet nog een keer genomen.” (Adjunct-directeur GAE)

Contextuele factoren

De initiële condities die in deze casus van belang zijn vallen in de categorieën kennis, omvang van het ambtelijk apparaat en ervaring met geïntegreerde contracten. Er zijn geen omgevingsfactoren geweest die een grote invloed hebben gehad op het proces.

De respondenten geven aan dat GAE geen kennis in huis heeft over aanbesteden en het aanleggen van infrastructuur aangezien het niet de kerntaak van de organisatie is. Dit hangt samen met de omvang van de organisatie. De respondenten geven aan dat een baanverlengingsproject maar één keer in de zoveel tijd voorkomt. Groningen Airport Eelde heeft geen technische afdeling en geen contractafdeling. De contractmanager geeft aan dat men enkel een baan wilde die beschikbaar is voor start en landen en dat je dan ‘automatisch aan een DBFM-contract denkt’. Een DBFM-contract gaat over het afnemen van een dienst en niet over de aanleg en onderhoud van een stuk asfalt. De adjunct-directeur sluit hierbij aan:

“We zijn een te kleine organisatie om je daar helemaal in te verdiepen en daar een eigen afdeling voor te houden. Dus zo’n contractvorm, met name de M, zou ons heel goed passen.” (Adjunct-directeur GAE)

Omdat het aanleggen van infrastructuur niet tot de kerntaken van de organisatie behoort heeft men geen ervaring met geïntegreerde contracten, maar ook niet met traditionele aanbesteding. Dat zorgde er volgens de contractmanager voor dat men heel open het proces in kon gaan, omdat men ‘op 0 begon’:

“We begonnen gewoon helemaal aan het begin. [...] We kiezen voor de beste contractvorm, heel open. Je maakt er veel meer een rationele keuze van.” (Contractmanager, Twynstra Gudde)

Aan de andere kant brachten de adviseurs van Twynstra Gudde en de interim-directeur de nodige ervaring met geïntegreerde contracten met zich mee. De variabele ‘ervaring met geïntegreerde contracten’ krijgt daarom zowel de waarden ‘weinig ervaring als ‘veel ervaring’ mee.

Alle respondenten geven aan dat er weinig omgevingsfactoren waren die het proces hebben beïnvloed. Het project kreeg enige weerstand vanuit het planologische deel en een innovatief contract kon wellicht een positieve sfeer om het project heen creëren. In de volgende paragraaf wordt uitgelegd dat deze gedachte niet de hoofdredenering was voor de keuze. De maatschappelijke omgeving had met andere woorden geen hele grote invloed op het proces. De adjunct-directeur geeft aan dat ook de economische en politieke omgeving de keuze voor het contract niet dusdanig hebben beïnvloed. GAE opereert vanwege haar aandeelhouders altijd in een dynamische en politieke omgeving, maar deze omgeving heeft geen grote rol gespeeld in de keuze. De adviseur van Rijkswaterstaat geeft aan dat men vanwege de crisis wel het geld zo goed mogelijk wilde besteden.

De juridische omgeving heeft de keuze voor de contractvorm niet beïnvloed, maar vormde volgens alle respondenten wel een bedreiging voor DBFM-light. De respondenten geven aan dat de private investering van 20 procent (de F-component) niet overeen kwam met de subsidievoorschriften. Dat

deel van de investering moest op een geblokkeerde rekening worden gezet en jaarlijks worden gecontroleerd door een accountant van het Rijk. Deze complexe afhandeling van de subsidie had volgens de contractmanager een barrière kunnen zijn voor de F-component:

“Met alle voordelen zal ik nog steeds kiezen voor een DBFM, maar als je die mee had gewogen dan had je wel even serieus moeten bezinnen of je nog steeds dat hele feest wil doen.” (Contractmanager, Twynstra Gudde)

Aangezien deze afhandeling maar beperkt is meegewogen in het besluitvormingsproces, heeft deze omgevingsfactor geen grote invloed gehad op de uiteindelijke keuze.

Tabel 4.C: contextuele factoren Vliegveld Eelde

Contextuele factoren		
Indicator	Waarde	Toelichting
Benodigde kennis uitvoering project / geïntegreerde contractvorm	Weinig kennis	Aanleggen van infrastructuur behoort niet tot de kerntaken van GAE
Omvang ambtelijk apparaat	Kleine omvang	Geen technische- of contractafdeling aanwezig
Ervaring geïntegreerde contractvorm	Weinig ervaring	GAE heeft weinig ervaring met zowel traditioneel als geïntegreerde aanbesteding
	Veel ervaring	Twynstra Gudde heeft wel ervaring met geïntegreerde contracten
Maatschappelijke gebeurtenis	Regionaal	Weerstand omwoners en omliggende gemeenten over planologische deel

4.2 Projecten maatschappelijk vastgoed

In de sector maatschappelijk vastgoed is een drietal projecten onderzocht. Elk van deze projecten heeft betrekking op vernieuwde huisvesting van een decentrale overheidsorganisatie. De gemeenten Den Helder en Deventer bouwen een nieuw stadhuis op een nieuwe locatie en de provincie Gelderland revitaliseert het Huis der Provincie in Arnhem. De volgende overeenkomst tussen de projecten is dat men overall gekozen heeft voor een geïntegreerde contractvorm. De besluitvormingsprocessen die aan die keuze vooraf gegaan zijn en de context van het proces staan centraal in deze subparagraaf. De resultaten zijn gebaseerd op interviews met betrokken beleidsambtenaren, toenmalig politiek verantwoordelijken, (externe) adviseurs en projectleiders/-managers.

4.2.1 Stadhuis Den Helder – DBM

Sinds 1987 zijn de ambtenaren van Den Helder gehuisvest in het huidige pand. Dit gebouw was ooit een tijdelijke oplossing, maar inmiddels zit de organisatie er al ruim vijftwintig jaar. Al jaren lopen er plannen om de binnenstad op te waarderen en daar moest een nieuw stadhuis, vlakbij het station, een rol in gaan spelen. Meerdere colleges struikelden over de bouw van het nieuwe stadhuis, maar op 29 oktober 2012, besloot de gemeenteraad te herbevestigen dat de locatie Stationsplein de geëigende plaats is voor nieuwbouw van het stadhuis Den Helder (Gemeente Den Helder, 2012). Het nieuwe stadhuis wordt een multifunctioneel gebouw waar ontmoeting tussen politiek en bevolking

en werken in en met de stad centraal staat (Gemeente Den Helder, 2011:1). Volgens de plannen zou het nieuwe gemeentehuis er in april 2017 kunnen staan.

Proces van besluitvorming

De eerste ideeën over een geïntegreerde contractvorm in relatie tot het nieuwe stadhuis van Den Helder zijn afkomstig geweest van toenmalig wethouder Fritzsche. Halverwege zijn termijn als wethouder kwam hij in aanraking met enkele afgeronde PPS-projecten, onder andere het gebouw van het ministerie van Financiën in Den Haag. Op basis van deze voorbeelden vormde het toenmalige college B&W haar voorkeur voor een geïntegreerd contract en werd in 2008 door de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) een haalbaarheidsstudie gedaan naar de toepassing van PPS bij de nieuwbouw van het stadhuis.

“Het voorbeeld dat inspireerde was het Ministerie van Financiën, die nieuwbouw die daar plaatsvond. Op basis daarvan is gezegd, zo’n constructie vinden wij ook wel eens interessant om mee te gaan experimenteren.” (Manager afdeling Ruimte, Wonen en Ondernemen, gemeente Den Helder)

In de periode 2008-2009 deed zich in Den Helder een burgemeesterscrisis voor waardoor het project min of meer in stilstand raakte. Dat is volgens wethouder Fritzsche tevens de reden dat pas in november 2009 een voorlopig raadsbesluit over de contractvorm genomen werd. Op dat moment was het plan om alles met DBFMO in te gaan richten, omdat uit de PPC genoeg financiële meerwaarde kwam om dat project te realiseren.

Voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010 besloot de toenmalige burgemeester dat de plannen niet doorgezet zouden worden en dat er eerst commitment van de nieuwe raad moest zijn. De verhoudingen in de raad en het college veranderden na de verkiezingen en de overtuigingskracht van voormalig wethouder Fritzsche nam af door zijn veranderde positie in het speelveld. De voortrekker van de PPS-plannen in Den Helder werd namelijk gemeenteraadslid, in plaats van wethouder. Op voorspraak van het college koos de nieuwe gemeenteraad op 13 december 2010 voor DBFMO met aangescherpte kaders. In dat besluit was opgenomen dat er nog een definitief ‘go / no-go besluit’ zou komen, begin 2012. De plannen van het college moesten worden uitgewerkt door de ambtelijke- en projectorganisatie, op basis daarvan moest een definitief besluit genomen worden en dat zou de start van de aanbesteding zijn.

Door een nieuwe raads crisis in 2011 werd de coalitie afhankelijk van de oppositie en werden de kaders van de plannen aangescherpt. Volgens de projectmanager was gaandeweg het proces ook bij het college het idee om het project met DBFMO te doen weggezakt.

“Formeel zei het college: we blijven DBFMO doen. Die zagen de ellende natuurlijk ook aankomen. Men zag ook dat er politiek waarschijnlijk geen meerderheid was te behalen, dus er zat niet echt meer een overtuiging in het verhaal.” (Projectmanager nieuwbouw stadhuis Den Helder)

Het ‘go / no-go besluit’ dat begin 2012 genomen zou worden, werd uiteindelijk op 9 juli 2012 genomen en luidde: geen DBFMO. Er moest volgens de raad een onderzoek komen naar de beste aanbestedingsmethodiek, anders dan DBFMO. Omdat men bang was dat het hele project afgeblazen zou worden werd op basis van het raadsbesluit aan twee extern adviseurs, de heren Feijtel en Asselbergs, gevraagd om dit onderzoek uit voeren en de partijen te consulteren.

“Het proces was vastgelopen, vooral op de wijze van aanbesteding, dat was een belangrijk aspect. (...) Wat wij gedaan hebben is aftasten hoe de gevoelens bij de raad lagen en voor welke formule een werkbare meerderheid denkbaar zou zijn.” (Extern adviseur)

Feijtel en Asselbergs brachten enkele maanden na hun aanstelling een advies uit. Over de ‘F’ was veel onzekerheid ontstaan en ook de ‘O’ werd uit het contract gehaald omdat een meerderheid van de raad van mening was dat de gemeente de exploitatie beter zelf kon blijven doen. Wel wilde men de koppeling kunnen maken tussen het ontwerp, de bouw en het onderhoud. Om deze reden werd gezocht naar een oplossing die draagvlak had en op 29 oktober 2012 besloot de gemeenteraad het project met een DBM-contract te gaan realiseren.

“Dat is echt alleen maar op basis van die motie geweest, door het draagvlak wat in de raad gezocht is met de vraag wat het maximaal haalbare was vanuit de middelen die je hebt als gemeente.” (Manager afdeling Ruimte, Wonen en Ondernemen, gemeente Den Helder)

Contextuele factoren

Voorafgaand aan en in het proces van besluitvorming over de keuze voor een geïntegreerde contractvorm in Den Helder speelden meerdere contextuele factoren een grote rol van betekenis. Een aantal zaken vormt het startpunt van het proces en heeft tevens een blijvende invloed gehad op het verloop daarvan. De initiële condities die worden besproken vallen in de categorieën politieke cultuur, ambtelijke cultuur, de benodigde kennis en de ervaring met geïntegreerde contracten. Tevens hebben zich gebeurtenissen voorgedaan in de politieke omgeving van het project.

Aan het voornemen om het project, in eerste instantie, volgens DBFMO te realiseren ging een gebeurtenis vooraf. De visie over het uitbesteden van taken is in 2007 gekanteld. De gehele stedelijke vernieuwing werd uitbesteed aan ontwikkelaar CV/BV Zeestad en dat had een positieve uitwerking op de stad. Het betrof hier weliswaar geen echte geïntegreerde contracten, maar het overlaten van taken aan de markt is daarin wel de overeenkomstige factor. Dit bracht ontwikkeling in de stad die nodig was en dat zorgde voor een verandering in perceptie ten aanzien van het overlaten aan de markt van gemeentelijke taken.

“Voor die tijd bestond het uitbesteden van taken niet en men zakte alleen maar in het moeras weg. Met de oprichting van Zeestad is het denken over het uitbesteden van taken gekanteld.” (Toenmalig wethouder Fritzsche, Den Helder)

Omdat de betreffende wethouder de kansen van DBFMO in relatie tot het nieuwe stadhuis zag, werd dat de visie van het totale college. De ambtelijke organisatie kreeg de opdracht om de plannen uit te gaan werken. De plannen van het college stuitte op weerstand van de oppositiepartijen en daarmee wordt de meest prominente contextuele factor en initiële conditie helder. De belangrijkste en meest kenmerkende conditie die in de casus speelde was de politieke cultuur van de organisatie.

“Den Helder heeft altijd heel veel plannen, maar komen nooit tot uitvoering.” (Toenmalig wethouder Fritzsche, Den Helder)

De Den Helderse politieke situatie op sommige terreinen, waaronder het nieuwe stadhuis, wordt gekenmerkt door instabiliteit, crises en grote verdeeldheid. In verhouding tot het aantal raadszetels heeft een groot aantal politieke partijen zitting in de gemeenteraad. Volgens wethouder Fritzsche is dat niet de ideale omgeving om vernieuwend bezig te zijn. De politieke cultuur heeft een blijvende invloed gehad op de ontwikkeling van het besluitvormingsproces en op de keuze voor een

geïntegreerde contractvorm. Ondanks het feit dat men er in de loop van de tijd achter kwam dat DBFMO wellicht niet de juiste keuze was voor het project wilde men het toch doorzetten.

“Ik heb ze in het begin al verteld wat de gevolgen van DBFMO zouden zijn. Het college wilde daar toch aan vasthouden omdat er eindelijk eens een besluit was genomen. Ze waren bang dat als ze weer terug zouden gaan naar de raad dat het hele circus weer opnieuw zou beginnen.” (Projectmanager nieuwbouw stadhuis Den Helder)

De gedachte die leefde was: als we het nu vastleggen, kan niemand meer terug. Het streven om na een lang proces zo snel mogelijk dat stadhuis in het stadshart te realiseren, omdat dat belangrijk is voor de stad, heeft volgens meerdere respondenten grote invloed gehad op de keuze. Volgens één van de externe adviseurs, die op basis van de motie van 9 juli 2012 het adviesrapport schreven, was de politieke omgeving dominant en overheersend in de keuze voor de contractvorm.

De bestuurlijke cultuur ten aanzien van dergelijke projecten kan als progressief gekwalificeerd worden. De gemeente wil toe naar een rol van regiegemeente. In de praktijk betekent dit meer taken overlaten aan de markt en zelf richten op de kerntaken die de gemeente heeft. PPS sluit als concept aan bij dit beleidsvoornemen.

Een derde starconditie van het proces is het sentiment dat leefde binnen de organisatie ten opzichte van PPS. Binnen de gemeente Den Helder was weinig kennis over PPS aanwezig. De bestuurlijke voorkeur voor DBFMO zorgde dan ook op veel onzekerheid bij de ambtelijke organisatie, waarvan een deel de contractvorm als een bedreiging zag. Het overheidsapparaat is niet ingericht op die manier van werken en het kan personele gevolgen hebben. De angst, de onbekendheid en de onzekerheid die er vanaf het begin was heeft, in combinatie met de politieke situatie, uiteindelijk invloed gehad op de keuze voor de contractvorm. Op basis van deze sentimenten werd niet DBFMO, maar DBM gezien als enige politieke compromis waar draagvlak voor was.

Aansluitend aan deze initiële conditie speelt een andere contextuele factor, namelijk de benodigde kennis over geïntegreerde contracten die binnen de organisatie. Een klein aantal mensen in het proces had enige kennis over geïntegreerde contracten, maar in het algemeen was de benodigde kennis voor het opstellen van zo'n contract aanvankelijk niet aanwezig.

De omgeving heeft, buiten de politieke omgeving en gebeurtenissen die zich op dat vlak voordeden, weinig tot geen invloed uitgeoefend op de keuze tijdens het proces. De politieke gebeurtenissen zijn in het voorgaande hoofdstuk uitgebreid beschreven. De gebeurtenissen (o.a. burgemeesterscrisis, raads crisis, verschuivingen in de raad door verkiezingen) hebben de keuze voor de contractvorm uiteindelijk sterk beïnvloed.

Tabel 4.D: contextuele factoren Stadhuis Den Helder

Contextuele factoren		
Indicator	Waarde	Toelichting
Bestuurlijke cultuur	Progressief	Gemeente wil toe naar rol van regiegemeente
Politieke cultuur	Instabiel	Over de contractvorm was veel discussie en het werd een politieke strijd
Ambtelijke cultuur	Conservatief	Onbekendheid en onzekerheid over de contractvorm, die als bedreiging werd gezien
Benodigde kennis geïntegreerde contracten	Weinig kennis	Binnen de projectorganisatie was aanvankelijk weinig kennis aanwezig over geïntegreerde contracten
Ervaring geïntegreerde contractvorm	Veel ervaring	Positieve ervaring met uitbesteden taken aan ontwikkelaar Zeestad CV/BV
Politieke gebeurtenis	Lokaal	Burgemeesterscrisis, raads crisis, verschuivingen in de raad door verkiezingen

4.2.2 Provinciehuis Gelderland – DBFMO

De huidige huisvesting van de provincie Gelderland is niet meer up-to-date en ten tweede zijn er op dit moment teveel gebouwen, met het oog op de ambitie om naar een kleinere organisatie te gaan in de toekomst. In 2008 begon men na te denken over nieuwe huisvesting. In het proces dat daarop volgde sneuvelde enkele plannen en vervolgens is men de wensen gaan bijstellen. Waar eerst het plan was om alles plat te gooien en opnieuw op te bouwen, ontstond in de crisis het idee om een deel van de gebouwen te gaan verkopen en een deel te gaan renoveren. In november 2011 besloten de Gedeputeerde Staten om de provinciale huisvesting te vernieuwen. Na jaren van uitwerking van plannen en het opstellen van een programma van eisen, zal de revitalisatie van gebouw Rijnstate naar verwachting medio 2016 gereed zijn (Provincie Gelderland, 2013).

Proces van besluitvorming

Toen men rond 2008 begon na te denken over nieuwe huisvesting voor het provinciehuis, moesten emoties en visies die daarover bestonden geconcretiseerd worden in wensen en eisen die bij de markt uitgezet konden worden. In eerste instantie liep het concretiseren en het proberen om dat in een contract te krijgen niet zo soepel. De exacte contractvorm was op dat moment nog niet aan de orde, al werd er wel gedacht aan een mogelijke vorm van participatie van de markt in het project. De eerste insteek van de plannen was echter traditioneel, net als alle huisvesting van de provincie.

“Het is een rijke provincie, ze hebben alle huisvesting in eigendom. Het feit dat ze het traditioneel niet helemaal rond hebben gekregen, deels financieel deels politiek, gaf aanleiding om het over een andere boeg te gaan gooien.” (Adviseur geïntegreerde aanbesteding, Rijksgebouwendienst)

Na de mislukte pogingen met een traditionele insteek is op verkennende basis gekeken naar mogelijke andere contractvormen. Pas na de crisis, toen de plannen werden bijgesteld, is men bij de provincie Gelderland rond 2010 nadrukkelijk na gaan denken over welke contractvorm het beste bij de bijgestelde plannen paste. Begin 2012 werd dit concreet en werd een geïntegreerd contract beschouwd als een serieuze optie voor de nieuwbouwplannen. Eerdere positieve ervaringen met een

infrastructureel project dat met een geïntegreerde contractvorm gerealiseerd is, zorgde voor een positieve mindset en in maart 2012 besloten de Provinciale Staten het project met DBFMO te gaan realiseren.

Het streven om een geïntegreerd contract in de markt te zetten, maar vooral de wijze waarop dat moest gebeuren, bleef echter een zoektocht. In deze zoektocht was er te weinig expertise binnen het projectteam. Intern en extern werd kennis en uitvoeringservaring in de projectorganisatie gebracht. Dit gebeurde eerst op adviesbasis en later in directe zin voor het uitwerken van een geïntegreerd contract voor de revitalisering van het provinciehuis. Formeel is de huisvesting een zaak die onder de verantwoordelijkheid van de ambtelijke directie valt, maar men koos ervoor om de politiek regelmatig te informeren over onder andere de keuze voor de contractvorm.

“Niet omdat het formeel moet, maar om transparant te zijn naar de politiek.” (Adviseur geïntegreerde aanbesteding, Rijksgebouwendienst)

In het proces zijn de financiële doorrekeningen, onder andere in de vorm van een PPC, belangrijke momenten geweest, laat de projectmanager weten. Hieruit bleek dat met geïntegreerd aanbesteden de doelstellingen behaald konden worden en dat er financieel, maar ook op andere manieren, een meerwaarde te behalen viel. In 2013 wordt aan de uitwerking van de financierings-, onderhouds- en exploitatiecomponent van het contract gewerkt. Eind 2014 moet het contract gesloten zijn. Dat heeft te maken met eerder gesneuvelde pogingen op momenten waarop de Provinciale Staten van samenstelling veranderde.

“Deze Staten hebben gevraagd om voor de verkiezingen van 2015 een onherroepelijk besluit te genereren, zodat we het risico om na de verkiezingen opnieuw te moeten beginnen kunnen voorkomen.” (Projectmanager Provinciehuis Gelderland)

Contextuele factoren

Ook in deze casus zijn er contextuele factoren die het proces of de keuze voor DBFMO in enige mate beïnvloed hebben. Vier initiële condities hebben in samenhang de keuze voor een geïntegreerd contract, in dit geval DBFMO, beïnvloed. Deze condities waren de ervaring met geïntegreerde contracten, de financiële situatie van de opdrachtgever, de benodigde kennis over geïntegreerde contracten en de verdeling van verantwoordelijkheden in de organisatie.

Ten eerste kende het traject in Gelderland een voorgeschiedenis, waarin pogingen om het project met een traditionele insteek rond te krijgen zijn mislukt. Dat gegeven zorgde ervoor dat andere contractvormen eerder tot de mogelijkheden behoorden. Dit sluit aan bij de initiële conditie die het hier betreft en dat is de opgedane positieve ervaring met geïntegreerde contractvormen in de infrastructuurle hoek. Men had bij de provincie een geïntegreerde contractvorm voor een infraproject (N302 Harderwijk, red.) waar men binnen de organisatie erg tevreden over was. Tijdens het denkproces over de juiste contractvorm, kwam het succes van het infraproject steeds meer naar voren.

“Emotioneel, financieel, maar ook kwalitatief, dus dat hielp mee in de gedachtevorming over kansen en smaakte naar meer. Dat was één van de redenen dat de deuren al redelijk ver open stonden.” (Projectmanager Provinciehuis Gelderland)

Met de openstaande deuren wordt in dit geval bedoeld op het aanwezige politieke draagvlak voor een innovatieve vorm van aanbesteden. Positieve ervaringen zorgden er volgens de projectmanager

voor dat men er in de politiek voor open stond om iets anders te doen dat men normaal gewend was te doen.

“Het concept PPS voelde positief aan, daar is geen discussie over. Dat merk je ook, want nu anno 2013 hoeft niet veel te knokken om in die geïntegreerde contractvorm verder door te zetten.” (Projectmanager Provinciehuis Gelderland)

Een tweede initiële conditie is de verdeling van verantwoordelijkheden. Zoals gezegd is de huisvesting formeel een zaak die onder de verantwoordelijkheid van de ambtelijke directie valt. Er lagen dus veel verantwoordelijkheden bij de ambtelijke organisatie. Minder actoren speelden derhalve een rol in het besluitvormingsproces en waren politieke besluitvormingsmomenten minder aan de orde. De derde initiële conditie betreft de weinig kennis die binnen de organisatie aanwezig was ten aanzien van geïntegreerde contracten. Om een dergelijk contract invulling te geven, bleek een zoektocht voor de organisatie waarbij men meer expertise nodig had.

Een laatste initiële conditie die speelde in Gelderland was de financiële situatie van de opdrachtgever. Deze is al ‘goed’ aan te merken en dat betekent dat de keuze voor de contractvorm niet afhankelijk is van de beschikbare financiën. Het impliceert niet dat financiële motieven geen rol speelden in de keuze, maar daar zal in de beantwoording van de tweede deelvraag nader op in worden gegaan.

Vanuit de omgeving hebben zich tijdens het proces van besluitvorming over de te kiezen contractvorm geen gebeurtenissen of zaken voorgedaan die van noemenswaardige invloed zijn geweest.

Tabel 4.E: contextuele factoren Provinciehuis Gelderland

Contextuele factoren		
Indicator	Waarde	Toelichting
Verdeling van verantwoordelijkheden (structuur)	Veel bij ambtelijke organisatie	De ambtelijke organisatie is formeel verantwoordelijke voor de provinciale huisvesting
Benodigde kennis geïntegreerde contracten	Weinig kennis	Binnen de projectorganisatie was aanvankelijk weinig kennis aanwezig over geïntegreerde contracten
Financiële situatie opdrachtgever	Goed	Gelderland heeft een sterke financiële positie
Ervaring geïntegreerde contractvorm	Veel ervaring	Positieve ervaring met geïntegreerd contract bij infrastructureel project en eerdere pogingen met traditionele insteek waren mislukt

4.2.3 Stadhuiskwartier Deventer – EBM

Anno 2013 zijn de ambtenaren van de gemeente Deventer verspreid over twaalf locaties in de stad. Door overmatige kosten die dat met zich meebrengt, acht de gemeente het wenselijk dat de ambtelijke organisatie op één plek wordt geconcentreerd. Het nieuwe Stadhuiskwartier verenigt het oude stadhuis met een nieuw stadskantoor aan het Grote Kerkhof/Burseplein. Al sinds 1980 denkt men in Deventer na over nieuwe ontwikkelingen op die plek. Via een ontwerpcompetitie werden enkele architecten aangeschreven en werd een ontwerp aanbesteed. Daarover struikelden twee

colleges en dat geeft de politieke gevoeligheid van het project aan. Na een proces van uitwerken, eisen opstellen en verschillende externe adviezen, gaf de gemeenteraad in maart 2012 het startsein voor de bouw van het Stadhuiskwartier (Gemeente Deventer, 2013). De bouw van het nieuwe stadskantoor moet volgens planning nog dit jaar beginnen.

Proces van besluitvorming

Het besluitvormingsproces met betrekking tot de keuze voor de juiste contractvorm kent een voorgeschiedenis. Rondom het jaar 2005 was er een prijsvraag tussen vijf verschillende architecten over het ontwerp van het nieuwe Stadhuiskwartier. Die prijsvraag werd gewonnen door Neutelings Riedijk Architecten en daaruit volgde in die fase een contract die de verhoudingen en bevoegdheden tussen het bureau en de gemeente vastlegde. Het ontwerp zorgde voor veel politieke onrust met politieke gevolgen en dat zorgde ervoor dat pas in 2010 het proces, dat in deze casus centraal staat, startte.

In de periode 2009-2010 ontstond vanuit de politiek het idee om het onderhoud in het contract te integreren. Dat vormde, volgens de projectleider, de aanleiding van dit project. De ambtelijke organisatie ontving dit signaal een aantal keer vanuit de gemeenteraad. De raad heeft zich hierbij laten adviseren door meerdere adviesbureaus die bij de het project betrokken waren. Onder andere BBN Adviseurs, Draaijer+partners en Twynstra Gudde gaven aan dat een geïntegreerd contract voordelen met zich mee zou kunnen brengen, maar dat die voordelen in de specifieke situatie van Deventer wellicht niet tot uiting zouden komen. In Deventer lag er namelijk al een contract met een architect en waren de plannen op sommige aspecten al nagenoeg tot op besteksniveau uitgewerkt. De bedenkingen leefde ook in de projectorganisatie, maar omdat politiek en bestuurlijk draagvlak aanwezig was, werd de koers doorgezet.

“Eigenlijk is het besluit over de contractvorm geen heel zwaar besluit geweest in het hele proces. Terwijl over het project an sich wel veel ophef is geweest. En als je dan kijkt naar die specifieke contractvorm (EBM, red.), daarvan heeft het college vrij snel gezegd: dat is inderdaad de weg die we willen.”
(Inkoopcoördinator, gemeente Deventer)

De projectleider probeerde het besluit over de contractvorm nog uit te stellen tot men een Definitief Ontwerp (DO) uitgewerkt had. De politiek wilde met betrekking tot de bouw van het project veel zaken voorschrijven en aan de andere kant de vrijheden die aan het concept van een geïntegreerd contract zitten behouden. Die ogenschijnlijke tegenstrijdigheid was voor deskundigen een reden om te twijfelen aan de toegevoegde waarde van een EBM-contract in dit project. Ook de ambtenaren van de gemeente Deventer wilden inspraak over de inrichting van hun nieuwe werkplek. De projectorganisatie is met werkgroepen aan de slag gegaan om de eisen en wensen van de werknemers, vertegenwoordigd door de ondernemingsraad, op te halen.

“Eigenlijk is het willen hebben van een geïntegreerd contract al vanaf het begin de richting geweest.”
(Projectleider Stadhuiskwartier Deventer)

De definitieve keuze voor een geïntegreerd contract, in dit geval Engineer, Build, Maintain (EBM), werd gemaakt in het raadsbesluit van 21 maart 2012. De projectleider geeft aan dat het effect van de adviesrapporten op het proces en de uiteindelijke keuze voor EBM onvoldoende is geweest.

“Als er staat dat je EBM kunt doen als aan bepaalde voorwaarden voldaan kan worden en er wordt niet aan die voorwaarden voldaan en je doet het tóch, dan hebben die rapporten onvoldoende effect gehad.”
(Projectleider Stadhuiskwartier Deventer)

Contextuele factoren

In de voorgaande tekst zijn enkele initiële condities van het proces reeds benoemd. In het volgende worden deze verder uitgewerkt. De initiële condities behoren tot de categorieën politieke cultuur, structuur van de organisatie, kennis en ervaring met geïntegreerde contracten.

De politieke cultuur in Deventer ten aanzien van dit project kan als stabiel gezien worden. Er was draagvlak voor de keuze van een geïntegreerd contract en volgens de respondenten is deze keuze niet politiek controversieel geweest. Aan het begin van het proces gaf de gemeenteraad meermaals aan dat men het onderhoud graag in het contract wilde betrekken, waardoor men zou kunnen spreken van een geïntegreerd contract. Zowel in de gemeenteraad als in het college was men, volgens de inkoopcoördinator, enthousiast over wat toen nog een ‘innovatief contract’ genoemd werd.

“Wat dat betreft stonden alle neuzen wel die kant op.” (Inkoopcoördinator, gemeente Deventer)

De projectleider verklaart hoe deze politieke voorkeur tot stand kwam. De politiek kwam in aanraking met een geslaagd project dat werkte met een geïntegreerde contractvorm. Het succes schuilde met name in de energievoorziening en duurzaamheid. Toen de politiek van Deventer met dat succesverhaal werd geconfronteerd, werd dat als voorbeeld gezien. De succesverhalen waren volgens de projectleider absoluut een trigger voor dit proces.

Ook een adviseur van BBN Adviseurs heeft het gevoel dat de keuze voor EBM voortkomt uit de politieke invloeden en veel minder vanuit de rationaliteit van hoe je een project het beste zou kunnen aanbesteden.

“Vanuit de buitenkant is mijn gevoel heel erg dat het gewoon zo moest zijn en eigenlijk een rationelere andere oplossing gewoon niet aan de orde kon of mocht zijn.” (Adviseur, BBN)

Volgens dit adviesbureau voldoet het contract ook niet aan de kenmerken van een echt geïntegreerd contract. Omdat er aan de ene kant de wens is om een geïntegreerd contract aan te besteden en het zo te kunnen noemen en aan de andere kant ook de wens is om grip te houden op het verhaal, is dit het allebei net niet, volgens BBN. Vanuit de politieke rationaliteit zijn de keuzes van de gemeente te verklaren. Omdat het project al vaker was gestrand, zijn het politiek draagvlak en het afbreukrisico belangrijke onderdelen van het proces. Men wilde een bepaalde continuïteit van het inslagen pad en daarom zijn mogelijk op andere manieren concessies gedaan.

“Voor dat je het weet kan je weer opnieuw beginnen en dat is natuurlijk iets waar de gemeente helemaal niet op zat te wachten.” (Adviseur, BBN)

Gekoppeld aan de politieke cultuur speelt een tweede initiële conditie een rol. Binnen de gemeente Deventer is vooral in de infrastructurele hoek al enige ervaring opgedaan met geïntegreerde contractvormen. Ondanks dat de projectleider aangeeft dat de mensen die hierbij betrokken waren niet betrokken zijn bij de aanbesteding van het nieuwe Stadhuiskwartier, zorgt het wel voor een positieve grondhouding bij de bestuurlijke en politieke gelederen.

“Het maakt in ieder geval dat er geen koudwatervrees meer is.” (Inkoopcoördinator, gemeente Deventer)

De derde initiële conditie in het proces sluit hierbij aan. In de organisatie was, op het gebied van utiliteitsbouw, weinig tot geen kennis over geïntegreerde contracten. De kennis die was opgedaan bij infrastructurele projecten stond volgens de projectleider, zoals gezegd, volledig buiten de plek waarin het Stadhuiskwartier in de organisatie geplaatst was.

“Noch ervaring, noch enig idee wat dat betekende.” (Projectleider Stadhuiskwartier Deventer)

De technische kennis moest daarom worden ingehuurd en de ambitie om de kennis structureel binnen de organisatie te brengen is er niet. Het gevolg van deze startconditie is dat men in de organisatie redeneerde vanuit het concept van geïntegreerde contracten in het algemeen.

“Het concept gebruiken ze als argument, zonder te kijken naar hoe dat landt op de situatie in Deventer.”
(Adviseur, BBN)

Omdat het concept voordelen kan bieden, was dat het uitgangspunt van de besluitvormers en ontbrak mogelijk de kritische blik op de specifieke situatie in Deventer. Ook hierbij kan worden gesteld dat de externe adviezen onvoldoende effect hebben gehad. Volgens de projectleider heeft de projectorganisatie meerdere tegenstrijdige opdrachten meegekregen. Met andere woorden, ambities of wensen die niet stroken met het concept van een geïntegreerd contract.

Een laatste startconditie die het proces in Deventer kenmerkt is de bestaande verhouding met ontwerper Neutelings Riedijk. De beginsituatie was dat men in Deventer al gebonden was aan een architect, aan een plan en aan een eerste ontwerp. Volgens de inkoopadviseur heeft de gemeente daarom nooit de keuze kunnen maken tussen helemaal geïntegreerd of niet. Er lagen al behoorlijke kaders, maar er moesten ook stappen gemaakt worden. De architect heeft op sommige aspecten de ruimte gekregen om het ontwerp tot op besteksniveau uit te werken, hetgeen ook tegenstrijdig kan zijn met de meerwaarde die uit een geïntegreerd contract te halen is.

Die kaders lagen er al. Vanaf het begin wist ik dat dat in strijd was met het concept van geïntegreerde contracten.” (Projectleider Stadhuiskwartier Deventer)

Ook de factor verhoudingen in de organisatie heeft dus veel invloed gehad op vooral de invulling van de contractkeuze. Deze invloed heeft met name betrekking op de keuze voor *Engineering* in plaats van *Design*. Tevens was een deel van de onderhoudstaken al in het contract opgenomen, waardoor de grootte van de M-component beïnvloed werd. In de omgeving hebben zich tijdens het proces geen invloedrijke gebeurtenissen voorgedaan. Het was een relatief kort proces dat meer beïnvloed is door de startcondities die er lagen, voornamelijk voortkomend uit de politieke context.

Tabel 4.F: contextuele factoren Stadhuiskwartier Deventer

Contextuele factoren		
Indicator	Waarde	Toelichting
Politieke cultuur	Stabiel	Eerdere pogingen voor het project waren gestrand. Nu er draagvlak was wilde men de plannen koste wat kost doorzetten
Verhouding in de organisatie (structuur)	Formeel	Bestaande relatie met de architect bepaalde voor een groot deel de kaders van het contract en de mogelijkheid voor marktpartijen
Benodigde kennis geïntegreerde contracten	Weinig kennis	Men redeneerde vanuit algemene termen en niet vanuit de projectspecifieke situatie voor de toepasbaarheid van een geïntegreerd contract
Ervaring geïntegreerde contracten	Veel ervaring	Positieve ervaring met geïntegreerde contracten in de infrahoek zorgden voor positieve mindset

HOOFDSTUK 5 RESULTATEN

Nu de cases en de context zijn beschreven kunnen de resultaten van het onderzoek worden besproken. In dit hoofdstuk zullen de bevindingen uit de interviews worden geanalyseerd en weergegeven aan de hand van eerste vier deelvragen uit de probleemstelling van het onderzoek. In de eerste deelvraag wordt ingegaan op de motieven die de keuze voor PPS hebben bepaald. Vervolgens wordt in de tweede deelvraag het besluitvormingsproces van de cases uit respectievelijk de sectoren infrastructuur en maatschappelijk vastgoed geanalyseerd door in te gaan op de dynamiek en toeval in het proces. In de derde deelvraag worden de cases binnen de twee sectoren met elkaar vergeleken en worden verschillen en overeenkomsten verklaard. Tenslotte wordt er ook een verklaring gegeven voor de overeenkomsten en de verschillen tussen de twee sectoren.

5.1 DEELVRAAG 1 – MOTIEVEN

De beschrijving van de cases in het vorige hoofdstuk dient als inleiding van de resultatensectie van dit onderzoek. In deze eerste deelvraag wordt ingegaan op de rationele verklaring van het onderzoek.

Welke motieven spelen op welke wijze een rol in de keuze voor een geïntegreerde contractvorm?

In de beantwoording van deze deelvraag wordt ingegaan op de vraag welke motieven op welke wijze een rol spelen in de keuze voor een geïntegreerde contractvorm. Elk van de cases wordt geanalyseerd aan de hand van een uitwerking per categorie motieven, welke in het tweede hoofdstuk (tabel 2.B) van dit onderzoek zijn opgesteld. Elke uitwerking van de casus wordt voorafgegaan door een korte samenvatting als inleiding op het opvolgende stuk. Eerst worden de projecten in de sector infrastructuur behandeld, daarna is aandacht voor de maatschappelijk vastgoedprojecten. Beide secties worden afgesloten met een deelconclusie in de vorm van een schematisch overzicht dat laat zien in welke mate de motieven invloed hebben gehad op de keuze voor PPS in de projecten in de betreffende sector. De interpretatie van de mate waarin een motief invloed heeft geschiedt op basis van de interpretatie van de interviews door de onderzoekers. De wijze waarop de invloed van een motief gekwalificeerd wordt is gelijk aan de wijze waarop de rangschikking in de vragenlijsten is opgesteld.

5.1.1 Projecten infrastructuur

5.1.1.1 Stadsbrug Nijmegen – DBM

De keuze voor een DBM-contract bij de aanbesteding van de Stadsbrug Nijmegen is in essentie gebaseerd op inhoudelijke motieven. Enkele motieven uit de categorieën ‘financieel’ en ‘maatschappelijk’ hebben eveneens voor een deel de keuze bepaald. De invloed van politiek-bestuurlijke motieven op de keuze voor de contractvorm is volgens de respondenten zeer gering.

Inhoudelijke motieven

Alle respondenten geven aan dat effectiviteit een zeer belangrijke drijfveer is geweest. Men had het idee dat men door middel van een DBM-contract tot een maximale kwaliteit kon komen binnen het beschikbare budget. De contractmanager geeft aan dat in de selectieprocedure van de aanbesteding enkel werd gekeken naar de kwaliteit en dat de concurrentie op prijs werd uitgeschakeld. Het gebrek aan kennis over het bouwen van bruggen zorgde ervoor dat men als opdrachtgever enkel de eisen

opstelde waaraan de brug moest voldoen. Wethouder Depla geeft aan dat men als gemeente bescheiden moet zijn in het formuleren van oplossingen en het voorschrijven van een ontwerp:

“Niemand heeft Paul Depla gekozen vanwege mijn inhoudelijke deskundigheid op het gebied van architectuur en bruggen bouwen. Ik ben bescheiden met het stempel dat ik wil drukken op de vormgeving van het project. Ik ben heel ambitieus in de doelstellingen, maar bescheiden in de oplossing.” (Toenmalig wethouder Depla, Nijmegen)

Meerdere respondenten geven aan dat het budget krap was en dat men bang was dat het enkel een ‘betonnen plank’ zou worden. De inkoopadviseur van IBA geeft aan dat hij constant heeft geprobeerd om de ambitie hoog te houden door de goede vraag bij de aannemer neer te leggen. De projectleider van de stadsbrug sluit hierbij aan:

“In het ergste geval werd het een plank over het water. Als dat een functionele oplossing was geweest en er zat niks meer in, dan was het jammer geweest. Dan hadden we een andere brug gehad. We hebben denk ik het maximale gedaan om voor het vaste bedrag tot de maximale kwaliteit te komen. Dat kan maar op één manier: dan moet je een PPS sluiten.” (Projectleider Stadsbrug Nijmegen)

Het opstellen van outputeisen en het geven van vrijheid aan de opdrachtnemer heeft een belangrijke relatie met het motief ‘innovatieve oplossingen’. Het opstellen van enkel outputeisen was een stimulans voor het bedenken van betere en slimmere oplossingen. De projectleider en de contractmanager geven aan dat innovatie echter geen doel op zich was, maar dat het ging om de integrale kwaliteit. De projectleider geeft aan dat ze niet hebben gevraagd om een unieke brug, maar dat de kans wel groot was dat het een unieke brug zou worden omdat er geen oplossing werd voorgeschreven. De contractmanager sluit hierbij aan:

“Het feit dat het geen doel is, wil niet zeggen dat je het niet mogelijk wil maken. We maken het nadrukkelijk mogelijk om creatief te zijn door de vraag heel open te stellen.” (Contractmanager Stadsbrug Nijmegen)

Financiële motieven

Zoals eerder aangegeven stond in de prijs-kwaliteitverhouding het optimaliseren van de kwaliteit centraal. Het besparen van financiële middelen was volgens de respondenten daarom niet de belangrijkste redenering achter het DBM-contract. De contractmanager geeft aan dat efficiëntie een prettig neveneffect is op effectiviteit. De biedingen in de dialoofase mochten maximaal 140 miljoen euro zijn, het beschikbare budget dat voor een groot deel was samengesteld uit subsidiegeld. De projectmanager geeft aan dat men zelf niet voldoende kennis in huis had om binnen het budget te blijven en tegelijkertijd de kwaliteit te krijgen die men voor ogen had. Concurrentie op prijs werd voor een groot gedeelte uitgeschakeld, omdat het subsidiegeld terug zou moeten als het niet werd besteed. Daarnaast wordt de keuze voor de M en de lifecycle-benadering door het meenemen van de onderhoudskosten door meerdere respondenten benadrukt:

“Toen hebben we gezegd: dan moet je in de discussie de aannemer medeverantwoordelijk maken voor het beheer de eerste jaren. Dat je weet dat je niet in de situatie terecht gaat komen dat je een prachtige brug hebt met gouden leuning die precies binnen die 140 miljoen euro past, maar dat vervolgens in het onderhoud gigantische problemen ontstaan.” (Toenmalig wethouder Depla, Nijmegen)

Financierbaarheid was duidelijk geen motief in deze case. De subsidie vanuit het Rijk en de eigen financiering was binnen en de F-component heeft dan ook nooit ter discussie gestaan. De

inkoopadviseur geeft aan dat er geen private financiering nodig was om liquiditeitsproblemen op te lossen en dat de push op de opleverdatum op een andere manier kon worden bereikt. De keuze voor DBM heeft wel betrekking op de 'mogelijkheid tot realiseren', maar is niet financieel ingegeven. Zoals eerder aangegeven had de gemeente Nijmegen niet de kennis in huis om zelf een brugontwerp te maken. Meerdere respondenten geven aan dat het daarom wel op de markt moest worden gezet.

Alle respondenten geven aan dat risico-overdracht een zeer grote invloed had op de keuze voor PPS. Recente ervaringen binnen de gemeente met traditionele aanbesteding zorgden ervoor dat de afstemmingsrisico's tussen de contractonderdelen zwaar werden meegenomen in de contractafweging. Men wilde niet het risico lopen dat een 'prachtig ontwerp niet kon worden uitgevoerd door de markt'. De verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer voor het hele proces was daarom een belangrijk motief:

"Moet je dan eerst een ingenieursbureau voor je laten werken? Die maakt dan jouw ontwerp en dan leg je het bij de aannemer neer en alles wat dan vervolgens niet klopt, daar krijg je de rekening voor gepresenteerd." (Contractmanager Stadsbrug Nijmegen)

De projectleider geeft aan dat de risico's die je overdraagt aan de private partij ook worden beprijsd en dat dit ten koste gaat van de kwaliteit. Gaandeweg de contractafweging kwam men er daarom achter dat de overheid bepaalde risico's beter zelf kon beheersen.

Maatschappelijke motieven

De meeste respondenten geven aan dat duurzaamheid geen rol heeft gespeeld in de keuze voor de contractvorm. Het doel achter de keuze voor een DBM-contract en hiermee een lifecycle-benadering schuilt vooral in een kostenbesparing op lange termijn. De contractmanager en de inkoopadviseur geven echter aan dat minder onderhoud ook minder energieverbruik met zich meebrengt. De inkoopadviseur geeft daarom aan dat er in de contractafweging wel degelijk rekening is gehouden met de milieubelasting.

Maatschappelijk draagvlak speelde eveneens geen grote rol in de keuze voor de contractvorm. De projectleider en de contractmanager geven aan dat de burger over het algemeen geen mening heeft over de contractvorm, omdat het te specialistisch is. Wethouder Depla geeft aan dat de brug minder controversieel is, omdat hij niet zelf de oplossing heeft bedacht. Dit heeft echter meer meegespeeld in het selectieproces, de concurrentiegerichte dialoog, dan in de keuze voor de contractvorm.

Scope optimalisering heeft volgens de respondenten nauwelijks meegespeeld, omdat de scope al voor een groot deel was bepaald. De projectleider geeft aan dat men na de gunning altijd nog de scope kon uitbreiden en dat men het project niet ingewikkelder wilde maken door het bijvoorbeeld te combineren met gebiedsontwikkeling. Tijdwinst was voor de gemeente Nijmegen wel een motief om voor PPS te kiezen, alhoewel de respondenten moeite hebben met het woord 'tijdwinst'. Men was niet op zoek naar tijdwinst, het ging meer om de zekerheid voor het halen van de mijlpaaldatum. Als men voor een andere contractvorm had gekozen was de verwachting dat men deze datum niet zou halen. De keuze voor PPS was daarom duidelijk tijd gedreven.

Politiek-bestuurlijke motieven

Alhoewel de kerntakendiscussie later wel op gang is gekomen heeft het aan de voorkant van het proces, dus tijdens de keuze voor de contractvorm, geen rol gespeeld. Er was in die tijd nog geen sprake van bezuinigingen en het idee was dat de geïntegreerde aanbesteding eenmalig was. Ook het

motief ‘interbestuurlijke relaties’ was geen drijfveer om DBM te gaan gebruiken. De projectleider geeft aan dat het omgekeerde eerder waar was, dat men het idee had dat men goede argumenten nodig had om deze nieuwe manier van aanbesteden uit te leggen aan het Rijk.

5.1.1.2 N302 Harderwijk – DBM

Ook bij de aanbesteding van de N302 waren het vooral de inhoudelijke drijfveren die de keuze voor het DBM-contract hebben bepaald. De financiële motieven hebben een kleine invloed gehad en de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke hebben nauwelijks meegespeeld.

Inhoudelijke motieven

In de eerste deelvraag is aangegeven dat de keuze voor deze contractvorm politiek is bepaald en dat PPS vooral bedoeld was als experiment. De vraag is dan ook in hoeverre men in deze casus daadwerkelijk kan spreken over motieven voor PPS. Wel hebben de Staten een aantal argumenten meegekregen van de aannemers en zijn er argumenten gebruikt in de discussie tussen de projectmanager, de gedeputeerde en de Statencommissie. Het meest voorkomende argument was dat de provincie meer waar voor zijn geld kreeg als het de markt meer ruimte zou bieden.

“De belangrijkste reden was om het uit te proberen en het mooiste product en de hoogste kwaliteit voor je geld te krijgen.” (Toenmalig gedeputeerde Van Haaren)

De verwachting was dat door het betrekken van de M-component een kwaliteitsimpuls kon worden bereikt in de vorm van een hogere beschikbaarheid. De projectmanager geeft aan dat men in de voorkant wilde investeren, zodat aan de achterkant het onderhoud kon worden geminimaliseerd:

“Zo veel mogelijk kennis van de markt op het gebied van bouwlogistiek, ontwerp en gebruik van materialen. Meedenken aan een stukje optimalisering van de kwaliteit om de intensiteit van het onderhoud te beperken op de weg. Zodat de beschikbaarheid van de weg groter zal worden.” (Projectmanager N302)

Ook hier geldt dat deze kwaliteitsimpuls zou kunnen worden bereikt door innovatieve oplossingen. De gedeputeerde geeft aan dat de provincie wilde kijken of de markt inderdaad gelijk had en dat men innovatieve oplossingen liet liggen. Innovatie was echter geen doel op zich.

Financiële motieven

Efficiëntie speelde ook in deze casus veel minder een rol dan effectiviteit als motief voor PPS. Beide respondenten geven aan dat de aannemers aan de Staten hadden verteld dat het met PPS goedkoper kon. In het beoordelingsstelsel van de aanbesteding ging de provincie echter voor de maximale kwaliteit voor het beschikbare geld. De aannemer kon dan ook niet veel punten verdienen als het ‘tonnen onder het beschikbare budget ging bieden’. De gedeputeerde geeft aan dat de gedachte was dat het project aan efficiëntie zou winnen door ‘gezamenlijk’ op te trekken, maar dat kwaliteit het voornaamste argument bleef.

Financierbaarheid speelde in deze casus geen rol, omdat de provincie Gelderland voldoende middelen tot haar beschikking had. Private financiering is daarom nooit ter sprake geweest. Beide respondenten geven aan dat ze geen vertrouwen hebben in de F-component, omdat de markt meer rente moet betalen over een lening. Risico-overdracht speelde wel een rol in de keuze voor de contractvorm. Met name de M-component zorgde ervoor dat de aannemer de risico's kreeg toegeschreven voor gebreken in de bouw, die tijdens de exploitatiefase pas naar voren komen.

Daarnaast heeft men ervoor gekozen om de risico's expliciet met elkaar te benoemen. Dit wordt door de provincie omschreven als de 'optie alliantie':

"Degene die jij kunt beïnvloeden neem jij onder je hoede. En die ik kan beheren, neem ik onder mijn hoede. Degene die we niet kunnen beïnvloeden nemen we samen op. Dat geld zetten we opzij." (Projectmanager N302)

Maatschappelijke motieven

Duurzaamheid speelde wel mee in de vorm van geluidsreductie, maar dat was volgens de gedeputeerde 'geen enkel argument' om voor PPS te kiezen. Ook scope optimalisering en maatschappelijk draagvlak werden niet door de Staten naar voren gebracht als argument om PPS te gebruiken. De gedeputeerde geeft aan dat de burger geen mening heeft over de contractvorm:

"Daar bemoeit het publiek zich ook niet mee, met wat voor contract je aangaat met de aannemer. Het zal ze een zorg zijn, je hebt als overheid gewoon de taak om die weg goed te doen." (Toenmalig gedeputeerde Van Haaren)

Het beeld van de Staten was dat de markt het project sneller kon uitvoeren door middel van een geïntegreerd contract. De projectmanager geeft aan dat hij verwachtte dat door deze contractvorm en het delen van kennis de einddatum kon worden gehaald. De gedeputeerde geeft echter aan dat ze hieraan twijfelt en dat snelheid ook bij een standaardcontract geboden is:

"Dat is niet de reden voor DBM. We hebben wel gekeken of we daarmee sneller uit zouden zijn. Volgens aannemers zou dat zo zijn, maar ik heb dat nooit geloofd." (Toenmalig gedeputeerde Van Haaren)

Politiek-bestuurlijke motieven

De respondenten geven aan dat de focus op kerntaken niet heeft meegespeeld in de discussie over de contractvorm. De provincie zou altijd moeten meedenken over het ontwerp en onderhoud van provinciale wegen. Het onderhouden van een weg blijft volgens de gedeputeerde Van Haaren een kerntaak van de provincie:

"Er moet altijd controle op blijven en er moet altijd inspectie op blijven. [...] Focus op kerntaken is dus flauwekul. Onderhoud van de provinciale weg en er op toezien is jouw kerntaak en het zelf doen is niet jouw kerntaak. Dat deden we al niet en dat doen we niet." (Toenmalig gedeputeerde Van Haaren)

Bestuurlijke relaties met de gemeente Harderwijk waren gaandeweg het proces van aanbesteden van zeer groot belang, maar hebben geen rol gespeeld tijdens de keuze voor de contractvorm.

5.1.1.3 Vliegveld Eelde – DBFM-light

Het belangrijkste motief voor het toepassen van DBFM-light bij de baanverlening van Vliegveld Eelde was de focus op kerntaken. Dit motief valt in dit onderzoek in de categorie 'politiek-bestuurlijk'. Daarnaast speelden er uit elke categorie één of meerdere motieven een rol in de keuze voor PPS.

Inhoudelijke motieven

De respondenten geven aan dat effectiviteit, met name de beschikbaarheid van de baan, een belangrijk motief was om voor DBFM te kiezen. De vormgeving speelde bij dit project niet mee volgens de adviseur van Rijkswaterstaat, omdat het ging om 'een recht stuk asfalt'. Uit de PPC kwam een duidelijke kwalitatieve meerwaarde naar voren. Door de private financiering van 20 procent te koppelen aan de performance was de verwachting dat de baan zal voldoen aan de kwaliteitseisen:

“Wij kopen niet een stuk asfalt, beton, fundering en verlichting op basis van bestek, maar we kopen beschikbaarheid van een baan die voldoet aan onze kwaliteitseisen. Daar kunnen wij mee aan de slag en we hoeven ons over de beschikbaarheid niet al te veel zorgen te maken.” (Adjunct-directeur GAE)

Meerdere respondenten geven aan dat men een dienst wilde kopen (beschikbaarheid) en niet een product (een stuk asfalt). Sturing op outputperformances en kwaliteitseisen heeft in deze casus veel raakvlakken met duurzaamheid en focus op kerntaken. Deze motieven zullen later worden toegelicht. Het contract bood een prikkel om creatief na te denken over het ontwerp. Alhoewel innovatieve oplossingen geen doel op zich waren, was het mogelijk maken van innovatie een belangrijk argument in de contractafweging. Aangezien dit argument vooral betrekking had op duurzame innovaties, zal dit motief onder duurzaamheid nader worden uitgewerkt.

Financiële motieven

Volgens de respondenten was efficiëntie niet de voornaamste reden om voor DBFM-light te kiezen. De adviseur van Rijkswaterstaat en de adjunct-directeur geven aan dat er zowel kwalitatieve als kwantitatieve motieven waren om voor dit contract te kiezen. Uit de kwantitatieve afweging in de PPC kwam een voordeel van een paar procent, maar de kwalitatieve meerwaarde uit de PPC gaf uiteindelijk de doorslag:

“Dat hebben we uitgerekend, maar financieel kwam er niet een enorm voordeel uit. Maar toen hebben we gezegd; het is de kwalitatieve redenering waarom je dit wilt doen en vanuit financieel oogpunt is het ook gewoon een gezonde keuze.” (Contractmanager, Twynstra Gudde)

Alhoewel GAE heeft gekozen voor een lichte vorm van private financiering speelde financierbaarheid geen enkele rol in de keuze voor de contractvorm. De F-component werd enkel toegepast als onderdeel van de financiële prikkel. De betaling na oplevering was ongeveer 80 procent van het totale project en het was daarom voor de aannemers niet nodig om externe financiers te betrekken voor de overige 20 procent. Daarnaast was de subsidie van het Rijk binnen en stond het geld ‘al letterlijk op de bank’.

“We financieren het via een pot die daarvoor beschikbaar was, dus die F beïnvloedt ons ook niet heel zwaar.” (Adjunct-directeur GAE)

De respondenten geven aan dat risico-overdracht naar de private partij een heel belangrijk motief was om in deze casus voor PPS te kiezen. Volgens de adviseur van Rijkswaterstaat was het voor Eelde erg van belang dat de aannemer de bouwrisko's in handen kreeg. Dit argument sluit volgens de contractmanager heel erg aan bij de kerntakendiscussie:

“Waarom zou je als Airport operator risico's op je willen nemen die voor de bouw zijn? [...] Waarom zou je risico's op je gaan nemen voor een baan, terwijl je er alleen gebruik van wilt maken?” (Contractmanager, Twynstra Gudde)

Alle risico's die betrekking hebben op de operationele werkzaamheden van het vliegveld blijven bij GAE en de risico's die te maken hebben met techniek en constructie komen bij de aannemer. Die risicoverdeling past volgens de contractmanager per definitie bij een DBFM en dat was een belangrijke wens van GAE.

Maatschappelijke motieven

Duurzaamheid heeft een belangrijke rol gespeeld in de keuze voor een geïntegreerd contract. GAE is aangesloten bij het samenwerkingsverband *Green Sustainable Airports*. Volgens de contractmanager heeft Vliegveld Eelde gevraagd om een contract dat hierbij aansloot, zodat duurzaamheid een impuls kreeg. Volgens de contractmanager hadden ze dit ook kunnen stimuleren door middel van een D&C-contract, als je maar op functioneel niveau een Programma van Eisen opstelt. Er werd bijvoorbeeld niet voorgeschreven welke deklaag er moest worden toegepast, zolang de laag maar stroef was:

“Wij zeiden toen we daar kwamen als leek; je wilt toch stroefheid, dat is toch wat je eist? Waarom eis je dan die laag? Kan je niet gewoon zeggen; ik wil die stroefheid?” (Contractmanager, Twynstra Gudde).

De adjunct-directeur geeft aan dat je op kwaliteit veel punten kon verdienen, waarvan de helft kon worden verdiend op het EMVI-criterium ‘duurzaamheid’. De adviseur van Rijkswaterstaat geeft aan dat het enkele feit van het toepassen van DBFM al een mate van verduurzaming met zich meebrengt. Maatschappelijk draagvlak heeft volgens de meeste respondenten geen grote rol gespeeld. De contractmanager geeft echter aan dat het geen aantrekkelijk project was voor de markt en dat er aanvankelijk de nodige weerstand was van omwonenden. De contractvorm kon er daarom voor zorgen dat het project een bepaalde aantrekkingskracht kreeg. De contractmanager geeft hierbij aan dat het absoluut niet de hoofdredenering was. Deze positieve sfeer om het project wordt verder uitgewerkt bij het motief ‘interbestuurlijke relaties’.

Scope optimalisering kwam niet terug in de discussie over de contractvorm. Wel bestond het idee dat er tijdswinst kon worden geboekt door middel van een DBFM-contract. Alle respondenten geven aan dat het met name ging om de beschikbaarheid van de baan bij aanvang van de zomer en dat het vliegverkeer zo min mogelijk last mocht hebben van de bouwwerkzaamheden. Omdat men maar met één contractpartij te maken had waren er minder afstemmingsproblemen. Ook hier was de keuze voor DBFM voor een groot deel gebaseerd op tijdzekerheid en niet zozeer op tijdswinst. Het sturen op de beschikbaarheidsdatum was volgens de contractmanager een grote stimulans voor de marktpartij om op tijd te leveren.

Politiek-bestuurlijke motieven

Zoals eerder aangegeven was de focus op kerntaken het meest belangrijke motief in deze casus om voor een geïntegreerd contract te kiezen. Alhoewel het motief in dit onderzoek valt in de categorie ‘politiek-bestuurlijk’, is het in deze casus niet echt een politiek-bestuurlijk motief, omdat GAE een semipublieke partij is. De discussie over de omvang van de organisatie van GAE was geen politieke discussie. Alle respondenten geven aan dat het sleutelwoord rond de aanbesteding ‘ontzorgen’ was.

“We kunnen ons op deze manier met onze eigen kerntaken bezig blijven houden en we moesten niet een organisatieonderdeel misschien wel optuigen. De beschikbaarheid van de infrastructuur was het belangrijkste. Het ontzorgen: zij moeten zorgen dat wij het beschikbaar hebben.” (Adjunct-directeur GAE)

De adviseur van Rijkswaterstaat geeft aan dat het voor Eelde een uitzonderlijke situatie was dat het een grote opdracht moest realiseren. De contractmanager geeft aan dat men ‘enkel een Airport wil runnen en geen baan wil aanleggen’. Onder risicoallocatie is reeds aangegeven welke gevolgen deze gedachtegang had voor het verdelen van risico’s tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer.

Volgens de adjunct-directeur en de adviseur van Rijkswaterstaat waren interbestuurlijke relaties geen motief om voor DBFM te kiezen. De contractmanager geeft aan dat het niet de

hoofddrenering was voor het contract, maar dat het wel heeft meegespeeld. Het was immers een moeilijk project, omdat er de nodige weerstand was en het was niet aantrekkelijk voor de markt, omdat men te maken had met een operationeel vliegveld en een relatief klein contract. Het idee was dat deze contractvorm weleens een positieve sfeer om het project heen kon creëren, zodat het een bepaalde aantrekkingskracht had:

“We hebben dit gedaan omdat we dachten dat dit echt de beste keuze was. Maar als je het eenmaal creëert, kan je er maar beter een swing omheen maken, zodat het aantrekkelijk is voor de markt en voor bestuurlijke relaties.” (Contractmanager, Twynstra Gudde).

5.1.1.4 Deelconclusie sector infrastructuur

In onderstaande tabel 5.A wordt de invloed van alle motieven op de keuze voor PPS bij de drie cases uit de sector infrastructuur weergegeven. Uit de tabel kan worden opgemaakt dat de motieven effectiviteit en risico-overdracht bij alle cases een grote of doorslaggevende invloed hebben gehad. Innovatieve oplossingen en efficiëntie hebben bij alle cases een redelijke invloed op de keuze. De maatschappelijke en politieke motieven waren enkel bij de casus Vliegveld Eelde van groot belang. De motieven financierbaarheid en scopeoptimalisering waren bij geen van de cases van invloed op de keuze voor PPS.

Tabel 5.A: invloed motieven infrastructuur

Motief	Stadsbrug Nijmegen	N302 Harderwijk	Vliegveld Eelde
Effectiviteit	4	4	4
Innovatieve oplossingen	2	2	2
Efficiëntie	3	2	2
Financierbaarheid	1	1	1
Risico-overdracht	4	3	4
Duurzame oplossingen	1	1	3
Maatschappelijk draagvlak	1	1	2
Scope optimalisering	1	1	1
Tijdwinst	3	1	3
Focus op kerntaken	1	1	4
Interbestuurlijke relaties	1	1	2

5.1.2 Projecten maatschappelijk vastgoed

5.1.2.1 Stadhuis Den Helder – DBM

In Den Helder zijn de financiële motieven doorslaggevend geweest in de keuze voor een geïntegreerde contractvorm. De inhoudelijke motieven die daar mede uit voortkomen hebben ook

een belangrijke rol gespeeld. Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke motieven zijn nauwelijks van invloed geweest op de keuze.

Inhoudelijke motieven

In Den Helder had men hoge verwachtingen van het outputgestuurd werken. Met PPS zou volgens de gemeente een hoger kwaliteitsniveau gegarandeerd kunnen worden over de gehele exploitatietermijn. Dit was volgens toenmalig wethouder Fritzsche te bereiken door gebruik te maken van de prikkel die achter een beschikbaarheidsvergoeding schuilgaat. De gemeente toetst of het beoogde kwaliteitsniveau gehaald wordt en de markt wordt daarbij geacht effectiever te kunnen handelen. Het gaat er in feite om dat de markt in staat is een hogere kwaliteit te realiseren, in de zin van vormgeving, voor het ter beschikking gestelde bedrag, dan dat de gemeente het zelf zou doen. In het kader van dit onderzoek, wordt dan gesproken over het motief 'effectiviteit'.

“Ja, dat is waarom we zo’n contractvorm gekozen hebben. Wij gaan die outputspecificaties maken en we laten de partner de weg daar naar toe bepalen. Dat is inderdaad een hele bewuste keuze geweest.”
(Projectmanager nieuwbouw stadhuis Den Helder)

Het andere inhoudelijke motief, namelijk het verwerken van innovatieve oplossingen in het project als doel op zich, heeft in mindere mate meegespeeld in de keuze. Zowel de toenmalige wethouder en de externe adviseur benadrukken dat innovatieve oplossingen inherent aan de methodiek zijn. Het is minder een doel op zich, maar is een bijkomend voordeel van het geven van vrijheid aan de markt.

“Wat betreft het innovatieve, als je zegt je dat iemand verantwoordelijk maakt voor het ontwerp die ook over het onderhoud gaat, dan leg je dus de innovatieve verplichting bij de ander. Die moeten het zo slim mogelijk doen, en in feite ook zo duurzaam mogelijk. De methodiek werkt innovatie in de hand. Het is een kenmerk van de methodiek in technisch-financiële zin.” (Extern adviseur)

Wanneer innovativiteit in de discussie over de aanbestedingsmethodiek naar voren kwam, was dit vaak bedoeld om uiteindelijk kosten te besparen. In dit onderzoek is in dat geval sprake van efficiëntieoverwegingen, die later besproken worden.

Financiële motieven

De kern van de argumentatie om in eerste instantie voor DBFMO en later voor DBM te kiezen, zijn de financiële overwegingen. Volgens de manager van de afdeling RWO van de gemeente is de discussie in de raad en de ambtelijke hoek voornamelijk financieel geweest. PPS is echter niet de reden geweest dat het project überhaupt gefinancierd kon worden. Andere financiële motieven zijn wel doorslaggevend geweest. Het belangrijkste en meest doorslaggevende motief in deze casus is de risico-overdracht, in de zin van dat men vooraf weet waar men in financieel opzicht aan begint. Je weet wat je kosten over een langere tijd zijn. In het geval van Den Helder ging het erom elk jaar binnen het jaarlijkse budget van 2,1 miljoen euro te blijven.

“Dat is denk ik het meest bepalende geweest om aanvankelijk voor DBFMO te kiezen.” (Projectmanager nieuwbouw stadhuis Den Helder)

In financieel opzicht is PPS volgens toenmalig wethouder Fritzsche een duurzamer verhaal: 'je hebt ook de exploitatie helemaal in beeld.' De andere kant van de risico-overdracht heeft betrekking op de afstemming tussen de contractonderdelen. In de argumentatie om voor een geïntegreerd contract te kiezen speelde nadrukkelijk mee dat de opdrachtnemer in die situatie risicovermijdend

zal gaan handelen. De risico's komen dan, volgens meerdere respondenten, daar te liggen waar ze beïnvloedbaar zijn.

Als iemand verantwoordelijk is voor het ontwerp en het onderhoud dan loopt hij zelf tegen de problemen aan, als die ontstaan.” (Extern adviseur)

Ondersteunend aan de risico-overdracht en tevens belangrijk in de keuze voor PPS in Den Helder, is de efficiëntie. Efficiëntievoordelen kunnen vooral geboekt worden door een slimmere afstemming tussen de contractonderdelen. Voor de gemeente zou dit een besparing in financiële middelen kunnen betekenen.

“Je gaat er vanuit de markt het beste weet hoe je dat op elkaar afstemt. Die doen het altijd efficiënter dan dat je het zelf zou doen.” (Manager afdeling Ruimte, Wonen en Ondernemen, gemeente Den Helder)

Maatschappelijke motieven

Bij de maatschappelijke motieven heeft duurzaamheid in de keuze niet tot nauwelijks een rol gespeeld. Duurzaamheid was volgens meerdere respondenten enkel bedoeld om kostenbesparingen door te voeren. Wethouder Fritzsche is wel van mening dat PPS zou bijdragen aan het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak. Volgens hem zou het realiseren van het eerste stadhuis volgens PPS een imagoverbetering voor de stad tot gevolg kunnen hebben. Tevens zouden burgers het waarderen als de financiële middelen efficiënt en effectief besteed zouden worden, wat met PPS gerealiseerd kon worden. De burger houdt zich niet bezig met de precieze contractvorm, dus PPS heeft hierbij een indirecte invloed op het maatschappelijk draagvlak.

De burger wil dat het geld efficiënt besteed wordt, de burger wil dat er kwaliteit geleverd wordt. Zeker in het huidige tijdsgewricht sluit het concept van PPS aan bij de behoeften van de samenleving” (Toenmalig wethouder Fritzsche, Den Helder)

De respondenten geven allen aan dat een verbreding van de scope volledig los staat van de discussie omtrent de keuze voor de contractvorm, dit heeft dan ook niet meegespeeld in de overweging. Het laatste maatschappelijke motief, tijdwinst, is wederom een afgeleide van de methodiek en een bijkomend aspect. Het is in het besluitvormingsproces geen reden geweest om voor PPS te kiezen, maar het is volgens de manager afdeling RWO wel een voordeel, omdat er afspraken en sancties over de planning op papier staan.

Politiek-bestuurlijke motieven

De laatste categorie motieven is ook nauwelijks van invloed geweest op de keuze voor PPS in Den Helder. De gemeente heeft zich voorgenomen een ‘regiegemeente’ te willen zijn. Met de bouw van een nieuw stadhuis kan deze verandering gefaciliteerd worden. De koppeling van PPS en het afstoten van taken in relatie tot het streven om regiegemeente te willen zijn, vindt de manager van de afdeling RWO van de gemeente geforceerd.

PPS kan wel een zetje zijn hoor, maar het feit dat je überhaupt naar een compactere organisatie wil is prominenter.” (Manager afdeling Ruimte, Wonen en Ondernemen, gemeente Den Helder)

Ook wethouder Fritzsche geeft aan dat PPS aansluit bij het genoemde beleidsvoornemen om een regiegemeente te willen zijn. Volgens hem heeft dit motief meer op de achtergrond gespeeld, nooit in de gemeenteraad. Gesteld kan worden dat het beleidsvoornemen gehandhaafd kan worden, ongedacht de keuze voor de contractvorm. Ten slotte heeft in de ogen van wethouder Fritzsche, als

nevenaspect, meegespeeld dat met PPS meegedaan zou worden aan rijksbeleid. De Rijksoverheid heeft veel ervaring met PPS waar Den Helder gebruik van zou kunnen maken, dit is volgens hem echter geen doorslaggevend argument om voor PPS te kiezen.

5.1.2.2 Provinciehuis Gelderland – DBFMO

De keuze voor een DBFMO-contract voor het provinciehuis in Gelderland is voornamelijk gemaakt op financiële gronden. Naast deze financiële motieven speelden ook inhoudelijke overwegingen een belangrijke rol. De motieven uit de categorieën ‘maatschappelijk’ en ‘politiek-bestuurlijk’ zijn vooral hoogstens indirect van invloed geweest op de keuze voor de contractvorm.

Inhoudelijke motieven

Het belangrijkste inhoudelijke motief om in Gelderland voor DBFMO te kiezen was effectiviteit. Dit bestond uit een aantal zaken. Ten eerste was de veronderstelling dat door het opstellen van outputspecificaties een hogere kwaliteit behaald zou kunnen worden. Het idee was de markt haar kennis te laten bundelen en op elkaar af te stemmen. Dit zou lukken als men bij de provincie in staat zou zijn ‘ruimte te geven en los te laten’, volgens de projectmanager. De adviseur van de Rijksgebouwendienst sluit hierbij aan door te stellen dat marktpartijen zich op kwaliteit kunnen onderscheiden. Hierdoor kan de beste prijs-kwaliteitverhouding verkregen worden.

“We zouden er zelf 100 voor betalen, we zetten het in de markt voor 95 en we gaan kijken wat we daar maximaal uit krijgen. En dan kan het nog wel eens de kwaliteit van 101 hebben.” (Adviseur geïntegreerde aanbesteding, Rijksgebouwendienst)

Aan deze passage zit ook een financiële dimensie, waar later in deze paragraaf op wordt ingegaan. Een tweede veronderstelling onder het motief effectiviteit was het tegemoet komen aan de behoeften van de gebruiker. Men was van mening dat flexibiliteit van het nieuwe gebouw erg belangrijk was. Omdat men onzeker was over de toekomst van de provincie, is het wenselijk dat de huisvesting op verschillende manier ingezet kan worden en kan inspelen op groei of krimp van de organisatie. Men was van mening dat een geïntegreerd contract en een flexibel in te zetten gebouw hieraan zou kunnen bijdragen.

Het tweede inhoudelijk motief is de inbreng van innovatieve oplossingen. Innovaties in de zin van nieuwe technieken hebben geen rol gespeeld in de discussie. De respondenten geven wel aan dat er sprake is van ‘procesinnovatie’. Hiermee wordt bedoeld op het anders inrichten van het hele proces in het voortraject. Hierbij wordt aangegeven dat dit in Gelderland geen grote rol heeft gespeeld.

Financiële motieven

Van de financiële motieven zijn de efficiëntieoverwegingen het meeste van invloed geweest op het besluit om voor DBFMO te kiezen. Vooral werd veel verwacht van de voordelen die zouden kunnen voortkomen uit de lifecycle-benadering, waardoor op de exploitatiekosten bezuinigd zou kunnen worden. De projectmanager geeft aan dat de bouw van het project, met het oog op het integrale denken, duurzame en energieneutrale oplossingen in de hand zal werken. Daardoor kan bezuinigd worden op bijvoorbeeld energiekosten en worden de financiële middelen efficiënter ingezet.

“Ze hebben voornamelijk gekeken naar geld, in eerste instantie. Dan krijgen we in ieder geval de kwaliteit die we altijd hebben en alles wat we er meer uithalen is alleen maar mooi.” (Adviseur geïntegreerde aanbesteding, Rijksgebouwendienst)

Ondanks dat men in DBFMO grote meerwaarde zag wat betreft het goedkoper realiseren van het project, is PPS niet de reden geweest dat het project in financieel opzicht überhaupt gerealiseerd kon worden. Die overweging heeft in de discussie niet meegespeeld, omdat Gelderland de financiële middelen om het project zelf te financieren ter beschikking heeft. Het is in de ogen van de respondenten belangrijk om een financiële prikkel in het contract te hebben. Dat is de reden dat de F-component in het contract is opgenomen.

Het derde motief dat onder de financiële motieven valt, is de risico-overdracht. De risico's die bij een geïntegreerd contract door de opdrachtnemer worden beheerst, zijn goedkoper omdat de markt daar beter in is, zo geeft de adviseur van de Rijksgebouwendienst aan. Je loopt traditioneel altijd het risico dat contractonderdelen niet op elkaar aansluiten. Met DBFMO wordt dat risico kleiner, omdat die risico's al voor een deel in het contract zitten. Wat heeft meegespeeld in de overweging zijn dus de onderlinge afstemmingsrisico's.

“Onder andere bij wat doen we met de catering, dat is een simpel voorbeeld. Als je dat extern hebt wordt alles op elkaar afgestemd. Als je dat zelf wil doen, moet je zelf na gaan denken over de lange termijn. (...) En alles wat ik niet regel, krijg ik later dubbel en dwars terug.” (Projectmanager Provinciehuis Gelderland)

Maatschappelijke motieven

Gelderland wil zich profileren als een duurzame provincie, volgens de adviseur van de Rijksgebouwendienst. Het eerste maatschappelijke motief, duurzaamheid, speelt dus ook mee in de overweging.

Het leuke bij een uitvraag waar je een geïntegreerde oplossing voor wil, is dat het eigenlijk ook een geïntegreerde uitvraag is. Ze willen duurzaamheid uitstralen, maar ze willen ook proven technology. Al die wensen zijn de basis voor een geïntegreerde vraag.” (Adviseur geïntegreerde aanbesteding, Rijksgebouwendienst)

Omdat de provincie, vanuit een ‘voorbeeldfunctie’ en ‘maatschappelijke verantwoordelijkheid’ duurzaamheid wil uitstralen, is het een doel op zich. Men is zich er van bewust dat PPS daarvoor niet noodzakelijk is, maar het kan volgens de respondenten wel helpen die ambitie te verwezenlijken. Overigens leeft bij de provincie niet de gedachte dat door PPS beter aan maatschappelijke behoeften van burgers of de organisatie voldaan kan worden: ‘daar heb je PPS niet specifiek voor nodig’. Ook het derde motief, een verbreding van de scope, heeft niet meegespeeld in de discussie met betrekking tot de contractvorm. Het laatste maatschappelijke motief, tijdwinst, is in het proces geen reden geweest om voor DBFMO te kiezen. Een respondent laat weten dat het wel prettig is om zekerheid te hebben over de planning en opleverdatum, maar het is geen doel op zich geweest.

Politiek-bestuurlijke motieven

De keuze voor DBFMO houdt volgens de respondenten op geen enkele wijze verband met het voornemen van de provincie om in de toekomst naar een kleine omvang van de organisatie te gaan. De focus op kerntaken heeft derhalve niet meegespeeld in de discussie. Het andere politiek-bestuurlijke motief heeft betrekking op de interbestuurlijke relaties. Ook dit is geen dominante factor geweest in de discussie. Het is volgens de adviseur van de Rijksgebouwendienst een indirecte factor:

“De provincie is altijd bezig naar partijen in het veld om daar allerlei samenwerkingsverbanden mee aan te gaan en te zorgen dat er allerlei ontwikkelingen in die provincie zijn.” (Adviseur geïntegreerde aanbesteding, Rijksgebouwendienst)

De projectmanager sluit hierbij aan en stelt dat de provincie altijd kennis wil delen met andere overheden, in dit geval over DBFMO met de Rijksgebouwendienst, maar dat is geen invloedrijke factor in de overweging geweest.

5.1.2.3 Stadhuiskwartier Deventer – EBM

In Deventer zijn de inhoudelijke motieven dominant geweest in de keuze voor een EBM-contract. Dat was bepalend en werd ondersteund door de financiële motieven die vooral een kaderstellende functie hadden. De maatschappelijke en politiek-bestuurlijke motieven hebben een geringe invloed op het proces gehad en zijn daarmee niet tot nauwelijks van invloed geweest op de keuze voor de contractvorm.

Inhoudelijke motieven

De inhoudelijke motieven hebben bij de keuze voor een EBM-contract met betrekking tot de bouw van het nieuwe Stadhuiskwartier in Deventer een grote invloed gehad. Volgens de inkoopcoördinator is 'effectiviteit' de belangrijkste inhoudelijke overweging geweest. De markt zou in staat zijn meer te doen met het beschikbare budget. Men wilde aan de aannemer de ruimte geven om verstandige dingen te bedenken voor de aspecten waar zij hun uitvoeringsdeskundigheid konden gebruiken.

“Alles is dus kwaliteitsgedreven. Het moet goed zijn voor de organisatie, het moet goed zijn voor de stad en voor de omgeving.” (Projectleider Stadhuiskwartier Deventer)

Dat alles ook nog binnen de exploitatielasten moest vallen, was volgens de projectleider slechts een randvoorwaarde. Op deze financiële overwegingen wordt later uitgebreider ingegaan. In Deventer werd kwaliteit niet alleen gezien in uiterlijke zaken, zoals vormgeving. Het gebouw moest ook passen bij de organisatie en flexibel zijn. Men dacht hierin effectiever te werk te kunnen gaan, door gebruik te maken van een geïntegreerd contract. De verwachtingen over een hogere inhoudelijke kwaliteit waren echter niet altijd gekoppeld aan het sturen op output.

Nee, dat heeft niet echt meegespeeld. Als dat echt inhoudelijk het argument zou zijn geweest, dan hadden we nog een verder geïntegreerde contractvorm moeten kiezen.” (Inkoopcoördinator, gemeente Deventer)

De projectleider en de inkoopcoördinator geven wel aan dat er een grote 'procesvrijheid' gegeven is. Men vond het belangrijk dat de aannemer het logistieke proces kon organiseren, met als doel het beheersen of verminderen van de hinder naar de omgeving door transporten en de bouw zelf, volgens de inkoopcoördinator van de gemeente.

Ondanks dat het bevorderen van innovatie één van de kernpunten van het aanbestedingsbeleid van de gemeente Deventer is, heeft het niet gefunctioneerd als een op zichzelf staand motief bij de keuze voor het EBM-contract, volgens de respondenten.

Financiële motieven

Ondersteunend en kaderstellend voor de inhoudelijke motieven, hebben de financiële overwegingen ook invloed uitgeoefend op de keuze. Het belangrijkste financiële motief was 'risico-overdracht'. De projectleider geeft aan dat vooral het zekerheid hebben over de exploitatielasten daarin erg belangrijk was.

“Met name het vastklikken van die exploitatielasten, dat is het heilige motief.” (Projectleider Stadhuiskwartier Deventer)

Men was derhalve in de veronderstelling dat door gebruik te maken van een geïntegreerd contract, bepaalde kosten over een langere tijd vast zouden liggen en dat de exploitatiekosten beter beheersbaar zouden zijn. Een tweede aspect behorend bij de risico-overdracht is de afstemming tussen de contractonderdelen. Volgens de inkoopcoördinator zitten er met name risico's in de overdracht van de bouw naar het onderhoud. Volgens hem heeft het overdragen van die risico's wel meegespeeld in de keuze voor de contractvorm.

Het tweede van invloed zijnde financiële motief is 'efficiëntie'. De inkoopcoördinator geeft aan dat dat erg belangrijk is geweest in de discussie en dat daar later in het aanbestedingsproces nog meer ruimte voor is gemaakt.

"Dit noemden we een kansdossier. We hebben aan die aannemers gevraagd of zij kansen zagen om dingen nog slimmer of goedkoper te doen die zij relevant achten." (Inkoopcoördinator, gemeente Deventer)

Ook de adviseur van BBN geeft aan dat men bijvoorbeeld innovatieve oplossingen wilde inzetten om uiteindelijk kosten te besparen en efficiënter te kunnen handelen. De keuze voor een EBM-contract is, om de financiële motieven af te sluiten, niet de reden geweest dat het project überhaupt gefinancierd kon worden. Dat heeft in de overweging niet gespeeld en de gemeente is, volgens de inkoopcoördinator, ook al vrij snel tot de conclusie gekomen dat de F-component niet in het contract moest komen.

Maatschappelijke motieven

De maatschappelijke motieven hebben niet tot nauwelijks invloed uitgeoefend op het proces. Duurzaamheid, het eerste maatschappelijke motief, is volgens de respondenten niet gekoppeld aan de gekozen contractvorm. De gemeente heeft een hoge ambitie als het gaat om duurzaamheid, maar ook als men een traditionele aanbesteding had gevolgd, had men dezelfde duurzaamheidseisen gesteld. Tevens had men in Deventer niet de verwachting dat men met een EBM-contract maatschappelijk draagvlak kon verkrijgen. Omdat het project in de stad erg leefde, was er wel behoefte aan maatschappelijk draagvlak voor het nieuwe Stadhuiskwartier. Volgens de projectleider leeft de specifieke contractvorm echter niet in de maatschappij. De adviseur van BBN bevestigt:

Maatschappelijk draagvlak heeft volgens mij geen invloed gehad op de contractvorm. Er was natuurlijk heel veel behoefte aan draagvlak in de buurt en in de politiek, maar volgens mij is het contract niet ingezet om dat te verbeteren." (Adviseur, BBN)

Alle respondenten geven aan dat een eventuele verbreding of optimalisering van de scope, het derde maatschappelijke motief, geen enkele invloed heeft gehad op de contractkeuze. De inkoopcoördinator geeft aan dat men dit project bij de gemeente, qua schaal, al groot genoeg vond om over te beslissen. Ten slotte heeft ook het maatschappelijke motief 'tijdwinst', in de discussie over de contractkeuze niet meegespeeld. De inkoopcoördinator stelt dat het door sommigen wel als argument gebruikt werd, maar volgens hem staat het los van de contractvorm. De overige respondenten zien ook geen enkele rol voor 'tijdwinst' in de overweging.

Politiek-bestuurlijke motieven

Ook voor de laatste categorie motieven geldt dat ze in Deventer niet tot nauwelijks van invloed zijn geweest op het proces van besluitvorming over de contractvorm. De focus op kerntaken is in de gemeente wel steeds meer een onderwerp van discussie bij geïntegreerde contracten, zo stelt de inkoopcoördinator. Omdat de gemeente, in het geval van het Stadhuiskwartier, al in het

ontwerpproces zat met de architect was de stap tussen traditioneel en geïntegreerd, in termen van personele gevolgen, niet zo groot. Over het algemeen heeft dit politiek-bestuurlijke motief geen invloed uitgeoefend op de keuze voor een EBM-contract.

Daarnaast geeft de inkoopcoördinator aan dat er geen ideeën bestonden dat door de keuze voor een geïntegreerde contractvorm de relaties met andere overheden verbeterd konden worden. Het tweede politiek-bestuurlijk motief heeft derhalve ook geen invloed gehad.

5.1.2.4 Deelconclusie sector maatschappelijk vastgoed

In de onderstaande tabel 5.B is een overzicht te zien van alle motieven waarvan hun invloed in de drie projecten onderzocht is. Hierbij kan geconstateerd worden dat de motieven effectiviteit, efficiëntie, en risico-overdracht in alle cases een grote tot doorslaggevende invloed hebben gehad. Financierbaarheid en scope optimalisering hebben in relatie tot de keuze voor de contractvorm geen rol gespeeld in de cases. Voor de rest van de motieven geldt dat zij over het algemeen niet tot nauwelijks van invloed zijn geweest op de keuze voor PPS.

Tabel 5.B: invloed motieven maatschappelijk vastgoed

Motief	Stadhuis Den Helder	Provinciehuis Gelderland	Stadhuiskwartier Deventer
Effectiviteit	3	3	4
Innovatieve oplossingen	2	1	1
Efficiëntie	3	4	3
Financierbaarheid	1	1	1
Risico-overdracht	4	3	4
Duurzame oplossingen	1	3	1
Maatschappelijk draagvlak	2	1	1
Scope optimalisering	1	1	1
Tijdwinst	2	2	1
Focus op kerntaken	2	1	1
Interbestuurlijke relaties	2	2	1

5.2 DEELVRAAG 2 – CRUCIALE MOMENTEN

Nu het procesverloop en de motieven in de verschillende cases zijn weergegeven kan de tweede deelvraag van dit onderzoek worden beantwoord.

Welke cruciale momenten in het proces van besluitvorming zijn van invloed op de keuze voor een geïntegreerde contractvorm?

Per casus zal worden ingegaan op de cruciale momenten in het proces van besluitvorming op basis van de concepten dynamiek en toeval. Alle tekstfragmenten die betrekking hebben op dynamiek en toeval worden geïntegreerd en in relatie gebracht tot de cruciale momenten in het proces. Dit onderdeel betreft in feite de analyse van de casusbeschrijving uit het vorige hoofdstuk. Elke casus wordt afgesloten met een overzichtstabel waarin alle belangrijke concepten uit de variabelen dynamiek en toeval van desbetreffende casus worden weergegeven.

5.2.1 Projecten infrastructuur

5.2.1.1 Stadsbrug Nijmegen – DBM

Dynamiek

Het besluitvormingsproces van deze casus kan worden opgedeeld in een geleidelijk en een vrij grillig gedeelte. In eerste instantie was er weinig dynamiek zichtbaar in de afweging over de contractvorm. Op het moment dat er informeel door de projectorganisatie werd besloten om een DBM-contract en een concurrentiegerichte dialoog te gaan doen ontstond er echter meer dynamiek in het proces. Deze dynamische fase wordt geanalyseerd aan de hand van de drie uitingsvormen die dynamiek kan aannemen volgens dit onderzoek. Achtereenvolgens wordt er ingegaan op de verandering in samenstelling van actoren, verandering in percepties en verandering in rollen.

Een verandering in samenstelling van actoren heeft tweemaal voor een cruciaal moment gezorgd in het proces. In de eerste plaats zorgde de interventie van de advocaat van Dirkzwager ervoor dat het proces stagneerde en dat de keuze voor de concurrentiegerichte dialoog en hiermee wellicht ook het DBM-contract op de helling stond. Op het moment dat er weer een verandering in actoren optrad kwam het proces weer in beweging. Door het betrekken van de tenderboard in het proces is de wethouder overtuigd geraakt, waardoor er alsnog is gekozen voor het DBM-contract.

De belangrijkste veranderingen in percepties hebben betrekking op bovenstaande gebeurtenissen. Enkel wethouder Depla is in dit proces noemenswaardig veranderd van perceptie over de contractvorm. De advocaat van Dirkzwager heeft de wethouder doen laten twijfelen met informatie over een mislukte aanbesteding in Antwerpen. Door de tenderboard is hij echter weer overtuigd geraakt van de mogelijkheden van het bieden van vrijheid aan de markt.

Daarnaast is enkel de wethouder ook daadwerkelijk veranderd van rol in het proces. Zoals eerder aangegeven is hij van tegenstander naar voorstander geworden door enkele cruciale avonden met de tenderboard.

Samengevat waren de interventie van de advocaat van Dirkzwager en de avonden met de tenderboard de meest cruciale momenten in het proces. Deze momenten hebben gezorgd voor dynamiek, maar hebben de oorspronkelijke keuze voor DBM niet aangetast.

Toeval

Toeval had in deze casus met name betrekking op de totstandkoming van de eerste ideeën over PPS. De projectorganisatie werd gevuld met personen die ervaring hadden opgedaan met geïntegreerde contracten bij andere organisaties. Omdat er niet bewust is gezocht naar personen met ervaring op dit gebied, kan er in dit geval worden gesproken van toeval. De ervaring met PPS werd meegenomen in het aanbestedingsproces en dit zorgde ervoor dat men al vroegtijdig verschillende geïntegreerde contractvormen meenamen als optie.

Daarnaast ontstond er ook een bedreiging voor PPS door de mislukte aanbesteding van de brug ‘De Lange Wapper’ in Antwerpen. Een maatschappelijke gebeurtenis die buiten Nederland plaatvond zorgde voor de nodige dynamiek in deze case, maar had geen invloed op de uiteindelijke keuze.

Tabel 5.C: dynamiek en toeval Stadsbrug Nijmegen

Dynamiek		
Indicator	Waarde	Toelichting
Samenstelling actoren	Kwantitatieve verandering	Interventie advocaat van DirkZwager over de concurrentiegerichte dialoog
	Kwantitatieve verandering	Betrekken van tenderboard, panel van externe deskundigen op het gebied van aanbesteden
Percepties actoren	Grote verandering	Wethouder Depla twijfelt door interventie van de gemeenteadvocaat
	Grote verandering	Wethouder Depla wordt overtuigd door tenderboard
Rol actoren	Grote verandering	Wethouder Depla wordt van tegenstander tot voorstander
Toeval		
Indicator	Waarde	Toelichting
Kans voor PPS	Grote invloed	Toetreden personen in projectorganisatie met ervaring geïntegreerde contracten
Bedreiging voor PPS	Grote invloed	Mislukte aanbesteding ‘De Lange Wapper’

5.2.1.2 N302 Harderwijk – DBM

Dynamiek

Ook het besluitvormingsproces over de contractvorm in de casus N302 Harderwijk kan worden getypeerd als een relatief kort en geleidelijk proces. Dynamiek ontstond pas nadat het DBM-contract politiek was vastgesteld door de Staten. Cruciale momenten ontstonden in deze casus met name door een verandering in samenstelling van actoren. Er doen zich geen noemenswaardige veranderingen voor in perceptie of rol van de besluitvormers.

Er zijn in deze casus twee cruciale momenten te onderscheiden in het besluitvormingsproces op het moment dat de samenstelling van actoren verandert. Op het moment dat de provincie de beslissing heeft genomen om de wens van PPS te koppelen aan de N302 wordt de gemeente Harderwijk betrokken in het besluitvormingsproces. Aangezien de gedeputeerde en de projectmanager goed in

staat zijn om de contractvorm te verdedigen tegenover deze gemeenteraad leidt dit niet tot een grote verandering in het proces. De tweede keer dat de samenstelling van actoren verandert ontstaat wel de nodige dynamiek. Op het moment dat de Staten hebben besloten om een DBM-contract toe te passen, raakt de eigen ambtelijke organisatie betrokken in het proces, omdat zij invulling moeten geven aan het contract. Op dat moment ontstond er weerstand in de organisatie over de M-component in het contract. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat de onderhoudsperiode in het contract is bijgesteld van 25 naar 15 jaar.

Toeval

Volgens de respondenten ontstond er een kans voor PPS in deze case, omdat de wens van de Staten om PPS toe te passen en de reconstructie van de N302 min of meer toevallig samenvielen. Er kwamen succesverhalen over PPS via marktpartijen terecht bij enkele Statenleden, omdat de marktpartijen zagen dat er kansen waren vanwege het grote budget van de provincie. De wens om te experimenteren met PPS kon worden gekoppeld aan de N302, omdat de weg aan de rand van de provincie lag en de risico's van dit project niet al te groot waren in de ogen van de gedeputeerde Van Haaren. Aangezien de N302 werd gezien als het juiste project op het juiste moment kan worden gesteld dat toeval een grote rol heeft gespeeld in deze casus.

Tabel 5.D: dynamiek en toeval N302 Harderwijk

Dynamiek		
Indicator	Waarde	Toelichting
Samenstelling actoren	Kwantitatieve verandering	- Gemeenteraad Harderwijk moet goedkeuring geven aan contractvorm - Eigen ambtelijke organisatie raakt betrokken bij proces en komt in opstand over de M-component
Toeval		
Indicator	Waarde	Toelichting
Kans voor PPS	Grote invloed	De wens van de Staten en de opdracht van de N302 kwamen op het juiste moment samen

5.2.1.3 Vliegveld Eelde – DBFM-light

Dynamiek

Het besluitvormingsproces over de contractvorm verliep in deze casus zeer geleidelijk. De afweging werd gemaakt met het uitvoeren van de PPC en de formele besluitvorming die hierop volgde bracht geen veranderingen in de keuze voor de contractvorm met zich mee. Er zijn in deze casus dan ook geen noemenswaardige veranderingen in perceptie en rol waar te nemen. Wel was er een enkele keer sprake van een verandering in samenstelling van actoren.

De samenstelling van actoren veranderde op het moment dat de keuze voor DBFM-light moest worden vastgesteld door achtereenvolgens de Raad van Bestuur, de Raad van Commissarissen en de aandeelhoudersvergadering. Al deze veranderingen van actoren in de besluitvorming brachten echter weinig dynamiek met zich mee. Bij GAE werd een deel van de Raad van Bestuur bewust dichtbij gehouden tijdens het uitvoeren van de PPC, waardoor er weinig discussie meer was tijdens

de formele besluitvorming. Ook toen de aandeelhouders de besluitvormingsarena binnentraden ontstond er weinig dynamiek, omdat zij vertrouwen hadden in de Raad van Commissarissen.

Toeval

Er ontstond een kans voor PPS op het moment dat de interim-directeur van GAE een ontmoeting had met een leidinggevende van de PPS Kennispool. Alle respondenten geven aan dat dit een cruciaal moment was in het proces, omdat dit de aanleiding was om een PPC uit te voeren terwijl het project onder de investeringsgrens viel. Als deze ontmoeting niet had plaatsgevonden had men wellicht nooit een PPC uitgevoerd. Daarnaast was er bij de aandeelhouders een boegbeeld aanwezig, een wethouder van Tynaarlo, die groot voorstander was van PPS. De respondenten hebben het over een kwestie van geluk hebben, omdat men geen invloed heeft op de samenstelling bij de aandeelhouders. Deze wethouder was in staat om de andere aandeelhouders te overtuigen en werd een grote medestander in het proces. Als er geen boegbeeld was geweest bij de aandeelhouders was er wellicht meer weerstand gekomen.

Tabel 5.E: dynamiek en toeval Vliegveld Eelde

Dynamiek		
Indicator	Waarde	Toelichting
Samenstelling actoren	Kwantitatieve verandering	- Besluitvorming in Raad van Bestuur - Besluitvorming in Raad van Commissarissen - Besluitvorming in aandeelhoudersvergadering
Toeval		
Indicator	Waarde	Toelichting
Kans voor PPS	Grote invloed	Ontmoeting tussen interim-directeur GAE en een leidinggevende van de PPS Kennispool
	Kleine invloed	Boegbeeld aanwezig in de aandeelhoudersvergadering

5.2.1.4 Deelconclusie sector infrastructuur

De cases Stadsbrug Nijmegen en de N302 Harderwijk hadden te maken met de nodige dynamiek in het besluitvormingsproces. In deze cases ontstond weerstand op het moment dat de richting van PPS werd ingezet. Bij de N302 Harderwijk heeft dit zelfs geleid tot bijstelling van het contract. De casus Vliegveld Eelde kan worden getypeerd als een zeer geleidelijk proces. Toeval heeft met name in het begin van het proces een grote rol gespeeld voor het verdere verloop van de cases.

5.2.2 Projecten maatschappelijk vastgoed

5.2.2.1 Stadhuis Den Helder – DBM

Dynamiek

Het besluitvormingsproces omtrent de keuze voor de contractvorm bij de bouw van het nieuwe Stadhuis in Den Helder kan gekwalificeerd worden als een zeer dynamisch proces. Zowel in de samenstelling, de percepties en de rollen van actoren traden veranderingen op, die van invloed zijn geweest op de uiteindelijke keuze voor een DBM-contract.

Ten eerste veranderde tijdens het proces meerdere malen iets in de samenstelling van de actoren die een rol speelden in het proces. Door de meerdere politieke verschuivingen en crises in de raad waren de politieke besluitvormers niet gedurende het hele proces dezelfde en dat zorgde voor dynamiek. Dit betrof met name verandering in de kwalitatieve samenstelling van actoren. Later in het proces deed zich ook een kwantitatieve verandering in de samenstelling voor. Toen de raad besloot niet voor DBFMO te kiezen, werd de samenstelling veranderd door de intrede van twee extern adviseurs die een onderzoek naar de beste aanbestedingsmethodiek gingen doen.

Het proces wordt ten tweede gekenmerkt door enkele cruciale veranderingen in de percepties van actoren, dit hangt voor een deel samen met de verandering in de samenstelling. Als gevolg van de politieke verschuivingen, veranderden de gemeenteraad en het college van mening over de beste contractvorm. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 koos de nieuwe gemeenteraad op voorspraak van het college voor DBFMO met aangescherpte kaders. De perceptie ten aanzien van DBFMO was meer onzeker geworden en men wilde later een nog een 'go / no-go besluit' kunnen nemen. De belangrijkste perceptieverandering deed zich voor toen de raad dat 'go / no-go besluit' nam en op 9 juli 2012 besloot het project niet volgens DBFMO te gaan realiseren. Op basis van het onderzoek van de externe adviseurs dat daaruit volgde, veranderde de perceptie van de gemeenteraad in de richting van een DBM-contract. Men was namelijk niet meer overtuigd van de toegevoegde waarde van de F- en O-component van een geïntegreerd contract.

Ten derde heeft zich in het proces ook een cruciale verandering in de rol van actoren voorgedaan. Wethouder Fritzsche, de absolute voortrekker van de DBFMO-plannen in het begin van het proces, was na de gemeenteraadsverkiezingen geen wethouder meer, hij werd gemeenteraadslid. Zijn positie in het speelveld veranderde en daarmee tevens zijn overtuigingskracht.

Toeval

De aanleiding voor de PPS-plannen in Den Helder kent een toevallige basis. Wethouder Fritzsche werd geconfronteerd met enkele afgeronde PPS-projecten, waaronder het gebouw van het ministerie van Financiën in Den Haag. Het waren deze voorbeelden op basis waarvan het toenmalige college B&W haar voorkeur voor een geïntegreerd contract vormde. Deze toevallige gebeurtenis heeft daarmee een blijvende invloed op het proces gehad, omdat het een kans bood voor PPS. Wat tevens een kans bood, waren de positieve ervaringen die opgedaan waren met het uitbesteden van taken aan ontwikkelaar Zeestad CV/BV. Dit viel samen met de keuze voor de contractvorm en zorgde daarmee toevallig voor een kans voor PPS.

Naast de aanleiding hebben zich ook tijdens het proces toevallige gebeurtenissen voorgedaan die het besluitvormingsproces over de contractvorm beïnvloed hebben. Deze gebeurtenissen zijn politiek van aard. Door de burgemeesterscrisis in 2008-2009 raakte het project in stilstand en werd pas eind 2009 een voorlopig raadsbesluit genomen. De burgemeester wilde de plannen niet voor de gemeenteraadsverkiezingen afronden en wilde eerst commitment van de nieuwe raad. Na de verkiezingen veranderde de samenstelling van de raad en veranderde tevens de ideeën over de contractvorm. Vervolgens zorgde een raads crisis in 2011 ervoor dat de coalitie afhankelijk werd van de oppositie en werd de kaders van de plannen aangescherpt. Deze politieke gebeurtenissen in Den Helder hebben geleid tot een toevallige totstandkoming van zaken die de keuze voor de contractvorm zeer beïnvloed heeft. Indien deze gebeurtenissen zich namelijk niet of op een later moment hadden voorgedaan, was de uitkomst van het proces in Den Helder naar alle

waarschijnlijkheid een DBFMO-contract geweest. Omdat de gebeurtenissen een nadelig effect hadden op de oorspronkelijke DBFMO-plannen, is dit als een bedreiging voor PPS te kwalificeren.

Tabel 5.F: dynamiek en toeval Stadhuis Den Helder

Dynamiek		
Indicator	Waarde	Toelichting
Samenstelling actoren	Kwantitatieve verandering	Intrede van twee externe adviseurs op verzoek van de gemeenteraad
	Kwalitatieve verandering	Verschuivingen in de samenstelling van de gemeenteraad
Percepties actoren	Kleine verandering	Keuze voor DBFMO met aangescherpte kaders
	Grote verandering	Keuze voor DBM, in plaats van DBFMO
Rol actoren	Grote verandering	De rol van wethouder Fritzsche veranderde van wethouder naar gemeenteraadslid
Toeval		
Indicator	Waarde	Toelichting
Kans voor PPS	Grote invloed	- Confrontatie met succesverhalen over PPS - Positieve ervaring met uitbesteden taken aan ontwikkelaar Zeestad CV/BV
Bedreiging voor PPS	Grote invloed	Politieke gebeurtenissen (burgemeesterscrisis, raads crisis, verschuivingen door verkiezingen)

5.2.2.2 Provinciehuis Gelderland – DBFMO

Dynamiek

Het besluitvormingsproces over de keuze voor de contractvorm voor de revitalisering van het Provinciehuis Gelderland is uiteindelijk een relatief geleidelijk proces geweest dat weinig dynamiek kende. Echter werd al langer over de contractvorm voor het nieuwe provinciehuis gesproken en mislukten eerdere pogingen met een traditionele insteek. Tot het moment dat een geïntegreerd contract als meest serieuze optie beschouwd werd, kende het proces wel veel dynamiek.

In de samenstelling van de actoren hebben zich veranderingen voorgedaan die voor enige dynamiek zorgden. In de zoektocht van het streven om een geïntegreerd contract in de markt te zetten, maar vooral over de wijze waarop dat moest gebeuren, was te weinig kennis in de projectorganisatie. Daarom is er van binnen en buiten de provinciale organisatie expertise in het projectteam gebracht. Deze mensen met expertise hebben de richting van de plannen sterk bepaald, wat uiteindelijk resulteerde in een DBFMO-contract.

De mislukte pogingen met een traditionele insteek zorgden ervoor dat de percepties veranderen. Men stond in de provincie open voor andere contractvormen. Begin 2012 werden de ideeën over mogelijke contractvormen concreter en werd een geïntegreerd contract voor het eerst als serieuze optie beschouwd. In de percepties van actoren hebben zich daarna geen belangrijke verschuivingen meer voorgedaan. De oorspronkelijke plannen zijn grotendeels behouden gebleven. In het proces zijn deze eerste plannen slechts uitgewerkt en aangescherpt. Ook de financiële doorrekeningen

zorgden niet voor verandering van de koers, maar bevestigden enkel de meerwaarde die een geïntegreerd contract zou kunnen hebben.

In de rol van actoren hebben zich tevens geen belangrijke verandering voorgedaan die van invloed zijn geweest op de keuze voor PPS in Gelderland.

Toeval

De totstandkoming van de eerste ideeën met betrekking tot de inzet van een geïntegreerd contract voor de revitalisatie van het provinciehuis is toevallig ingegeven. De provincie had ervaringen opgedaan met een geïntegreerd contract in een infrastructureel project (N302 Harderwijk, red.). De positieve ervaringen bij dat project, zorgden voor een positieve mindset bij de politiek. Dat is de aanleiding geweest voor het feit dat een geïntegreerd contract als serieuze optie in het proces werd meegenomen.

Tabel 5.G: dynamiek en toeval Provinciehuis Gelderland

Dynamiek		
Indicator	Waarde	Toelichting
Samenstelling actoren	Kwantitatieve verandering	Intrede van interne en externe experts in de projectorganisatie.
Percepties actoren	Grote verandering	Mislukte traditionele pogingen zorgden voor een perceptieverandering. Men stond open voor andere vormen, zoals een geïntegreerd contract
	Kleine verandering	Uitwerken en aanscherpen van de plannen
Toeval		
Indicator	Waarde	Toelichting
Kans voor PPS	Grote invloed	Positieve ervaringen met geïntegreerd contract bij infrastructureel project

5.2.2.3 Stadhuiskwartier Deventer – EBM

Dynamiek

Volgens de respondenten was de keuze over de contractvorm geen zwaar besluit in het hele proces. Dit kwam voornamelijk omdat er politiek en bestuurlijk draagvlak voor de oplossing was. Ondanks dat dit de keuze voor een geïntegreerd contract niet veranderde, kende het proces wel enige dynamiek. In de samenstelling van actoren veranderde enkel iets doordat meerdere adviesbureaus werden ingeschakeld. De contractvorm was slechts één van de zaken waar zij zich mee bezig hielden. De intrede van de adviesbureaus (o.a. BBN Adviseurs, Draaijer+partners en Twynstra Gudde) heeft met betrekking tot de contractvorm overigens niet voor veel dynamiek gezorgd.

Tevens zorgden de adviesbureaus niet voor een verandering in perceptie bij de besluitvormers. Ondanks de kritische toon die de adviezen hadden ten opzichte van een geïntegreerd contract bleven de eerste ideeën hierover gehandhaafd. Volgens de projectleider hebben de adviesrapporten onvoldoend effect gehad en daaruit volgt dat ze niet voor veel dynamiek gezorgd hebben. In de rol van actoren hebben zich tijdens het proces geen noemenswaardige veranderingen voorgedaan. Dit heeft derhalve ook niet voor dynamiek in het proces gezorgd.

Toeval

Het concept toeval speelde in Deventer een rol bij de totstandkoming van de eerste ideeën over het integreren van het onderhoud in het contract. Dat was de basis van de politieke voorkeur om een geïntegreerd contract voor het nieuwe Stadhuiskwartier te krijgen. De politiek was namelijk in aanraking gekomen met een geslaagd project waar met een geïntegreerd contract gewerkt was en zag die situatie als voorbeeld voor Deventer. Daarnaast had men bij de gemeente enkele positieve ervaringen opgedaan met geïntegreerde contracten in de sector infrastructuur. Dit zorgde voor een positieve mindset ten aanzien van dergelijke contracten. Beide zaken boden daarmee kansen voor PPS in Deventer.

Tabel 5.H: dynamiek en toeval Stadhuiskwartier Deventer

Dynamiek		
Indicator	Waarde	Toelichting
Samenstelling actoren	Kwantitatieve verandering	Intrede van adviesbureaus (o.a. BBN Adviseurs, Draaijer+partners en Twynstra Gudde)
Percepties actoren	Kleine verandering	Binnen projectorganisatie ontstonden bedenkingen, niet bij de besluitvormers
Toeval		
Indicator	Waarde	Toelichting
Kans voor PPS	Grote invloed	- Politiek kwam in aanraking met succesverhaal geïntegreerd contract en zag dat als voorbeeld - Positieve ervaring met geïntegreerde contracten in de infrahoek zorgden voor positieve mindset

5.2.2.4 Deelconclusie sector maatschappelijk vastgoed

Dynamiek heeft zich in alle cases in meer of mindere mate voorgedaan. Belangrijk waren de veranderingen in samenstelling van actoren, die vaak te herleiden waren tot de intrede van externe expertise in het besluitvormingsproces. Deze veranderingen in samenstelling van actoren leidden vaak tot veranderingen in percepties over de contractvorm. In de rol van actoren is enkel in de casus Stadhuis Den Helder verandering opgetreden. Tevens zorgde daar de politieke situatie omtrent het project voor dynamiek in het proces.

Toeval heeft in alle cases een rol gespeeld gezien het feit dat de confrontatie met succesverhalen over PPS in bij alle projecten van invloed is geweest op de voorkeur voor een geïntegreerd contract. Daarbij waren er vaak toevallige eerdere positieve ervaringen die de weg voor de betreffende contractvorm vrij maakten. In Den Helder deden zich, buiten het project om, politieke gebeurtenissen voor in de omgeving die een bedreiging vormden voor PPS.

5.3 DEELVRAAG 3 – VERGELIJKING BINNEN DE SECTOREN

In de eerste en tweede deelvraag is de invloed van de motieven op de besluitvorming en de procesmatige ontwikkeling van de besluitvorming beschreven en geanalyseerd. In deze derde deelvraag worden de cases op deze concepten met elkaar vergeleken om verschillen en overeenkomsten te identificeren en te verklaren.

Op welke wijze zijn verschillen en overeenkomsten tussen de cases binnen de sectoren infrastructuur en maatschappelijk vastgoed te verklaren?

De rationele verklaring en de complexiteitsverklaring worden vergeleken en verklaard door de contextuele factoren. Daarom zullen in eerste instantie de contextfactoren van de cases binnen een sector worden vergeleken. Daarna is aandacht voor de rationele verklaring van het onderzoek en vervolgens wordt in de derde subparagraaf de complexiteitsverklaring behandeld.

5.3.1 Vergelijking context

De vergelijking tussen de cases binnen een sector begint met een omschrijving van de overeenkomsten en verschillen tussen de context van de cases. Achtereenvolgens worden de patronen in de initiële condities en de omgevingsfactoren die van invloed zijn op het proces weergegeven. Deze vergelijking dient als basis voor de vergelijking van de motieven en de cruciale momenten in het proces. In de tabel worden alle contextvariabelen weergegeven die in tenminste één casus een noemenswaardige invloed op het proces hebben gehad. Als een variabele geen grote invloed heeft gehad in een bepaalde casus wordt deze cel in de tabel leeggelaten. Dit zegt echter niets over de waarde die deze variabele aanneemt, het geeft enkel aan dat deze variabele geen rol heeft gespeeld.

5.3.1.1 Sector infrastructuur

De contextfactoren van de sector infrastructuur worden in deze paragraaf vergeleken aan de hand van de resultaten uit het vierde hoofdstuk. Als de initiële condities van de cases in de sector infrastructuur worden vergeleken blijkt dat geen enkele conditie noodzakelijk is voor de keuze voor PPS. Dat betekent dat er geen enkele variabele is die in alle drie de cases van grote invloed is geweest en tegelijkertijd bij alle cases dezelfde waarde aanneemt. De cultuur van de organisatie heeft geen enkele keer een rol heeft gespeeld. De verdeling van verantwoordelijkheden komt enkel naar voren bij de Stadsbrug Nijmegen. De informele verhoudingen in de organisatie waren zowel bij Nijmegen als de N302 van groot belang. In Nijmegen had dit te maken met de sterke positie van de projectleider ten opzichte van de wethouder en bij de N302 Harderwijk met het inlevingsvermogen van de gedeputeerde. Enkel in Nijmegen worden de competenties van de belangrijkste personen in het proces als cruciale factor benoemd. Een opvallende overeenkomst wordt gevonden bij de variabele 'benodigde kennis'. Bij zowel Nijmegen als bij Vliegveld Eelde was er wel voldoende kennis over geïntegreerde contracten, maar niet over het specifiek voorschrijven van grote (unieke) infrastructuurprojecten. De omvang van de organisatie bij Vliegveld Eelde hangt hiermee samen.

Enkel bij de provincie Gelderland wordt nadruk gelegd op de gezonde financiële situatie van de organisatie. Dit betekent niet dat de gemeente Nijmegen en Vliegveld Eelde financieel niet gezond waren. Zij geven aan dat de financiële situatie geen invloed had op de keuze voor de contractvorm, omdat zij de beschikking hadden over een subsidie voor de uitvoering van het project. De ervaring

met geïntegreerde contracten is de enige variabele die bij alle cases een grote rol heeft gespeeld, maar lijkt daarnaast geen goede verklaring te geven omdat de waarden over de verschillende cases verschillen. Bij alle cases deden zich gebeurtenissen in de omgeving voor die het proces hebben beïnvloed. De maatschappelijke gebeurtenissen hadden betrekking op andere PPS-projecten en weerstand vanuit de omgeving. De PPS-projecten vormde zowel een bedreiging (Nijmegen) als een kans (N302 Harderwijk) voor PPS. De contextfactoren en bijbehorende waarden voor de cases in de sector infrastructuur worden in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 5.1: contextuele factoren infrastructuur

Contextuele factor	Stadsbrug Nijmegen	N302 Harderwijk	Vliegveld Eelde
Verdeling van verantwoordelijkheden (structuur)	Weinig bij ambtelijke organisatie		
Verhouding in de organisatie (structuur)	Informeel	Informeel	
Competenties van actoren	Sterk		
Benodigde kennis uitvoering project / geïntegreerde contracten	Weinig kennis		Weinig Kennis
Omvang ambtelijk apparaat			Kleine omvang
Financiële situatie opdrachtgever		Goede situatie	
Ervaring geïntegreerde contracten	Veel ervaring	Weinig ervaring	Veel en weinig ervaring
Juridische gebeurtenis		Regionaal	
Maatschappelijke gebeurtenis	Internationaal	Nationaal	Regionaal

5.3.1.2 Sector maatschappelijk vastgoed

Ook in de maatschappelijk vastgoedprojecten waren contextuele factoren van invloed op de keuze voor PPS in de cases. De bestuurlijke cultuur in Den Helder is progressief te noemen, omdat men meer een rol van 'regiegemeente' wilde vervullen. Het meer richten op de kerntaken sluit aan bij het concept van geïntegreerde contracten. Tevens zorgde de politieke cultuur er in Den Helder voor dat er veel discussie ontstond in het proces. In Deventer was veel draagvlak en was daarom sprake van stabiele politieke situatie. In Gelderland speelde dit motief minder mee, omdat de besluiten vooral ambtelijk genomen werden. De ambtelijke cultuur is enkel in Den Helder van invloed geweest. Geïntegreerde contracten waren onbekend en werden daarom als bedreiging gezien, dit had tevens zijn weerslag op het project.

In de structuur van de organisatie speelde in Gelderland dat veel verantwoordelijkheden omtrent de contractvorm bij de ambtelijke organisatie lagen. Dit had invloed op het verloop van het besluitvormingsproces, het maakte de keuze minder politiek van aard. In Den Helder en Deventer was de keuze meer politiek van aard. In de structuur van de organisatie speelde in Deventer tevens dat er reeds een verhouding was met een architect. Dat zorgde voor sterke kaders voor het contract.

In alle organisaties had men ervaring met geïntegreerde contracten of in het geval van Den Helder, het verregaand uitbesteden van taken in een andere sector. In Den Helder en Gelderland werden positieve ervaringen als argument voor PPS aangedragen. In de cases speelde echter ook dat er de

benodigde kennis over geïntegreerde contracten voor de projecten ontbrak. Voor Den Helder is dit te verklaren omdat dit het eerste geïntegreerde contract in de sector maatschappelijk vastgoed was. In Gelderland en Deventer was enkel kennis over infrastructurele projecten, maar de plekken waar de projecten geplaatst waren in de organisaties, stonden los van de plekken waar men ervaring en expertise had opgedaan.

In Gelderland was tevens sprake van een goede financiële situatie. Dit betekent niet dat die situatie bij de andere organisaties slecht was, maar in Gelderland was dit van invloed op het besluitvormingsproces. Omdat zij in een sterke positie verkeerden, wilden ze de financiering uitbesteden om een prikkel in het contract te krijgen. De andere organisaties vonden dit een te groot en onbekend risico. Ten slotte hebben zich enkel in Den Helder gebeurtenissen in de omgeving voorgedaan die direct van invloed waren op het besluitvormingsproces. De politieke gebeurtenissen in Den Helder zorgden voor veel opschudding, wijzigingen en dynamiek in het proces. Dit is in de andere projecten niet aan de orde geweest.

De factoren benodigde kennis en de ervaring met geïntegreerde contracten zijn in alle cases van invloed geweest op het proces. De bovenstaande verschillen en overeenkomsten in contextuele factoren tussen de maatschappelijk vastgoedprojecten zijn schematisch weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 5.J: contextuele factoren maatschappelijk vastgoed

Contextuele factor	Stadhuis Den Helder	Provinciehuis Gelderland	Stadhuiskwartier Deventer
Bestuurlijke cultuur	Progressief		
Politieke cultuur	Instabiel		Stabiel
Ambtelijke cultuur	Conservatief		
Verdeling van verantwoordelijkheden (structuur)		Veel bij ambtelijke organisatie	
Verhouding in de organisatie (structuur)			Formeel
Benodigde kennis uitvoering project / geïntegreerde contracten	Weinig kennis	Weinig kennis	Weinig kennis
Financiële situatie opdrachtgever		Goed	
Ervaring geïntegreerde contracten	Veel ervaring	Veel ervaring	Veel ervaring
Politieke gebeurtenis	Lokaal		

5.3.2 Rationele verklaring

In deze subparagraaf worden de rationele motieven van de cases in de sectoren infrastructuur en maatschappelijk vastgoed met elkaar vergeleken en indien mogelijk verklaard vanuit de context van de cases. Achtereenvolgens worden de motieven uit de categorieën inhoudelijk, financieel, maatschappelijk en politiek-bestuurlijk met elkaar vergeleken. Elke categorie wordt afgesloten met een schematisch overzicht van de invloed van de motieven in de drie verschillende cases van deze sector.

5.3.2.1 Sector infrastructuur

Inhoudelijke motieven

In alle drie de cases speelde effectiviteit een zeer grote rol in de keuze voor de geïntegreerde contractvorm. Waar kwaliteit bij de Stadsbrug Nijmegen vooral draaide om de vormgeving van het project, ging het bij de N302 Harderwijk en Vliegveld Eelde over de beschikbaarheid van het project. Vormgeving speelde bij de Stadsbrug Nijmegen een belangrijkere rol, omdat een brug ook wordt beschouwd als een kunstobject. De overeenkomst tussen de cases is dat men uitging van een relatief vast budget en optimalisering van de kwaliteit. De gedachte was dat de markt in staat zou zijn om de maximale kwaliteit uit het budget te halen. De contextfactor die het meest van invloed was op dit motief lijkt de aanwezige kennis in de organisatie. Zowel in Nijmegen als in Eelde was het gebrek aan kennis een belangrijke reden om voor een geïntegreerd contract te kiezen en hiermee de effectiviteit van het project te vergroten. De provincie Gelderland heeft het wel over aanwezige kennis bij de markt, maar niet over een gebrek aan kennis bij de eigen organisatie, omdat men geen negatieve ervaring had met traditionele aanbesteding.

Het mogelijk maken van innovatieve oplossingen was bij alle drie de cases van groot belang, maar innovatie werd meer gezien als een middel dan als het doel. De Stadsbrug en het vliegveld zijn eenmalige projecten en innovatieve oplossingen kunnen dus maar één keer worden gebruikt.

Samenvattend kan worden gesteld dat de inhoudelijke motieven voor een zeer groot deel de keuze voor PPS in deze sector verklaren. Effectiviteit heeft echter verschillende uitingvormen en innovatie is nooit een doel op zich. De aanwezigheid van kennis over bouwen en aanbesteden is een belangrijke verklarende contextfactor in deze categorie motieven.

Tabel 5.K: invloed inhoudelijk motieven infrastructuur

Motief	Stadsbrug Nijmegen	N302 Harderwijk	Vliegveld Eelde
Effectiviteit	4	4	4
Innovatieve oplossingen	2	2	2

Financiële motieven

Efficiëntie heeft bij elke casus in deze sector wel een rol gespeeld, maar is volgens de respondenten nooit de hoofdredenering geweest achter de keuze voor PPS. Een belangrijke overeenkomst tussen de cases is dat men een budget beschikbaar had dat volledig aan het project mocht worden besteed. Bij zowel de Stadsbrug Nijmegen als Vliegveld Eelde was dit voor een groot deel subsidiegeld. Bij de provincie Gelderland had men zelf voldoende financiële mogelijkheden. De financiële context was daarom bij alle cases positief en mogelijk was efficiëntie hierdoor niet de hoofdredenering. Het feit dat in de gemeente Nijmegen efficiëntie zwaarder werd meegewogen dan in de andere cases heeft mogelijk te maken met ervaring. Men had namelijk negatieve ervaringen met traditionele aanbesteding betreffende kostenoverschrijdingen. Deze negatieve ervaring met traditionele aanbesteding was in de andere cases niet aanwezig. Financierbaarheid was bij alle cases geen motief om voor PPS te kiezen. Zoals eerder aangegeven had men bij alle cases een budget beschikbaar voor het project. In de gemeente Nijmegen en de provincie Gelderland heeft men daarnaast geen vertrouwen in de F-component en denkt men de prikkel op een andere manier te kunnen regelen. In beide cases werd gesteld dat het geld al beschikbaar was en dat de markt alleen maar duurder zal

lenen. Dat men in Eelde wel voor een lichte vorm van private financiering koos, had te maken met de ervaring die Twynstra Gudde meebracht in het aanbestedingsteam. Zij zijn vanuit hun ervaring met DBFM-contracten gaan redeneren vanuit een DBFM-contract om vervolgens op een DBFM-light uit te komen.

Risico-overdracht was in deze sector van zeer grote invloed op de keuze voor PPS. Respondenten uit alle cases benoemen de afstemmingsrisico's tussen de contractonderdelen. Bij de Stadsbrug Nijmegen wordt meer nadruk gelegd op de afstemming tussen ontwerp en bouw, omdat het ontwerpen van een brug meer risico's met zich meebrengt dan het ontwerpen van een weg of vliegveld. Bij het Vliegveld Eelde was de omvang van de organisatie de belangrijkste contextfactor voor dit motief. Men had te weinig personeel om de afstemming tussen de contractonderdelen en de uitvoering van de diverse contractonderdelen zelf te regelen. Negatieve ervaringen met traditionele aanbesteding zorgden er in Nijmegen voor dat dit motief erg van belang werd.

Samenvattend kan worden gesteld dat de financiële motieven de keuze voor PPS in deze sector voor een deel verklaren. De financiële situatie, de omvang van de organisatie en ervaring hebben de financiële motieven op de voorgrond geplaatst.

Tabel 5.L: invloed financiële motieven infrastructuur

Motief	Stadsbrug Nijmegen	N302 Harderwijk	Vliegveld Eelde
Efficiëntie	3	2	2
Financierbaarheid	1	1	1
Risico-overdracht	4	3	4

Maatschappelijke motieven

Duurzaamheid heeft alleen bij Vliegveld Eelde een rol gespeeld in de keuze voor de contractvorm. In de andere cases werd erkend dat PPS duurzaamheid kan stimuleren, maar was het geen motief om voor PPS te kiezen. Het feit dat GAE is aangesloten bij *Green Sustainable Airports* heeft ervoor gezorgd dat men nadrukkelijk op zoek ging naar een contractvorm die duurzaamheid mogelijk maakte. Ook de weerstand vanuit de omgeving van dit project heeft er voor gezorgd dat duurzaamheid hoog op de agenda werd geplaatst. Maatschappelijk draagvlak was bij de Stadsbrug Nijmegen en de N302 Harderwijk geen motief om voor PPS te kiezen. Respondenten in deze cases geven aan dat de burger zich niet bezig houdt met de contractvorm bij een aanbesteding. Bij Vliegveld Eelde heeft dit motief wel een kleine rol gespeeld. De omgeving van dit project heeft dit motief ter sprake gebracht als bijkomend voordeel van de contractvorm.

Scope optimalisering heeft in deze sector geen invloed gehad op de keuze voor een geïntegreerd contract. De scope lag immers bij alle projecten al voor het grootste gedeelte vast ten tijde van de keuze. Tijdwinst was bij de Stadsbrug Nijmegen en Vliegveld Eelde een belangrijk motief om voor PPS te kiezen. In beide cases wordt echter niet gesproken over tijdwinst, maar over tijdzekerheid. Bij de provincie Gelderland hadden de Staten wel het beeld dat PPS een snellere realisatie met zich meebrengt, maar de respondenten geven aan dat het geen motief is geweest.

Deze categorie motieven heeft samengevat een beperkte invloed op de keuze voor PPS. De contextfactor die deze motieven het meest beïnvloed is de maatschappelijke omgeving.

Tabel 5.M: invloed maatschappelijke motieven infrastructuur

Motief	Stadsbrug Nijmegen	N302 Harderwijk	Vliegveld Eelde
Duurzame oplossingen	1	1	3
Maatschappelijk draagvlak	1	1	2
Scope optimalisering	1	1	1
Tijdwinst	3	1	3

Politiek-bestuurlijke motieven

Focus op kerntaken was voor GAE het doorslaggevende motief om voor PPS te kiezen, terwijl het bij de gemeente Nijmegen en de provincie Gelderland niet heeft meegespeeld. De belangrijkste verklaring voor dit verschil kan worden teruggevonden in de kenmerken van de organisatie. GAE is verantwoordelijk voor het afhandelen van vliegverkeer en in tegenstelling tot de andere cases niet voor het aanleggen van infrastructuur. Zoals eerder aangegeven is focus op kerntaken in deze casus dan ook geen zuiver politiek-bestuurlijk motief. De omvang, kennis en ervaring met het bouwen en aanbesteden van infrastructuurprojecten zijn hierbij de belangrijkste factoren uit de context. Ook in Nijmegen is het bouwen van een brug een uniek project, maar het aanleggen en onderhouden van de infrastructuur hoort wel tot de kerntaken van een gemeente.

Het motief ‘interbestuurlijke relaties’ heeft enkel meegespeeld bij Vliegveld Eelde. De redenering was dat de term PPS een positieve sfeer rond het project kon brengen. De (beperkte) weerstand uit de omgeving heeft dit motief mee laten spelen in de discussie. Bij de andere projecten was deze weerstand minder en had de keuze voor een geïntegreerd contract niet het doel om interbestuurlijke relaties te beïnvloeden.

Samenvattend kan worden gesteld dat de politiek-bestuurlijke motieven alleen hebben meegespeeld bij Vliegveld Eelde. Een casus waarvan de context uniek was met betrekking tot de omvang van de organisatie, kennis en ervaring met aanbesteden en enige weerstand vanuit de omgeving.

Tabel 5.N: invloed politiek-bestuurlijke motieven infrastructuur

Motief	Stadsbrug Nijmegen	N302 Harderwijk	Vliegveld Eelde
Focus op kerntaken	1	1	4
Interbestuurlijke relaties	1	1	2

5.3.2.2 Sector maatschappelijk vastgoed

Inhoudelijke motieven

Het eerste inhoudelijke motief, effectiviteit, is in de drie cases belangrijk geweest in de keuze voor een geïntegreerd contract. Respondenten van alle projecten geven aan dat een marktpartij, indien integraal verantwoordelijk, in staat is om meer uit het beschikbare budget te halen dan een publieke opdrachtgever. Deze overeenkomst is vanuit de context te verklaren, omdat de benodigde kennis voor de uitvoering van de projecten niet aanwezig is. Voor alle opdrachtgevende organisaties geldt namelijk dat zij niet ervaren of bedreven zijn in het ontwerpen, bouwen of onderhouden van

overheidsgebouwen. Omdat er wel hoge kwaliteitseisen aan de gebouwen worden gesteld door gebruikers en de benodigde kennis om het project goed uit te voeren ontbreekt, is inbreng van marktpartijen noodzakelijk om effectief te kunnen handelen.

Ondanks deze overeenkomst is het motief in elk van de drie cases ook iets anders ingegeven. In Den Helder had men in de stedelijke ontwikkeling ervaring opgedaan met het uitbesteden van taken aan ontwikkelaar CV/BV Zeestad, een initiële conditie van dit proces. Het sturen op output en het daarmee vrijheid geven aan de markt, bracht positieve ervaringen met zich mee. Dit was een motivatie om effectiviteitswinst te kunnen boeken door met een geïntegreerd contract te werken. In Gelderland wilde men met het nieuwe provinciehuis ook een organisatieverandering bewerkstelligen. Er werden daarom hoge kwaliteitseisen gesteld, in termen van flexibiliteit, waardoor de kennis en kunde van marktpartijen in alle fases van het traject gewenst was en een geïntegreerd contract een optie bleek. In Deventer was de sturing op output minder belangrijk, omdat er al een relatie met een architect was, een initiële conditie in het proces. De verhoudingen in de organisatie speelden daarmee een belangrijke rol en om die reden bestond er geen volledige vrijheid meer in het ontwerp en de uitwerking daarvan. Desalniettemin was effectiviteit de belangrijkste inhoudelijke overweging van de gemeente, omdat zij de architect en de aannemer in staat achtte hun uitvoeringsdeskundigheid in het project te verwerken.

Innovatieve oplossingen hebben in de cases niet als een belangrijk en op zichzelf staand motief gefunctioneerd. In Den Helder is het wel in de discussie naar voren gekomen, maar meer om kosten te besparen. Men zag het als ‘inherent aan de methodiek’ en een bijkomend voordeel. In Gelderland en Deventer heeft het geen rol gespeeld in de discussie en kan het niet worden gekwalificeerd als een motief dat van invloed is geweest op de keuze voor een geïntegreerd contract.

Kortom, inhoudelijke motieven zijn in alle drie de cases belangrijk geweest in de keuze voor de contractvorm. In de praktijk komt dit neer op een centrale rol voor effectiviteit en de voordelen die het sturen op output kan opleveren. Innovatieve oplossingen hebben weinig tot geen invloed uitgeoefend op de keuze voor PPS. De volgende contextuele factoren verklaren de overeenkomsten en verschillen tussen de projecten: de verhoudingen in de organisatie, de benodigde kennis en de ervaring met geïntegreerde contracten.

Tabel 5.0: invloed inhoudelijk motieven maatschappelijk vastgoed

Motief	Stadhuis Den Helder	Provinciehuis Gelderland	Stadhuiskwartier Deventer
Effectiviteit	3	3	4
Innovatieve oplossingen	2	1	1

Financiële motieven

Efficiëntie is in alle cases een belangrijk aspect geweest in de onderbouwing van de keuze voor een geïntegreerd contract. De belangrijkste overeenkomst in de verwachtingen die ten aanzien van dit motief leefden bij de projecten, is de toevoegde waarde van de lifecycle-benadering. In Den Helder zag men kansen in een slimmere afstemming tussen contractonderdelen, hetgeen een besparing van financiële middelen zou kunnen betekenen. Omdat de politieke discussie in Den Helder erg financieel van aard was waren efficiëntieoverwegingen een belangrijk onderdeel en heeft de politieke context daarop invloed uitgeoefend. Bij het Provinciehuis Gelderland dacht men te kunnen bezuinigen op de

exploitatiekosten door de voordelen die uit het integrale denken zouden kunnen voortkomen. De wijze waarop het motief efficiëntie in Deventer een rol speelde, is tevens te verklaren vanuit de context. Het idee van een geïntegreerd contract kwam voort uit een succesverhaal waarmee de politiek van Deventer geconfronteerd werd. Omdat het succes van dat voorbeeldproject schuilde in een voordelige energievoorziening en duurzaamheid, werd dat geprojecteerd op de situatie in Deventer en was efficiëntie daarmee een belangrijk motief.

In geen van de projecten is financierbaarheid als motief van invloed geweest op de keuze voor de contractvorm. In Den Helder en Deventer leefde onzekerheid over de gevolgen van de private financiering. In Gelderland wilde men met de 'F' wel een financiële prikkel in het contract verwerken, maar het DBFMO-contract is geen reden geweest om het project überhaupt te kunnen financieren.

Het laatste financiële motief, risico-overdracht, is net als efficiëntie een belangrijk motief in alle cases van de sector maatschappelijk vastgoed. In Den Helder is dit motief het meest doorslaggevend geweest, omdat het in de discussie vooral ging over 'binnen het jaarlijkse budget van 2,1 miljoen blijven'. Dit verklaart waarom men het zo belangrijk vond dat de kosten over een langere tijd vast zouden staan. Daarnaast was de politiek, op basis van andere succesvolle projecten, van mening dat de risico's in de afstemming tussen de contractonderdelen met deze contractvorm beter beheersbaar zou zijn. In Gelderland zag men in het motief vooral de onderlinge afstemmingsrisico's die werden overgedragen aan de marktpartijen. In Deventer hechtte men, net als in Den Helder, veel waarde aan de zekerheid over de lasten op lange termijn, in dit geval vooral de exploitatielasten. Dat was in deze casus het heilige motief en men zag ook voordelen in het overdragen van de afstemmingsrisico's tussen bouw en onderhoud.

De categorie financiële motieven is zeer invloedrijk op de keuze voor een geïntegreerde contractvorm. Dit hangt samen met het feit dat ze context waarin de besluitvorming zich afspeelde, vaak financieel van aard was. De risico-overdracht en efficiëntie zijn in deze sector kernargumenten voor de keuze.

Tabel 5.P: invloed financiële motieven maatschappelijk vastgoed

Motief	Stadhuis Den Helder	Provinciehuis Gelderland	Stadhuiskwartier Deventer
Efficiëntie	3	4	3
Financierbaarheid	1	1	1
Risico-overdracht	4	3	4

Maatschappelijke motieven

Ondanks dat alle opdrachtgevende organisaties ambities hebben op het gebied van duurzaamheid, heeft het motief alleen in Gelderland meegespeeld in de keuze voor PPS. Duurzaamheid is daar een doel op zich, omdat men vanuit een maatschappelijke verantwoordelijkheid duurzaam wil zijn en de contractvorm daarvoor wil gebruiken. Het motief is daarmee ingegeven vanuit de cultuur van de organisatie. Hoewel dit geen prominente of invloedrijke initiële conditie genoemd kan worden, verklaart het wel de invloed van het motief duurzame oplossingen in Gelderland. De twee gemeenten geven aan dat de duurzaamheidsambities los staan van de contractvorm. Maatschappelijk draagvlak, het tweede motief in deze categorie, heeft enkel in Den Helder een

kleine invloed op de keuze gehad. Volgens de gemeente sluit het concept aan bij behoeften van de samenleving. De contractkeuze zou in dat geval een indirecte invloed hebben op het maatschappelijk draagvlak. In Deventer en Gelderland ziet men geen relatie tussen het kiezen van een geïntegreerde contractvorm en het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak.

In geen van de cases is de keuze voor de contractvorm gekoppeld aan het optimaliseren van de scope. Omdat het voor de organisaties al unieke projecten zijn, is het al een uitdaging om het project zelf in een contractvorm te krijgen en hoeft de schaal daarvan niet veranderd te worden. In geen van de projecten was de benodigde kennis aanvankelijk aanwezig, dit verklaart de invloed van dit motief. Het laatste maatschappelijke motief, tijdwinst, is in niet één van de cases een doel op zich geweest. Toch kan gesteld worden dat het in Den Helder en Gelderland wel een kleine rol heeft gespeeld in de overweging. In beide projecten ziet met het als een afgeleide van de contractvorm en wordt het motief meer gezien in de zin van 'tijdzekerheid'. Bij beide projecten staat er op het element tijd enige druk vanuit de context. In Den Helder zijn plannen voor een nieuw stadhuis al meerdere malen gestrand en in Gelderland wil met de vernieuwde huisvesting koppelen aan de organisatieverandering die dient plaats te vinden. Deze startcondities zijn daarmee van invloed.

Over het algemeen hebben de maatschappelijke motieven in de sector maatschappelijk vastgoed een beperkte invloed gehad op de keuze voor de contractvorm. Het zijn vaak bijkomende voordelen of inherente aspecten, in plaats van op zichzelf staande doelen of motieven.

Tabel 5.Q: invloed maatschappelijke motieven maatschappelijk vastgoed

Motief	Stadhuis Den Helder	Provinciehuis Gelderland	Stadhuiskwartier Deventer
Duurzame oplossingen	1	3	1
Maatschappelijk draagvlak	2	1	1
Scope optimalisering	1	1	1
Tijdwinst	2	2	1

Politiek-bestuurlijke motieven

De laatste categorie motieven heeft betrekking op de politiek-bestuurlijke aspecten van de keuze voor PPS. In geen van de drie cases is de focus op kerntaken een direct motief geweest om voor een geïntegreerd contract te kiezen. In Den Helder heeft het motief daarentegen op de achtergrond wel een kleine invloed gehad. De gemeente wil naar een rol van 'regiegemeente' toe en meent dat PPS aansluit bij dat beleidsvoornemen. Het beleidsvoornemen kan ongeacht de contractvorm gehandhaafd blijven, maar PPS kan wel bijdragen aan die ontwikkeling. Ook in de andere gemeenten wil men zich focussen op zijn kerntaken, maar de bouw van slechts één gebouw speelt daar geen invloedrijke rol in. De bestuurlijke cultuur in de organisaties verklaart dit verschil tussen Den Helder en de andere twee organisaties. Het tweede politiek-bestuurlijke motief heeft in Den Helder en Gelderland een kleine rol gespeeld. In beide cases was het geen invloedrijk argument, maar men zag wel de voordelen in van het gebruik kunnen maken van de ervaring en kennis die er op rijksniveau aanwezig is over geïntegreerde contracten. In Deventer is dit aspect niet aan de orde geweest.

Samenvattend kan gesteld worden dat de politiek-bestuurlijke motieven enkel op de achtergrond een hooguit kleine rol hebben gespeeld in de keuze voor een geïntegreerd contract in de cases.

Tabel 5.R: invloed politiek-bestuurlijke motieven maatschappelijk vastgoed

Motief	Stadhuis Den Helder	Provinciehuis Gelderland	Stadhuiskwartier Deventer
Focus op kerntaken	2	1	1
Interbestuurlijke relaties	2	2	1

5.3.3 Complexiteitsverklaring

Nu de motieven voor PPS zijn weergegeven en de verschillen en overeenkomsten waar mogelijk zijn verklaard aan de hand van de context, wordt in deze paragraaf ingegaan op het procesverloop bij de cases binnen een sector. Zijn er overeenkomsten en verschillen in dynamiek en toeval in het proces van besluitvorming bij de verschillende cases en kan dit vanuit de context worden verklaard? Achtereenvolgens worden de cases binnen de sector infrastructuur en maatschappelijk vastgoed met elkaar vergeleken. Eerst zal worden ingegaan op verschillende uitingvormen van dynamiek en de relatie met cruciale momenten in de cases. De verschillen en overeenkomsten worden vervolgens waar mogelijk verklaard vanuit de context van de cases. Vervolgens wordt de invloed van toeval in de verschillende cases met elkaar vergeleken en vanuit de context verklaard.

5.3.3.1 Sector infrastructuur

Dynamiek

In alle cases binnen deze sector was er weinig dynamiek in het besluitvormingsproces over de contractvorm. Bij de Stadsbrug Nijmegen en de N302 Harderwijk ontstond echter de nodige dynamiek in het proces nadat de beslissing over de contractvorm informeel werd genomen. De concepten verandering van samenstelling van actoren, verandering van perceptie en verandering in rol zullen achtereenvolgens worden besproken.

Bij alle cases vonden meerdere veranderingen in de samenstelling van actoren plaats. Enkel bij de cases Stadsbrug Nijmegen en de N302 Harderwijk zorgde dit voor de nodige dynamiek in het proces. In Nijmegen was het vaststellen van de inkoopstrategie door de projectorganisatie een cruciaal moment in het proces die ervoor zorgde dat de samenstelling van actoren veranderde. De interventie van de advocaat van Dirkwager zorgde voor twijfel bij de wethouder en hiermee voor dynamiek in het proces. De dynamiek in deze fase van het proces kan worden verklaard aan de hand van de maatschappelijke omgeving. En dergelijke maatschappelijke omgevingsfactor heeft zich niet bij de twee andere cases voorgedaan. Uiteindelijk werd de twijfel over de aanbestedingsprocedure bij de Stadsbrug Nijmegen weggenomen door wederom een verandering in samenstelling van actoren. Door het betrekken van de tenderboard is wethouder Depla omgeslagen en is het DBM-contract definitief vastgesteld. Verhoudingen in de organisatie geven hier voor een deel de verklaring. De projectleider had voldoende reputatie en was hij in staat om de juiste personen om zich heen te verzamelen, zodat de wethouder kon worden overtuigd.

Bij de N302 ontstond er ook de nodige dynamiek toen de samenstelling van actoren veranderde. Deze dynamiek in het proces ontstond nadat het DBM-contract voor de aanbesteding van de N302 politiek werd vastgesteld. Deze cruciale gebeurtenis in het proces zorgde ervoor dat de ambtenaren

van de Afdeling Beheer van de provincie meer betrokken raakten bij het proces. De weerstand in de eigen organisatie heeft de keuze voor de contractvorm niet doen veranderen, maar heeft er wel voor gezorgd dat de M-component is bijgesteld. Deze dynamiek kan worden verklaard vanuit de contextfactoren 'verdeling van verantwoordelijkheden' en 'omvang organisatie'. In de gemeente Nijmegen werden de eigen beleidsdisciplines op afstand gehouden, omdat de Stadsbrug viel onder de verantwoording van het ontwikkelingsbedrijf. De M-component was daardoor minder een discussiepunt, omdat de eigen afdelingen vaak minder de neiging hebben om het onderhoud over te laten aan de markt. Bij Vliegveld Eelde is er überhaupt geen afdeling die verantwoordelijk is voor infrastructuur, dus ook geen afdeling voor Beheer en Onderhoud.

Enkel bij de Stadsbrug Nijmegen hebben zich belangrijke veranderingen in perceptie voorgedaan. In deze casus veranderde de verantwoordelijke wethouder van perceptie over de aanbestedingsprocedure. Zoals eerder aangegeven had deze verandering een verband met een verandering in samenstelling van actoren en een omgevingsfactor. Met deze verandering in perceptie hangt ook een verandering van de rol van de wethouder samen.

Twee van de drie cases hadden in deze sector te maken met enige vorm van dynamiek in het besluitvormingsproces. Het verschil in dynamiek wordt in deze casus verklaard door de verdeling van verantwoordelijkheden, verhoudingen in de organisatie en de omvang van de organisatie. Daarnaast heeft de omgeving invloed gehad op het proces, maar niet op de uiteindelijke uitkomst.

Toeval

In alle drie de cases binnen deze sector kwam PPS op de agenda, omdat er min of meer bij toeval een kans ontstond voor deze manier van aanbesteden. Bij Vliegveld Eelde ontstond er een kans voor PPS toen de interim-directeur in aanraking kwam met iemand van de PPS Kennispool. In de gemeente Nijmegen werd het aanbestedingsteam gevuld met personen die ervaring hadden opgedaan met geïntegreerde contracten bij andere organisaties. Omdat er niet bewust is gezocht naar personen met ervaring op dit gebied, kan er in dit geval worden gesproken van toeval. Bij de N302 Harderwijk kwam PPS op de agenda doordat de Staten werden benaderd door marktpartijen. Deze gebeurtenis viel toevallig samen met de opdracht om de N302 te reconstrueren. Het ontstaan van deze kans kan worden verklaard vanuit de financiële context en de omgeving van de organisatie. De aannemers zagen namelijk dat de provincie een groot budget beschikbaar had en vonden dat er meer kwaliteit uit het budget kon worden gehaald. Daarnaast kwamen succesverhalen over PPS uit de omgeving via de marktpartijen bij de Statenleden terecht.

De mislukte aanbesteding van de brug in Antwerpen zorgde voor een bedreiging voor PPS bij de Stadsbrug Nijmegen. Zoals eerder aangegeven zorgde deze omgevingsfactor voor dynamiek in het proces maar door de verhoudingen in de organisatie heeft deze bedreiging uiteindelijk geen invloed gehad op de keuze voor PPS.

Bij de Stadsbrug Nijmegen en de N302 Harderwijk geeft men aan dat het hebben van een boegbeeld, in dit geval een bestuurder, van groot belang is voor het uitdragen van de contractvorm. Bij Vliegveld Eelde was dit boegbeeld aanwezig in de Raad van Commissarissen in de persoon van een wethouder uit Tynaarlo. Hierdoor ontstond er ook in deze casus een kans voor PPS en was er minder discussie tijdens het officiële besluitvormingsmoment.

Toeval heeft in alle cases een rol gespeeld bij het op de agenda plaatsen van PPS. Het ontstaan van een kans zorgde ervoor dat men wilde experimenteren bij de N302, dat er een opdracht werd gegeven om een PPC uit te voeren bij Vliegveld Eelde en dat er in Nijmegen een inkoopstrategie werd vastgesteld waarin alle opties werden opengelaten. De omgeving, ervaring en de financiële situatie verklaren de invloed van toeval in de cases.

5.3.3.2 Sector maatschappelijk vastgoed

Dynamiek

In de samenstelling van actoren hebben zich in Den Helder zowel kwalitatieve als kwantitatieve veranderingen voorgedaan. Beide zijn serieus van invloed geweest op de contractvormkeuze. De kwalitatieve veranderingen hadden betrekking op de wijzigingen in de politieke vertegenwoordiging van de gemeente. Het zijn in dit geval de politieke cultuur en de politieke gebeurtenissen die het bovenstaande vanuit de context verklaren. Daarnaast hebben zich ook in kwantitatief opzicht veranderingen voorgedaan, door de intrede van de externe adviseurs die onderzoek deden naar de beste aanbestedingsmethodiek. Ook in Deventer hebben adviesbureaus gezocht voor verandering in de samenstelling van actoren. Waar het advies in Den Helder direct overgenomen werden, werkte de invloed van de adviezen in Deventer minder sterk door. In Gelderland bracht men expertise van binnen en buiten de organisatie direct in de projectorganisatie. Dit zorgde in die casus voor een verandering in de kwantitatieve samenstelling van actoren. Dat er in alle organisaties aanvankelijk weinig kennis was, verklaart waarom expertise in de organisatie gebracht moest worden en dat daarmee de samenstelling veranderde.

In alle cases hebben zich in meer of mindere mate veranderingen in percepties van actoren voorgedaan. De grootste veranderingen hebben zich voorgedaan in Den Helder en Gelderland. Zoals gezegd kende het proces in Gelderland enkel in het begin veel dynamiek, dit betrof een verandering in perceptie. Meerdere pogingen om het project traditioneel van de grond te krijgen mislukten, waardoor de perceptie ten aanzien van andere contractvormen (o.a. geïntegreerde contracten) veranderde. Dit heeft grote invloed gehad en is te verklaren door de context van het project. Toen de bestuurlijke voorkeur eenmaal gevormd was, was de ambtelijke organisatie verantwoordelijk voor de uitwerking en dat maakte dat zich vanaf dat moment geen noemenswaardige perceptieveranderingen meer hebben voorgedaan. In Den Helder speelde de grootste perceptieverandering juist aan het einde van het proces. Na jaren discussie besloot de gemeenteraad niet voor DBFMO te gaan en vervolgens het advies van de externe adviseurs te volgen door voor DBM te kiezen. Hier verklaren de instabiele politieke cultuur over dit project en de politieke gebeurtenissen in Den Helder de aanwezige dynamiek. Ook de ambtelijke cultuur, waar veel onbekendheid en onzekerheid over PPS was, verklaart waarom er veel perceptieveranderingen zijn geweest. De ambtelijke organisatie zal met name de O-component namelijk als bedreigend en deze is later ook uit het contract gehaald. In Deventer is de keuze voor de contractvorm een relatief geleidelijk proces geweest dat politiek niet controversieel is geweest. Die stabiliteit en het aanwezige draagvlak verklaren waarom zich op dit punt weinig dynamiek heeft voorgedaan.

In Gelderland en Deventer hebben zich tijdens het proces geen invloedrijke veranderingen in rollen van actoren voorgedaan. Dit is wel het geval geweest in Den Helder, waar de rol van wethouder Fritzsche veranderde van wethouder naar gemeenteraadslid. Dit is van invloed geweest op de contractvormkeuze omdat de rol van de voortrekker van de oorspronkelijke DBFMO-plannen in Den

Helder minder prominent werd. De politieke gebeurtenissen verklaren waarom zich in Den Helder op dit vlak wel dynamiek heeft voorgedaan en in de andere cases niet.

De dynamiek in de cases verschilt sterk van elkaar. In Den Helder heeft zich tijdens het hele proces relatief veel dynamiek voorgedaan. In Gelderland speelde dit enkel in het begin van het proces en in Deventer deed zich in het besluitvormingsproces over de contractvorm weinig voor wat zich uitte in dynamiek. De belangrijkste contextuele verklaring voor deze verschillen is de politieke cultuur omtrent het project.

Toeval

De belangrijkste overeenkomst in de rol van toeval in de processen is te herleiden naar het ontstaan van de politiek-bestuurlijke voorkeur voor een geïntegreerde contractvorm. In alle drie de cases kwam de politiek in aanraking met positieve ervaringen die verkregen zijn uit andere PPS-projecten en deze vormden een trigger voor de cases van dit onderzoek en kansen voor PPS.

Politici uit Den Helder en Deventer werden geconfronteerd met succesverhalen van PPS-projecten elders in het land. Op basis van deze verhalen vormden zij hun voorkeur voor een geïntegreerd contract en kozen de organisaties daar uiteindelijk voor. Deze toevallige gebeurtenissen zijn onmiskenbaar van grote invloed geweest op de keuze voor de contractvorm voor het project. De externe ervaringen werden gezien als voorbeeld en geprojecteerd op de situatie bij de eigen organisatie.

In Deventer speelde tevens mee dat men bij de gemeente positieve ervaringen had opgedaan met geïntegreerde contracten in de infrastructurele hoek. Dat zorgde volgens de ambtelijke organisatie voor een positieve mindset bij de Deventerse politiek en daarmee voor een kans voor PPS. Daarmee kan worden gesteld dat besluitvorming voor een deel op basis van ervaring heeft plaatsgevonden. Ditzelfde fenomeen heeft zich in Gelderland voorgedaan. Weliswaar hebben externe ervaringen niet meegespeeld, maar de ervaring met een infrastructureel project met een geïntegreerd contract (N302 Harderwijk, red.) binnen de eigen organisatie heeft ook hier een toevallige aanleiding gevormd voor de contractvormkeuze van het provinciehuis. In Den Helder had men de ervaring opgedaan van het uitbesteden van de stedelijke ontwikkeling aan een private partij. Deze positieve ervaringen die hieruit voortkwamen, zijn ook aan te merken als een toevallige kans voor PPS in het proces.

Toeval heeft zich in Den Helder nog op een andere wijze voorgedaan. De politieke gebeurtenissen (o.a. burgemeesterscrisis, raads crisis, andere besluitvormers door verkiezingen) staan in eerste instantie los van de keuze voor de contractvorm, maar hebben op dat besluitvormingsproces wel een belangrijke invloed gehad. Door de politieke gebeurtenissen die toevallig tot stand kwamen, raakte het proces in stilstand, veranderde men van visie en besloot men uiteindelijk tot een andere contractvorm dan men in eerste instantie voor ogen had. Deze toevallige factor, is in tegenstelling tot het voorgaande, aan te merken als een bedreiging voor PPS.

Samenvattend kan gesteld worden dat toeval een belangrijke rol heeft gespeeld in met name de aanleiding van de besluitvormingsprocessen over de keuze voor een geïntegreerde contractvorm in de cases.

5.4 DEELVRAAG 4 – VERGELIJKING TUSSEN DE SECTOREN

Na de vergelijking tussen de cases binnen de sectoren, kan op basis daarvan een vergelijking tussen de twee sectoren van dit onderzoek gemaakt worden. De infrastructurele cases en de maatschappelijk vastgoedcases worden in deze vierde deelvraag tegenover elkaar geplaatst om verschillen en overeenkomsten te identificeren en waar mogelijk te verklaren vanuit de context van de sectoren.

Op welke wijze zijn verschillen en overeenkomsten tussen de sectoren infrastructuur en maatschappelijk vastgoed te verklaren?

Bij de beantwoording van deze deelvraag zal getracht worden om patronen te ontdekken in de uitkomsten van de voorgaande deelvragen. Wederom wordt in deze deelvraag een scheiding gemaakt tussen enerzijds de rationele verklaring en anderzijds de complexiteitsverklaring.

5.4.1 Rationele verklaring

De eerste subparagraaf van deze deelvraag heeft betrekking op de rationele verklaring van het onderzoek. De opbouw van deze subparagraaf is gelijk aan zijn tegenhanger in de derde deelvraag, met het verschil dat nu de uitkomsten van een sector als geheel naar voren worden gebracht en vergeleken met de uitkomsten van de andere sector. Enkele uitzonderingen zullen daarbij soms worden weggelaten en gefocust zal worden op het schetsen van een algemeen beeld per sector dat gebruikt wordt om de sectoren te vergelijken.

Inhoudelijke motieven

In beide sectoren zijn de inhoudelijke motieven belangrijk geweest in de keuze voor de contractvorm. Waar effectiviteit in de sector infrastructuur een doorslaggevende invloed had op PPS, had het in de sector maatschappelijk vastgoed vaak een grote invloed. In beide sectoren verklaart het gebrek aan kennis voor een groot deel de rol van effectiviteit in de keuze voor de contractvorm. In de sector maatschappelijk vastgoed had men weinig kennis over het bouwen van overheidsgebouwen. En in de sector infrastructuur speelde het gebrek aan kennis bij twee van de drie cases een rol, omdat het voor deze organisaties ging om ‘unieke projecten’. De verklaring voor het verschil in invloed van het motief kan worden gevonden in de uitingsvorm van effectiviteit. In de sector infrastructuur wordt met effectiviteit vooral bedoeld op beschikbaarheid en in de sector maatschappelijk vastgoed vooral op vormgeving en flexibiliteit. Beschikbaarheid wordt in de sector infrastructuur zwaarder meegenomen in de prijs-kwaliteitverhouding van een project. Mogelijk omdat beschikbaarheid van een infrastructuurproject betrekking heeft op meer gebruikers dan bij een vastgoedproject.

Innovatieve oplossingen hebben weinig tot geen invloed uitgeoefend op de keuze voor PPS in beide sectoren. In beide sectoren is het mogelijk maken van innovatie een belangrijke factor, maar is bedenken van innovatieve oplossingen geen doel op zich. In vrijwel alle cases wordt gesproken over unieke, eenmalige projecten, waardoor externe invloed van innovaties minder belangrijk zijn.

Over het algemeen spelen de inhoudelijke motieven een grote rol in de keuze voor PPS. De categorie motieven heeft een grotere invloed in de sector infrastructuur vanwege de invulling van het begrip effectiviteit. Bij infrastructuur wordt hiermee bedoeld op beschikbaarheid en bij maatschappelijk

vastgoed meer op vormgeving en flexibiliteit. In beide sectoren is het gebrek aan kennis een belangrijke contextfactor voor dit motief.

Financiële motieven

Financiële overwegingen spelen, net als de inhoudelijke, een belangrijke rol in de keuze voor een geïntegreerde contractvorm in beide sectoren. Om te beginnen heeft het motief efficiëntie in alle projecten invloed uitgeoefend op de keuze voor PPS. Echter kan in algemene zin gesteld worden dat het motief een grotere invloed heeft gehad in de sector maatschappelijk vastgoed. Dit verschil is te verklaren vanuit de context van de cases. Bij de infrastructurele projecten was voorafgaand aan het proces reeds een budget beschikbaar dat volledig aan het project besteed mocht worden. In de sector maatschappelijk vastgoed, aan de andere kant, draaien de organisaties uiteindelijk zelf op voor de kosten en daarom is in die sector de invloed van de lifecycle-benadering, één van de kenmerken van geïntegreerde contracten, prominenter geweest. De discussies waren veelal financieel van aard en daarmee verklaart de context het verschil in invloed van het motief efficiëntie in de sectoren.

In beide sectoren is financierbaarheid geen motief om voor PPS te kiezen. In de sector infrastructuur was zoals gezegd steeds een budget aanwezig, maar ook in de sector maatschappelijk vastgoed was het geld aanwezig om het project traditioneel te kunnen financieren. Het motief heeft derhalve in geen van de cases van dit onderzoek invloed gehad op de keuze voor de contractvorm.

Het belangrijkste en meest doorslaggevende motief in deze categorie is de risico-overdracht. In alle cases uit beide sectoren is de invloed van dit motief gekwalificeerd als 'groot' en vaak zelfs als 'doorslaggevend'. De contextuele factor dat de organisaties zelf niet over de kennis beschikken om deze afstemming goed uit te voeren, waardoor risico's ontstaan, is een belangrijke verklaring voor deze overeenkomst. Tussen de sectoren speelt daarnaast ook een belangrijk verschil in de invulling van het motief risico-overdracht. Waar men in de sector infrastructuur voornamelijk spreekt over de afstemmingsrisico's, speelt in de sector maatschappelijk vastgoed ook de zekerheid hebben over de kosten op de lange termijn een zeer prominente rol. In twee van de drie maatschappelijk vastgoedprojecten is dit het doorslaggevende motief. Dit verschil tussen de sectoren kan verklaard worden door het feit dat de opdrachtgevende organisaties in de sector maatschappelijk vastgoed te maken hadden met financieel getinte discussies over de contractvorm, waar vooral 'binnen een jaarlijks budget blijven' een grote rol speelde. Dat budget had betrekking op de exploitatiekosten op de lange termijn, waarvoor de risico's werden overgedragen aan de opdrachtnemer.

Op basis van het voorgaande kan gesteld worden dat financiële motieven in beide sectoren van groot belang zijn geweest. De contextuele situatie, in de zin van de financiële situatie van de opdrachtgever en de beperkte kennis, biedt een verklaring voor het verschil tussen de sectoren betreffende de invloed van het motief efficiëntie en de wijze waarop risico-overdracht van invloed is geweest. Het feit dat de discussies in de sector maatschappelijk vastgoed meer financieel van aard waren, verklaart waarom met name efficiëntie in deze sector meer invloed heeft gehad.

Maatschappelijke motieven

Het eerste maatschappelijke motief, duurzame oplossingen, heeft in beide sectoren slechts één maal een grote invloed op de keuze voor een geïntegreerd contract gehad. De reden dat het motief hier een grote invloed gehad heeft is dat in beide cases de keuze voor de contractvorm gekoppeld was aan het vervullen van een duurzaamheidsambitie, voortkomend uit maatschappelijke context. In de

andere cases uit de sectoren stonden eventuele duurzaamheidsambities los van de contractvormkeuze. Het motief maatschappelijk draagvlak heeft in beide sectoren niet tot nauwelijks invloed gehad op de keuze voor een geïntegreerd contract. In beide sectoren was er een casus waar men de voordelen van een dergelijk contract zag als het voldoen aan maatschappelijke behoeften, maar in het algemeen wordt door respondenten in beide sectoren geen directe relatie verondersteld tussen het kiezen voor een geïntegreerd contract en het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak.

Scope optimalisering heeft in beide sectoren geen enkele invloed gehad op de keuze voor een geïntegreerd contract. In de sector infrastructuur kan deze overeenkomst verklaard worden door het feit dat de scope van de projecten al vastlag ten tijde van de contractvormkeuze. In de sector maatschappelijk vastgoed kan dit verklaard worden door de beperkte kennis over geïntegreerde contracten. Het laatste maatschappelijke motief, tijdwinst, was in de sector infrastructuur vaak een belangrijk motief, alhoewel de term 'tijdzekerheid' meer recht doet aan de doelstelling. Dit geldt in de andere sector ook en het heeft daar een kleine invloed gehad als een bijkomend voordeel van de contractvorm. Hierbij speelt dat er enige druk vanuit de maatschappelijke context is op een tijdige realisatie van de projecten, waardoor zekerheid of winst in tijd wenselijk is.

Over het algemeen kan gesteld worden dat de maatschappelijke motieven in beide sectoren een beperkte invloed op de keuze voor PPS hebben gehad. De motieven worden vaak gezien als bijkomende voordelen of inherente aspecten van de methodiek. De maatschappelijke omgeving bepaalt vaak de invloed en de verschillen tussen de sectoren. Echter is de maatschappelijke omgeving in de cases over het algemeen niet dominant in de keuze voor de contractvorm en daarmee van kleine invloed. Mogelijk zijn deze motieven tevens minder van invloed omdat er bij de organisaties in beide sectoren weinig kennis over geïntegreerde contracten aanwezig was, zodat de maatschappelijke voordelen die het concept zou kunnen bieden niet ingezien werden.

Politiek-bestuurlijke motieven

In beide sectoren hebben de politiek-bestuurlijke motieven een gering effect op de keuze voor de contractvorm. Bij één casus uit de sector infrastructuur speelde focus op kerntaken echter een doorslaggevende rol. Dit verschil binnen de sector werd verklaard vanuit de initiële condities in de vorm van omvang, kennis en ervaring binnen de organisatie. Het verschil in invloed van dit motief in de sector maatschappelijk vastgoed werd verklaard aan de hand van de bestuurlijke cultuur van desbetreffende casus.

Het motief 'interbestuurlijke relaties' was in beide sectoren niet de hoofdredenering om voor PPS te kiezen. De kleine invloed van dit motief wordt bij de sector infrastructuur verklaard aan de hand van de maatschappelijke omgeving en in de sector maatschappelijk vastgoed aan de hand van een gebrek aan kennis binnen de organisatie.

Deze categorie motieven heeft in beide sectoren over het algemeen geen grote invloed gehad. Een uitzondering is een casus in de sector infrastructuur die wordt gekenmerkt door een unieke context in de vorm van omvang, kennis en ervaring binnen de organisatie.

5.4.2 Complexiteitsverklaring

De tweede subparagraaf betreft de complexiteitsverklaring van het onderzoek. Om de sectoren op het vlak van de procesmatige ontwikkeling en cruciale momenten met elkaar te vergelijken wordt gekeken naar de rol van dynamiek en toeval. Welke overeenkomsten en verschillen bestaan er en

hoe kunnen deze eventueel vanuit de context worden verklaard? Ook in deze subparagraaf zal geprobeerd worden patronen of verschillen weer te geven die bestaan tussen de cases met betrekking op de uitingvormen van dynamiek en het ontstaan van toeval. Wederom zal de context, waar mogelijk, gebruik worden om de overeenkomsten en verschillen te verklaren.

Dynamiek

De concepten verandering van samenstelling van actoren, verandering van perceptie en verandering in rol zullen voor beide sectoren achtereenvolgens worden besproken en vergeleken. Tevens wordt ingegaan op de verschillen tussen de sectoren aan de hand van de context van de cases.

Alle cases in beide sectoren hadden te maken met de nodige veranderingen in de samenstelling van actoren. Deze dynamiek had soms wel en soms geen invloed op de uiteindelijke keuze. Invloed van deze dynamiek werd in de sector infrastructuur verklaard door de maatschappelijke omgeving, verhoudingen in de organisatie en de verdelingen van verantwoordelijkheden. In de sector maatschappelijk vastgoed werd de totstandkoming en de invloed van deze cruciale momenten bepaald door de politieke cultuur en de kennis binnen de organisatie.

In beide sectoren geldt dat de omgeving een verklaring geeft voor een bepaalde dynamiek in het proces in de vorm van een verandering van perceptie. De meest dynamische cases in beide sectoren, Stadhuis Den Helder en de Stadsbrug Nijmegen, kregen namelijk te maken met respectievelijk de politieke en maatschappelijke omgeving. In Nijmegen heeft de omgeving geen invloed gehad op de uiteindelijke keuze. In Den Helder was de politieke instabiliteit de cruciale factor die ervoor zorgde dat de perceptie veranderde en de keuze voor de contractvorm werd bijgesteld. De politieke stabiliteit leidde in de andere cases weer tot weinig dynamiek. De verdeling van verantwoordelijkheden geven in beide sectoren een verklaring voor het ontstaan van dynamiek. Opvallend genoeg gaat het in de sector infrastructuur over weinig verantwoordelijkheden bij de ambtelijke organisatie en in de sector maatschappelijk vastgoed over veel verantwoordelijkheden bij de ambtelijke organisatie. De verklaring voor dit tegengestelde effect kan worden gevonden in het feit dat de bouw van een provinciehuis een eenmalig project is. Het uitbesteden van onderhoud wordt in dit geval minder als een bedreiging gezien.

In beide sectoren is een casus aanwezig waarin de verandering van rol van de wethouder leidt tot dynamiek in het proces. Waar het bij de Stadsbrug Nijmegen ging om een andere positie tegenover PPS, ging het in Den Helder over een daadwerkelijk andere rol, omdat de wethouder niet langer in het college zat en gemeenteraadslid werd. De verandering in rol heeft in beide gevallen grote invloed gehad op de uitkomst van het proces. In Nijmegen werd de wethouder een voorstander van PPS en de concurrentiegerichtte dialoog, terwijl het in Den Helder verklaart waarom het DBFMO-contract niet doorging. Een verandering van samenstelling van actoren geeft daarom een goede verklaring voor het ontstaan van meer dynamiek in het proces.

Er zijn tenslotte weinig patronen zichtbaar bij de cases waar weinig dynamiek plaatsvond. Een overeenkomst tussen deze cases is dat er bij allebei ervaring over geïntegreerde contracten aanwezig was. De overige contextfactoren verschillen voor beide cases.

Concluderend kan worden gesteld dat in beide sectoren twee cases gekenmerkt worden door de nodige dynamiek in het besluitvormingsproces over de contractvorm. In beide sectoren was echter ook een casus aanwezig die relatief weinig dynamiek kende.

Toeval

In zowel de sector infrastructuur als de sector maatschappelijk vastgoed heeft toeval een rol gespeeld bij de totstandkoming van de keuze voor een geïntegreerde contractvorm. Hierin valt ten eerste een belangrijke overeenkomst te ontdekken. De wijze waarop de eerste ideeën over PPS zijn ontstaan, kent namelijk allemaal een toevallige basis. In alle cases werden de besluitvormers van de opdrachtgevende organisaties geconfronteerd met positieve geluiden over geïntegreerde contracten, hetgeen kansen bood voor PPS in de betreffende projecten. In de sector maatschappelijk vastgoed waren deze positieve geluiden afkomstig van interne en externe geslaagde PPS-projecten welke een trigger vormden voor de start van de processen. In de sector infrastructuur verliep dit anders. Daar werden de organisaties geconfronteerd met personen die de kiem legden voor de keuze voor een geïntegreerde contractvorm in de projecten. Deze personen hebben hun positieve instelling ten aanzien van PPS ook gebaseerd op succesverhalen, maar de wijze waarop de cases uit het onderzoek in aanraking kwamen met PPS verschilt op dat vlak van de wijze waarop de cases uit de sector maatschappelijk vastgoed hun eerste indrukken opdeden.

Daarnaast bieden gebeurtenissen in de politieke en maatschappelijke omgeving in dit onderzoek een verklaring voor de ontwikkeling van de besluitvormingsprocessen. De politieke gebeurtenissen in Den Helder en de maatschappelijke gebeurtenis van de mislukte aanbesteding van 'De Lange Wapper' in Antwerpen deden zich toevallig voor en zorgden voor dynamiek in de besluitvormingsprocessen.

Samenvattend kan gesteld worden dat toeval voornamelijk op de totstandkoming van de eerste ideeën met betrekking tot PPS in de cases in beide sectoren een grote invloed heeft gehad. In deze overeenkomst is onder andere vanuit de context te verklaren door de eerdere ervaringen met geïntegreerde contracten.

HOOFDSTUK 6 CONCLUSIES EN REFLECTIE

In dit onderzoek heeft het besluitvormingsproces bij decentrale overheden over een geïntegreerde contractvorm bij een aanbesteding centraal gestaan. Er zijn cases onderzocht in de sectoren infrastructuur en maatschappelijk vastgoed en er is een vergelijking binnen en tussen de sectoren gemaakt op basis van interviews met respondenten die betrokken zijn geweest bij de besluitvormingsprocessen. Nu de eerste vier deelvragen uit de probleemstelling zijn beantwoord kan een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag. De belangrijkste theoretische en empirische bevindingen van dit onderzoek worden in het eerste deel van dit hoofdstuk geïntegreerd. Vervolgens wordt er gereflecteerd op de methodologie van het onderzoek en worden de resultaten bediscussieerd. Hieruit volgen enkele suggesties voor vervolgonderzoek.

6.1 Beantwoording vraagstelling

Voor de volledigheid is, voordat wordt overgegaan op de beantwoording van de vraagstelling, hieronder nogmaals de centrale vraag van het onderzoek opgenomen:

Op welke wijze kunnen motieven en cruciale momenten in het proces van besluitvorming bij decentrale overheden de keuze voor een geïntegreerde contractvorm verklaren bij projecten in de sectoren infrastructuur en maatschappelijk vastgoed en hoe kunnen door contextuele factoren verschillen en overeenkomsten worden verklaard?

Op basis van de eerste vier deelvragen, die in het vorige hoofdstuk zijn weergegeven, kan een antwoord op deze centrale vraag worden geformuleerd. De belangrijkste empirische en theoretische bevindingen zullen daarbij worden geïntegreerd en de conclusies van het onderzoek worden uitgewerkt. Om te voorkomen dat hierbij overmatig in herhaling wordt getreden, zullen de conclusies op een hoger abstractieniveau worden geformuleerd dan in de deelvragen. Bij de uitwerking van deze subparagraaf zal de volgorde van de centrale vraag worden aangehouden. Dat wil zeggen dat eerst de motieven, die de rationele verklaring van het onderzoek vormen, worden behandeld. Daarbij zullen patronen van motieven per sector worden weergegeven en worden vergeleken aan de hand van de context. Ten tweede wordt stilgestaan bij de wijze waarop cruciale momenten in het proces van besluitvorming, middels dynamiek en toeval, invloed uitoefenen op de totstandkoming van de keuze voor PPS. Hierbij is aandacht voor de complexiteitsverklaring van het onderzoek.

6.1.1 Rationele verklaring

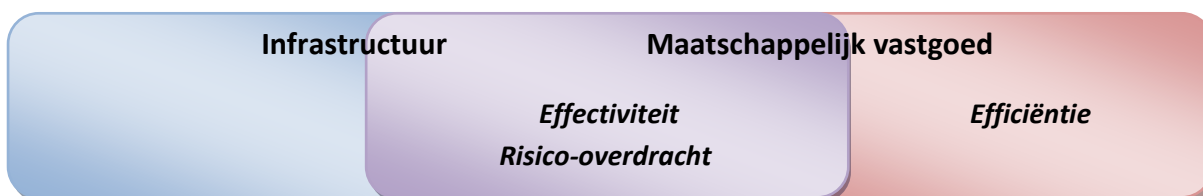
In het onderzoek is de invloed van afzonderlijke motieven, eventueel per categorie, geanalyseerd. Om een antwoord te geven op een deel van de hoofdvraag, namelijk op welke wijze motieven van invloed zijn op de keuze voor PPS, worden de motieven hieronder samengevoegd. Op basis daarvan kan een integraal beeld worden gegeven van de mate waarin de aan- of afwezigheid van motieven van belang is voor de keuze van decentrale overheden.

De motieven zijn voor deze conclusie onderverdeeld in vier categorieën. De eerste categorie bestaat uit motieven die in alle cases van een sector van grote of doorslaggevende invloed bleken te zijn. De laatste categorie omvat motieven die in geen van de cases van een sector van invloed waren. In deze indeling zullen verschillen en overeenkomsten optreden tussen de twee sectoren. De aan- of afwezigheid van contextuele factoren zal dit proberen te verklaren.

Motieven aanwezig

In deze categorie zijn de motieven ingedeeld die in alle cases van een sector van grote of doorslaggevende invloed zijn geweest. Effectiviteit en risico-overdracht bleken hier in beide sectoren aan te voldoen. Waarom deze twee motieven in alle cases van het onderzoek van groot belang waren kan worden verklaard door de weinige kennis die in de organisaties aanwezig was over de uitvoering van het project. Dit zorgde ervoor dat het voor de publieke opdrachtgevers beter was om de risico's in afstemming tussen de contractonderdelen en de effectieve uitvoering van het project over te laten aan de markt.

Dat efficiëntie in de sector maatschappelijk vastgoed ook bij alle cases aanwezig was is te verklaren door de grote invloed van de financiële context in deze sector. Dat de drie genoemde motieven uit dit onderzoek als invloedrijk naar voren komen, kan verklaard worden door de eerdere ervaringen die een deel van de organisaties had. Uit die ervaringen bleken voordelen aan de contractvorm te zitten die te herleiden zijn naar een verbetering in de effectiviteit, efficiëntie en risico-overdracht.

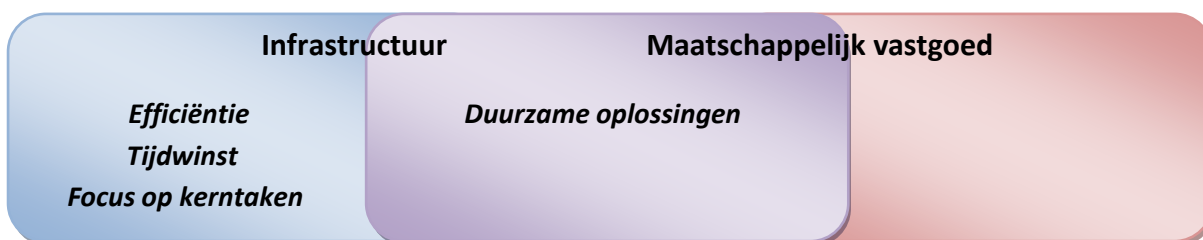


Figuur 6.A: motieven aanwezig

Motieven deels aanwezig (grote invloed)

Een aantal motieven is in één of twee cases per sector van grote of doorslaggevende invloed geweest. De aanwezigheid van deze motieven is derhalve niet noodzakelijk in een sector, maar is daarentegen wel van groot belang in de afzonderlijke cases. De verklaring voor het belang van deze motieven in die cases kan worden gevonden in de context. Voor het motief duurzame oplossingen geldt dat het in beide sectoren één keer van grote invloed is geweest, omdat men in de cases Vliegveld Eelde en Provinciehuis Gelderland de duurzaamheidsambities koppelden aan de contractvormkeuze.

Efficiëntie is in het onderzoek een invloedrijk motief gebleken. Dat het motief voor wat betreft de sector infrastructuur in deze categorie valt, ligt aan het feit dat de financiële situatie van de projecten gesterkt werd door de aanwezigheid van subsidies die ervoor zorgden dat efficiëntie niet de hoofdredenering was. De invloed van dit motief in de sector infrastructuur varieerde daarom van kleine tot grote invloed. Tijdwinst was in dezelfde sector twee maal van grote invloed. In die projecten werd echter eerder over 'tijdzekerheid' gesproken en de maatschappelijke omgeving verklaart het verschil in invloed die het motief in de sector heeft. Dat de focus op kerntaken bij de casus Vliegveld Eelde als doorslaggevend bestempeld is, komt door de kleine omvang van de organisatie, de weinige aanwezige kennis en ervaring met geïntegreerde contracten.

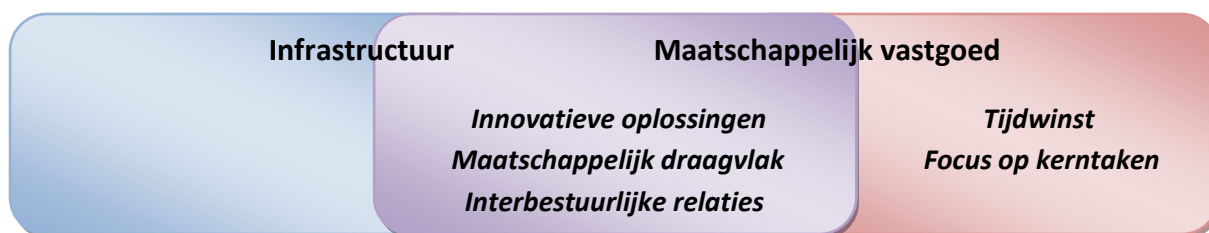


Figuur 6.B: motieven deels aanwezig (grote invloed)

Motieven deels aanwezig (kleine invloed)

Een drietal motieven is in beide sectoren één of meerdere keren van kleine invloed geweest. Innovatieve oplossingen zijn in de infrastructurele projecten en bij het Stadhuis Den Helder van invloed geweest, maar het motief was vaker middel dan doel. Omdat het in dit geval wel een kleine invloed heeft gehad op de keuze voor een geïntegreerde contractvorm, is het in deze categorie opgenomen. Maatschappelijk draagvlak was bij het Stadhuis Den Helder en het Vliegveld Eelde van kleine invloed, omdat men daar van mening was dat een geïntegreerd contract in kleine mate kon bijdragen aan het verkrijgen van draagvlak in de maatschappelijke omgeving. Voor het motief interbestuurlijke relaties geldt dat het in drie van de zes projecten van kleine invloed is geweest. Bij het Provinciehuis Gelderland en het Stadhuis Den Helder is dit te verklaren door het gebrek aan kennis. Door te kiezen voor PPS zou wellicht gebruik kunnen worden gemaakt van kennis en ervaring die er op rijksniveau is. Bij Vliegveld Eelde dacht men dat de term PPS een positieve sfeer rond het project kon brengen. De maatschappelijke omgeving verklaart in dat geval de invloed van het motief.

In de sector maatschappelijk vastgoed zijn nog twee motieven één of meerdere keren van kleine invloed geweest. Tijdwinst was van kleine invloed in Den Helder en Gelderland omdat er enige druk vanuit de maatschappelijke omgeving op de projecten was. De focus op kerntaken heeft in Den Helder een kleine invloed gehad, omdat men vanuit een progressief bestuurlijke cultuur een rol van regiegemeente wil gaan vervullen. Het concept van geïntegreerde contracten sluit hierbij aan.

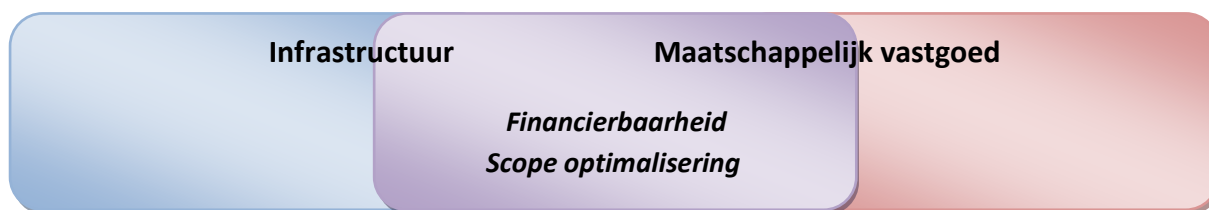


Figuur 6.C: motieven deels aanwezig (kleine invloed)

Motieven afwezig

De motieven financierbaarheid en scope optimalisering zijn in beide sectoren niet één keer van invloed geweest op de keuze. Ondanks het feit dat financiële motieven in beide sectoren een grote rol hebben gespeeld, geldt dit niet voor financierbaarheid. In geen enkele casus was PPS de reden dat het project überhaupt gefinancierd kon worden. Dit is een opvallende constatering gezien het feit dat vele publieke organisaties als gevolg van de economische crisis moeten bezuinigen en moeten zoeken naar andere constructies om hun projecten te financieren.

Ook scope optimalisering is in het onderzoek niet van invloed geweest op de keuze voor de contractvorm. Dit kan worden verklaard door het feit dat de projecten voor de organisaties de eerste soortgelijke projecten waren en er aanvankelijk dus weinig kennis aanwezig was. Het was daarom een uitdaging om de projecten überhaupt in de contractvorm te krijgen en de scope stond daarbij niet ter discussie in relatie tot de contractvormkeuze.



Figuur 6.D: motieven afwezig

Geconcludeerd kan worden dat de inhoudelijke en financiële motieven vaak van bepalende invloed zijn voor de keuze voor PPS. De maatschappelijke en politiek-bestuurlijke motieven zijn meestal minder bepalend, enkele uitzonderingen daar gelaten, maar bieden wel ondersteuning in de argumentatie. Van alle afzonderlijke motieven hebben effectiviteit, efficiëntie en risico-overdracht de grootste invloed op de keuze voor een geïntegreerd contract.

6.1.2 Complexiteitsverklaring

De andere en aanvullende verklaring die naast de rationele verklaring in dit onderzoek centraal staat, is de complexiteitsverklaring. Vanuit deze benadering wordt het verloop van het besluitvormingsproces voorafgaand aan de keuze voor PPS geanalyseerd. Cruciale momenten doen zich voor in relatie met dynamiek en kunnen ook het gevolg zijn van toeval. De patronen in verandering van samenstelling van actoren, verandering van perceptie en verandering van rol zijn in de vierde deelvraag reeds beschreven. Achtereenvolgens zal worden aangegeven welke invloed de verschillende vormen van dynamiek en toeval op de uiteindelijke keuze hebben gehad.

Invloed dynamiek op PPS

Eerst zullen de cases worden besproken waarbij dynamiek daadwerkelijk invloed heeft gehad op de uiteindelijke keuze voor de contractvorm. Vervolgens worden de cases besproken waarbij dynamiek wel invloed heeft gehad op het verloop van het proces, maar waar de oorspronkelijke keuze niet meer is bijgesteld.

In alle cases van dit onderzoek is uiteindelijk gekozen voor een bepaalde geïntegreerde contractvorm, maar bij enkele casus in beide sectoren heeft dynamiek in het proces ervoor gezorgd dat de keuze voor de contractvorm gaandeweg is bijgesteld. Bij de N302 Harderwijk heeft een verandering van samenstelling van actoren ervoor gezorgd dat de onderhoudsperiode in het contract is bijgesteld van 25 naar 15 jaar. Bij het Provinciehuis Gelderland deden zich belangrijke perceptieveranderingen voor aan het begin van het proces. Deze veranderingen werden verklaard aan de hand van positieve ervaringen met geïntegreerde contracten op het gebied van infrastructuur. In Den Helder werd het bijstellen van een DBFMO-contract naar een DBM-contract verklaard aan de hand van de politieke omgeving. Deze drie cases tonen aan dat de cruciale momenten in het proces zowel worden veroorzaakt door een verandering in samenstelling van actoren, de politieke omgeving en de context in de vorm van ervaring.

De overige cases in dit onderzoek hadden eveneens te maken met de nodige dynamiek in het proces, maar deze dynamiek had geen invloed op de uiteindelijke keuze voor de contractvorm. In al deze cases hebben zich één of meerdere veranderingen in samenstelling van actoren plaatsgevonden. Deze momenten hadden geen invloed op de uiteindelijke keuze, omdat het veelal actoren waren die de keuze voor PPS in een positieve richting beïnvloedde. Het ging hier bijvoorbeeld om externe adviseurs op het gebied van geïntegreerde aanbesteding en een panel van experts (de tenderboard). De casus Stadsbrug Nijmegen laat zien dat een verandering in percepties en een verandering in rol niet altijd invloed hoeft te hebben op de uiteindelijke uitkomst zolang er dynamiek in het proces mogelijk wordt gemaakt door bijvoorbeeld een verandering in de samenstelling van actoren.

Over het algemeen kan worden gesteld dat de invloed van een verandering van samenstelling van actoren, verandering van perceptie en verandering van rol afhankelijk is van de context van de case. De politieke cultuur, de verdeling van verantwoordelijkheden en omgevingsfactoren verklaren

waarom in bepaalde cases dynamiek wel in andere cases geen grote invloed heeft op de uiteindelijke keuze.

Invloed toeval op PPS

Hierboven is vermeld dat de oorspronkelijke keuze voor de contractvorm ondanks de nodige dynamiek in het proces in de meeste cases niet meer werd bijgesteld. In deze cases tredt mogelijk de werking van padafhankelijkheid op. Bij elke stap in het proces wordt het moeilijker om het pad, de keuze voor een bepaalde contractvorm, te verlaten. Dit betekent dat de initiële condities en het startpunt van het proces zeer belangrijke factoren zijn in de keuze voor PPS.

Uit dit onderzoek blijkt dat met name de eerste ideeën over PPS zijn ontstaan door toeval. In alle cases werden de besluitvormers van de opdrachtgevende organisaties geconfronteerd met positieve geluiden over geïntegreerde contracten bij de eigen organisatie of in de omgeving. Deze ideeën zorgden voor het eerste cruciale moment in het proces en hebben een grote invloed op de uiteindelijke keuze gehad. Toevallige gebeurtenissen zijn in combinatie met de initiële condities daarom in alle cases van zeer groot belang. Daarnaast kan gesteld worden dat toevallige gebeurtenissen in de politieke en maatschappelijke omgeving van de projecten invloed hebben gehad op het verloop van de besluitvormingsprocessen en daarmee tevens op de keuze voor PPS. Concluderend kan gesteld worden dat toeval zich in de processen met name in de rol van trigger heeft voorgedaan en dat het via die weg een grote invloed heeft gehad op de uiteindelijke keuze voor een geïntegreerd contract.

6.2 Reflectie

Nu de resultaten zijn geanalyseerd en de conclusies van dit onderzoek zijn weergegeven kan worden ingegaan op een evaluatie van de resultaten. Er wordt gereflecteerd op de theorie en er zal worden ingegaan op beperkingen van het onderzoek.

Eerst zal de bruikbaarheid van het theoretisch kader en het conceptueel model worden aangegeven. De rationale verklaring is in dit onderzoek opgesplitst in vier categorieën en in totaal elf motieven (tabel 2.B). Uit de resultaten van het onderzoek is gebleken dat de indeling van de motieven in de verschillende categorieën niet bij elke casus toepasbaar was. Zo was het motief ‘focus op kerntaken’ bij de casus Vliegveld Eelde geen zuiver politiek-bestuurlijk motief. Groningen Airport Eelde is een semipublieke organisatie en de politiek heeft weinig zeggenschap op het aantal werknemers binnen de organisatie. Daarnaast is ‘realiseerbaarheid’ opgenomen als indicator onder het motief ‘financierbaarheid’. Bij de Stadsbrug Nijmegen had realiseerbaarheid echter niet te maken met financiën, maar met de benodigde kennis over het bouwen van bruggen. Realiseerbaarheid had daarom wellicht beter als apart motief kunnen worden opgenomen. Een ander aandachtspunt is het motief ‘tijdwinst’. Aangezien de meeste respondenten vooral het belang van ‘tijdzekerheid’ benadrukken was dit wellicht een betere definitie voor het motief geweest.

Alle categorieën van motieven kwamen terug in de resultaten, maar niet alle motieven hebben een rol gespeeld in de cases van dit onderzoek. Dit is vastgesteld op basis van de interpretatie van de interviews. Zo zijn de motieven ‘financierbaarheid’ en ‘scope optimalisering’ in geen enkele casus als invloedrijk teruggekomen in dit onderzoek. Het motief ‘financierbaarheid’ kwam met name terug in literatuur over PFI en DBFM-contracten op rijksniveau. In het theoretisch kader werd al voorspeld dat dit motief over het algemeen geen rol zal spelen bij projecten op decentraal niveau, vanwege een ander boekhoudkundig stelsel. Deze verwachting is daarmee uitgekomen. Het andere

boekhoudkundig stelsel en de financiële situatie van de opdrachtgever verklaart de afwezigheid van dit motief. Scope optimalisering kwam slechts een enkele keer in de theorie naar voren als motief en had daarom ook wellicht niet hoeven worden meegenomen. Voor wat betreft de maatschappelijk vastgoedprojecten kan ook de ongunstige economie een verklaring bieden voor de minimale invloed van dit motief in de cases. Het koppelen van projecten en het vergroten van de scope zal eerder geschieden in een economie waar veel gebouwd wordt en partijen in staat zijn om te investeren.

In het conceptueel model van het onderzoek wordt aangegeven dat de rationele verklaring en de complexiteitsverklaring samen de keuze voor PPS bepalen. De concepten uit de complexiteitsverklaring kwamen in dit onderzoek duidelijk naar voren en boden een adequate verklaring voor de keuze voor een geïntegreerd contract. Alhoewel de verhouding tussen de complexiteitsverklaring en de rationele verklaring lastig in percentages is uit te drukken, kan worden gesteld dat de complexiteitsverklaring bij de meeste cases voor een groot deel de keuze voor PPS heeft bepaald. Met name de wijze waarop men voor het eerst in aanraking kwam met PPS is voor een groot deel terug te voeren tot de complexiteitsverklaring. De afweging over de contractvorm werd hierna meestal nog rationeel gemaakt en verantwoord, maar de richting van het proces was in de meeste gevallen al in grote lijnen ingezet.

Ten tweede wordt gereflecteerd op de onderzoeksmethoden en -technieken. Er is geprobeerd om voor elke casus dezelfde hoeveelheid en dezelfde samenstelling van respondenten te interviewen. Dit is niet in alle gevallen gelukt. Om diverse oorzaken is bijvoorbeeld niet bij elke casus gesproken met de toenmalig politiek verantwoordelijke van het project. Hierdoor zijn mogelijk aanvullende inzichten die te maken hebben met politiek-bestuurlijke verhoudingen niet meegenomen in het onderzoek, waar dat bij andere cases wel het geval was. Daarnaast was het simpelweg niet mogelijk om bij elke casus precies dezelfde respondenten te benaderen, omdat iedere organisatie een unieke structuur heeft. In de cases waar minder respondenten zijn geïnterviewd is mogelijk een te eenzijdig of gekleurd beeld ontstaan van de relevante zaken en problematieken in de cases. Dit heeft geen gevolgen gehad voor de analyse van de afzonderlijke cases, omdat de interviews in feite de enige databron waren. Ondanks het feit dat de analyse van een deel van de cases gebaseerd is op een tweetal respondenten, hebben deze respondenten wel een compleet beeld van de situatie kunnen schetsen dat niet onderdoet voor de cases waarin met meer mensen gesproken is.

Voorafgaand aan de interviews hebben de respondenten een vragenlijst ingevuld waarin zij een bepaalde score konden geven aan een motief. Aangezien deze scores in sommige gevallen niet overeen kwamen met de data uit de interviews zijn ze geherinterpreteerd door de onderzoekers. De kwalificaties van de invloed van de motieven in de eerste en derde deelvraag komen daarom niet altijd overeen met de ingevulde vragenlijsten. Daarnaast is het van belang om te melden dat er geen statistisch onderzoek is gedaan op basis van de vragenlijsten. Het aantal respondenten was hiervoor te beperkt en de tegenstrijdigheid van de antwoorden van de respondenten had in sommige gevallen geen goed beeld gegeven van de invloed van het motief. De tegenstrijdigheid van de antwoorden is te zien in de verschillen tussen de vragenlijsten en de interviews enerzijds en in de verschillen tussen de antwoorden van de verschillende respondenten anderzijds. De invloed van de motieven is om die reden volledig gebaseerd op een kwalitatieve analyse van de data, te weten de interviewverslagen. Interviews zijn om dezelfde reden tevens onmisbaar gebleken om een adequate analyse van de cases te presenteren.

Er is gesproken met personen binnen een casus die een verschillende perceptie over PPS hebben. Door ook de kritische uitspraken mee te nemen in het onderzoek is de kans groter dat de daadwerkelijke motieven en achterliggende oorzaken om voor PPS te kiezen naar voren zijn gekomen. Tenslotte moet nog worden gewezen op de mogelijke aanwezigheid van het *confounding effect*. In de beantwoording van de hoofdvraag wordt meerdere malen gewezen op een contextfactor die de aanwezigheid van een cruciaal moment of een motief verklaart. Er zijn mogelijk echter derde variabelen aanwezig die het effect tussen deze variabelen beïnvloeden en welke niet in het onderzoek zijn meegenomen. Bij het Provinciehuis Gelderland verklaarde de verdeling van verantwoordelijkheden in de organisatie bijvoorbeeld de weinige dynamiek in de case. Wellicht werd deze beperkte dynamiek echter verklaard door het feit dat er een sterke bestuurlijke voorkeur voor geïntegreerd contracten was. In een complex systeem van besluitvorming dient men daarom voorzichtig te zijn met het aangeven van eenvoudige relaties.

6.3 Suggesties voor vervolgonderzoek

Nu de resultaten en de methodologie van het onderzoek zijn bediscussieerd kunnen enkele suggesties voor vervolgonderzoek worden gegeven. In de eerste plaats is het mogelijk om een breder kwantitatief onderzoek te doen naar de motieven voor PPS bij decentrale overheden. De externe validiteit over de aanwezigheid van motieven en de invloed ervan zal in dat geval hoger zijn. Dit betekent dat er meer algemene uitspraken kunnen worden gedaan over de motieven in een bepaalde sector. De context en het besluitvormingsproces worden in een dergelijk kwantitatief onderzoek echter niet of erg oppervlakkig meegenomen, omdat het aantal cases te groot zal zijn. In dit onderzoek bleken de interviews van onmisbare waarde om de invloed van de context en het besluitvormingsproces in de cases te analyseren. Bij kwantitatief onderzoek kan de diepgang die met interviews bereikt kan worden, niet op die wijze worden bewerkstelligd.

Om een verklaring te vinden voor de keuze voor PPS is het ook mogelijk om projecten te onderzoeken die potentieel geschikt zijn voor PPS, maar waar de keuze voor PPS niet is gemaakt. Er kan in dat geval een vergelijking worden gemaakt tussen de 'negatieve' en 'positieve' cases en voor de verschillen zal een verklaring kunnen worden gevonden. Op basis daarvan zouden succes- en faalfactoren voor de keuze voor PPS achterhaald kunnen worden.

In dit onderzoek is daarnaast aangegeven dat de context van een casus van groot belang is voor de keuze voor PPS. Het is daarom interessant om te onderzoeken op welke wijze men de context kan beïnvloeden zodat PPS serieus in ogenschouw wordt genomen. Welke contextfactoren kan men beïnvloeden en op welke wijze kan men een rationele benadering van de keuze voor de contractvorm stimuleren? In de aanbevelingen wordt eveneens op dit aspect ingegaan.

HOOFDSTUK 7 AANBEVELINGEN

Het slothoofdstuk heeft betrekking op de aanbevelingen van het onderzoek. De aanbevelingen vormen tevens het antwoord op de vijfde en afsluitende deelvraag:

Op welke wijze kan sturing en ondersteuning gegeven worden aan de besluitvormingsprocessen over de keuze voor een geïntegreerde contractvorm bij decentrale overheden?

De aanbevelingen van het onderzoek zijn, zoals in paragraaf 1.5 is aangegeven, verdeeld in twee secties. Ten eerste worden aanbevelingen opgesteld gericht op het functioneren van decentrale overheden in dergelijke processen. Ten tweede worden aanbevelingen geformuleerd voor de stageverlenende organisatie PPSsupport. Deze aanbevelingen zullen een handelingsperspectief bieden, waarmee PPSsupport haar aanbod van diensten beter af kan stemmen op de besluitvormingsprocessen bij decentrale overheden. Sturing en ondersteuning kunnen namelijk voortkomen uit het externe opereren van PPSsupport, maar anderzijds is hierbij vooral een taak weggelegd voor de decentrale overheden zelf.

Het geheel zal ter afsluiting beknopt worden weergegeven in een overzicht waar de aanbevelingen puntsgewijs worden opgesomd. De aanbevelingen dienen niet als stimulering van het kiezen voor PPS, maar beogen het maken van een afweging tussen verschillende contractvormen, met de inachtneming van de complexe elementen die daarbij een rol kunnen spelen.

7.1 Aanbevelingen decentrale overheden

In dit onderzoek komen enkele aanbevelingen naar voren voor decentrale overheden die een afweging tussen verschillende contractvormen maken. Deze aanbevelingen zijn gericht op personen bij de opdrachtgevende publieke organisatie die een rol spelen in het besluitvormingsproces.

- ❖ Zorg voor dynamiek in de besluitvorming als het proces dreigt te stagneren. Uit dit onderzoek is gebleken dat het betrekken van nieuwe actoren in het proces de perceptie van belangrijke actoren in het besluitvormingsproces kan doen veranderen. Denk hierbij aan het betrekken van experts op het gebied van aanbesteden bij grote projecten, zoals de tenderboard bij de casus Stadsbrug Nijmegen. Tevens kan gedacht worden aan het betrekken van actoren die in staat zijn interactie en verbinding tussen partijen op gang te brengen en nieuwe oplossingsrichtingen aan te dragen.
- ❖ Blijf constant op zoek naar interactie en verbinding. Percepties over een contractvorm verschillen per onderdeel van de organisatie en kunnen gaandeweg het proces veranderen. Zorg daarom voor de totstandkoming van interactie tussen de verschillende organisatieonderdelen en tussen de ambtenarij en de politiek. Ga op zoek naar overkoepelende belangen en probeer het proces te benaderen vanuit meerdere oogpunten. Houd bijvoorbeeld rekening met een afdeling onderhoud, die zich meer bedreigd zal voelen dan andere afdelingen in de organisatie. Geef aan wat de keuze voor een bepaalde contractvorm specifiek voor deze afdeling betekent en ga op zoek naar een oplossing waar meer draagvlak voor is. In de casus N302 Harderwijk is bijvoorbeeld gekozen om de duur van het onderhoudscontract, de M-component, bij te stellen.
- ❖ Neem mensen uit de eigen organisatie mee in de keuzes over de contractvorm. In dit onderzoek is geconcludeerd dat de cases waarbij de eigen organisatie intensief betrokken

blijft minder veranderingen in perceptie naar voren komen gaandeweg het proces. Dit mechanisme was bijvoorbeeld zichtbaar in de cases N302 Harderwijk en Vliegveld Eelde. Indien men zich bewust is van de sentimenten die spelen in de verschillende lagen en onderdelen van de organisatie zal er minder weerstand zijn tijdens de formele besluitvorming. Weerstand kan worden weggenomen door het vroegtijdig en structureel communiceren over de contractvormkeuze of het organiseren van informatiebijeenkomsten.

- ❖ Wees je bewust van de politieke rationaliteit in de besluitvorming en beperk je tot feiten. In een groot deel van de cases is de (politieke) voorkeur voor een geïntegreerde contractvorm niet op basis van een rationele afweging, maar op basis van toeval tot stand gekomen. Als vooroordelen worden weggenomen kan de organisatie op een open manier het proces ingaan en een adequate afweging maken. Zaak is daarom voor de ambtelijke organisatie om achter deze vooroordelen van de politiek te komen en deze te weerleggen, bijvoorbeeld door het uitvoeren van een PPC. Het betrekken van expertise over en ervaring met geïntegreerde contractvormen in het proces kunnen bijdragen aan het overtuigen van de politiek.
- ❖ Laat advies inwinnen over de mogelijkheden van geïntegreerde aanbesteding voor het specifieke project. Elk project is uniek en niet ieder project is geschikt voor PPS. De casus Stadhuis Deventer laat bijvoorbeeld zien dat een advies over PPS in algemene zin kan leiden tot een contractvorm die niet het meest geschikt is voor het project. Omdat in de organisatie van veel decentrale overheden relatief weinig kennis over PPS beschikbaar is het van belang dat projectspecifiek advies wordt ingewonnen bij externe experts, met het oog op het maken van een rationele afweging die niet enkel gebaseerd is op algemene verwachtingen over PPS. Een projectspecifieke afweging wordt over het algemeen vormgegeven middels een PPC.

7.2 Aanbevelingen PPSsupport

De aanbevelingen aan PPSsupport zijn gericht op het handelen van de organisatie in de richting van decentrale overheden. PPSsupport kan een rol spelen in het faciliteren van besluitvormingsprocessen over PPS bij de lagere overheden.

- ❖ Breng maatschappelijke en politiek-bestuurlijke motieven onder de aandacht. Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat maatschappelijke en politiek-bestuurlijke overwegingen soms niet of in beperkte mate worden meegenomen in het besluitvormingsproces. Voor PPSsupport is een taak weggelegd om in hun voorlichting de kansen op bijvoorbeeld het gebied van duurzaamheid, tijdwinst of interbestuurlijke relaties inzichtelijk te maken. Zo kan voorkomen worden dat de discussie, zoals in Den Helder, voornamelijk over financiële aspecten van PPS gaat en dat andere overwegingen onderbelicht blijven. Een integrale benadering van het vraagstuk kan uiteindelijk leiden tot een betere afweging tussen de contractmogelijkheden.
- ❖ Wijs op de verschillende voordelen die private financiering kan hebben. Het motief 'financierbaarheid' heeft bij geen enkele case een rol gespeeld en hierdoor is volledige private financiering nooit als alternatief in de afweging meegenomen. De F-component is echter niet alleen een oplossing voor budgettaire problemen, maar kan tevens een prikkel geven tot beter presteren. De afweging over de F-component werd in de meeste cases echter gemaakt op basis van de kosten over de lening en het beschikbare budget. Het ging hierdoor vooral over de nadelige gevolgen die het uitbesteden van de financiering zou kunnen hebben. Het is daarom van belang dat decentrale overheden een completer beeld krijgen over de voor- en nadelen van private financiering.
- ❖ Maak de succesverhalen kenbaar. Uit het onderzoek blijkt dat in een groot deel van de cases de keuze voor PPS werd getriggerd door een succesvol PPS-project van binnen of buiten de organisatie. Succesverhalen maken de weg vrij voor verandering. In dit onderzoek kwamen de succesverhalen min of meer naar voren aan de hand van toeval. PPSsupport kan zorgen voor een minder toevallige confrontatie met succesverhalen door deze systematisch onder de aandacht te brengen bij de doelgroep. Men kan hierbij gebruik maken van de overtuigingskracht van marktpartijen. De casus N302 Harderwijk laat zien dat de markt goed in staat is om de voordelen van PPS over te brengen op de politiek.
- ❖ Benader de projecten vanuit een integraal perspectief. Gebeurtenissen in de omgeving van het project of de organisatie vormden meerdere malen een cruciaal moment in de cases. Denk hierbij aan het mislukken of slagen van grote landelijke PPS-projecten of een bepaalde politieke gebeurtenis. Dit zijn vaak cruciale momenten waarop percepties over PPS veranderen en beelden en verhalen in plaats van feiten de boventoon voeren. Op deze momenten moet PPSsupport optreden en sturing geven aan het proces. Deze momenten worden echter alleen zichtbaar als men ruime grenzen van een project in ogenschouw neemt. Zaak is dat PPSsupport een project beschouwd als een onderdeel van een groter systeem door ontwikkelingen in de omgeving van een project in de gaten te houden en te vertalen naar specifieke situaties.
- ❖ Voel de politieke omgeving van het project aan. Uit het onderzoek blijkt dat politieke gebeurtenissen en de politieke cultuur grote invloed kunnen hebben op

besluitvormingsprocessen omtrent de keuze voor PPS. Een verandering in de samenstelling van een college of Gedeputeerde Staten kan leiden tot een verandering in perceptie en hiermee tot een bijstelling van de ingezette koers. Probeer daarom als PPSsupport de continuïteit van het proces te waarborgen. Ondersteun de ambtelijke organisatie bijvoorbeeld in de informatievoorziening aan het nieuwe college. Geef aan welke stappen er door het vorige college zijn gezet en welke keuzes reeds zijn gemaakt en waarom deze zijn gemaakt.

Aanbevelingen decentrale overheden

- *Zorg voor dynamiek in de besluitvorming als het proces dreigt te stagneren*
- *Blijf constant op zoek naar interactie en verbinding*
- *Neem mensen uit de eigen organisatie mee in de keuzes over de contractvorm*
- *Wees je bewust van de politieke rationaliteit in de besluitvorming en beperk je tot feiten*
- *Laat advies inwinnen over de mogelijkheden van geïntegreerde aanbesteding voor het specifieke project*

Aanbevelingen PPSsupport

- *Breng maatschappelijke en politiek-bestuurlijke motieven onder de aandacht*
- *Wijs op de verschillende voordelen die private financiering kan hebben*
- *Maak de succesverhalen kenbaar*
- *Benader de projecten vanuit een integraal perspectief*
- *Voel de politieke omgeving van het project aan.*

Box 4: aanbevelingen beknopt weergegeven

LITERATUUR

- Ball, R., M. Heafey, D. King (2007). The Private Finance Initiative in the UK. *Public Management Review*, 9(2), 289-310.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Lemma.
- Berg, B. L. (2009). *Qualitative Research Methods for the social science*. Boston: Pearson Education.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart & M.J. van Twist (2007). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- Bruggen, P. van (2013). Geïntegreerd of traditioneel? Maak een zorgvuldige en bewuste afweging om te komen tot de optimale bouworganisatievorm. *CROW et cetera*, april 2013.
- Bult-Spiering, M. (2003). *Publiek-private samenwerking. De interactie centraal*. Utrecht: Lemma BV.
- Cairney, P. (2012). Complexity Theory in Political Science and Public Policy. *Political Studies Review*, 10, 346-358.
- Chao-Duivis, M.A.B., M.A.M.C van den Berg, B.P.M. van Ravels (2009). *40 jaar Instituut voor Bouwrecht*. Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht.
- Derksen, W., & Schaap, L. (2007). *Lokaal Bestuur*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Doodeman, M. (2013). Corporaties in ban van 'Fyra-denken'. *Cobouw*, 27 maart 2013.
- Economisch Instituut voor de Bouw (2012). *Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers. Aanbesteding en transactiekosten 2009-2011*. Amsterdam, juli 2012.
- Ecorys (2002). *Evaluatie Voortgang PPS in Nederland*. Rotterdam: Ecorys.
- Edelenbos J, G.R. Teisman (2008). Public-private partnership: on the edge of project and process management. Insights from Dutch practice: the Sijtwende spatial development project. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(3), 614-626.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assesment and review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.
- Eversdijk, A., A. Korsten (2008). De bestuurskundige mythe van verbindend PPSmanagement: de Tweede Coentunnel als illustratie. *Bestuurswetenschappen*, 2008, 3, 29-56.
- FeralJundi. *Posts Tagged principal agent problem*.
[<http://feraljundi.com/tag/principal-agent-problem/>]
Bezocht op 11 juli.
- Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds. An introduction to the complexity of public decision-making*. Litchfield Park, AZ: Emergent Publications.

- Gigerenzer, G., W. Gaissmaier (2011). Heuristic decision making. *Annual Review of Psychology*, 62, 451-482.
- Graaf, H. van de, R. Hoppe (1989). *Beleid en politiek*. Een inleiding tot de beleidswetenschap en beleidskunde. Muiderberg: Coutinho.
- Hakvoort, J.L.M., H.L. Klaasen (2008). *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ham, H. van, J.F.M. Koppenjan (2002). *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur; wenkend of wijkend perspectief?* Utrecht: LEMMA.
- Hodge, G., C. Greve (2005). *The challenge of public private partnerships, learning from international experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Holland, J.H. (1997). Emergence. *Philosophica*, 59(1), 11-40.
- Hood, C., A new public management for all seasons, in: *Public Administration*, 1991, pp. 3-19.
- Jensen, M., W. Meckling (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360.
- Kamerstukken II 2000/01, 28 472, nr. 2, p. 23.*
- Kickert, W.J.M. (2000). *Public Management Reforms in the Netherlands*. Delft: Eburon.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper.
- Klijn, E.H. (2009). Public Private Partnerships in The Netherlands: policy, projects and lessons. *Economic Affairs*, Maart 2009, 26-32.
- Klijn, E.H., G.R. Teisman (2003). Institutional and strategic barriers to Public-Private partnership: An analysis of Dutch cases. *Public money and Management*, 23(3), 137-146.
- Klijn, E. H., M. J. W. van Twist (2007). Publiek–private samenwerking in Nederland: Overzicht van Theorie en Praktijk. *Management en Organisatie*, 61(4), 156-170.
- Knibbe, A. (2002). *Publiek-private samenwerking*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Koppenjan, J. F. M., E. H. Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*, London: Routledge.
- Koppenjan, J. F. M. (2005). The formation of public-private partnerships: lessons from nine transport infrastructure projects in The Netherlands. *Public Administration*, 83(1), 135-158.
- Kort, M.B. (2011). *Perspectief op herstructurering. Een onderzoek naar het belang van organisatie en management van de wijkontwikkelingsmaatschappij*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- March, J.G. (1994). *A primer on decision-making: how decisions happen*. New York: Free Press.
- McQuaid, R.W, W. Scherrer (2010). Changing reasons for public–private partnerships (PPPs). *Public Money & Management*, 30(1), 27-34.

- Meadows, D. H. (2008). *Thinking in systems: A primer*. Earthscan: Dunstan House.
- Miles, M. B., A. M. Huberman (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012). *DBFMO: de keus voor DBFMO in plaats van traditioneel aanbesteden*.
- Ministerie van Financiën (2008). *DBFM-handboek: een verkenning van contractonderdelen*. Den Haag: PPS bij het Rijk.
- Ministerie van Financiën (2012). *Voortgangsrapportage DBFM(O) 2012*. Den Haag, 3 december 2012.
- Mitnick, B. M. (1975). The theory of agency: The policing "paradox" and regulatory behaviour. *Public Choice*, 24, 27-42.
- Moerland, P. W. (1999). Publiek-private samenwerking vanuit het perspectief van de economische organisatietheorie. *Openbare uitgave*, 31, 102-109.
- Naus, M. (2013). 'Gemeenten willen wel, maar durven niet'. *Maatschappelijk Vastgoed*, maart 2013.
- Nelson, R.S. (2004). *Hagia Sophia, 1850-1950. Holy Wisdom Modern Monument*. Chicago: The University of Chicago.
- Oosten, W. (2002). *Governance voor architecten. De overheid als bouwkundig opdrachtgever in drie historische fasen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Osborne, D., T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison Wesley.
- Paquay, E. (2006). De Public Private Comparator. *Documentatieblad FOF*, 66(3), 27-38.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy*. Cheltenham: Edward Elger.
- PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden (2012). *Karakteristieken van contractvormen*, september 2012.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns: Path dependency and the study of politics. *American Political Science Review*, 94 (2), pp. 251-267.
- Pollitt, C., C. Talbot, J. Caulfield, A. Smullen (2004). *Agencies, how governments do things through semi-autonomous organizations*. Houdmills: Palgrave Macmillan.
- Rijksoverheid (2013a). *Contracteren: traditionele versus geïntegreerde vormen*. [<http://www.bodemrichtlijn.nl/Bibliotheek/contractvorming-en-aanbesteding/contracteren-traditionele-versus-geïntegreerde-vormen>]. Bezocht op 6 maart 2013.
- Rijkswaterstaat (2011). *Samen bouwen aan de toekomst. PPS bij natte en droge infrastructuur*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

- Rebel (2012). Waar blijft de grote doorbraak? *Change Magazine*, 14-16.
- Ruding, H.C.O.R. e.a. (Commissie Private Financiering van Infrastructuur) (2008). *Op de goede weg en het juiste spoor*. Den Haag, mei 2008.
- Somers, F.J.L., J. van Sinderen & J. Verlaak (2004). *Economie van het overheidsbeleid*, Groningen: Wolters-Noordhoff/Stenfert Kroeze.
- Swanborn, P. (2008). *Case-study's: wat, wanneer en hoe?* Amsterdam: Boom Onderwijs.
- Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, 's-Gravenhage: Vuga.
- Teisman, G.R. (1998). Procesmanagement: de basis voor partnerschap. *Economische Statistische Berichten* (83), 4170, 21-24.
- Teisman, G.R. (2000). Models for research into decision making processes: on phases, streams and decision making rounds, in: *Public Administration*, 78, 937-956.
- Teisman, G.R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Twist, van M. J. W. (2002) *Dubbelspel. Publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen*. Utrecht: Lemma BV.
- Vanderveen, G.N.G., S. Pleysier, W. Rodenhuis (2011). Meten van onveiligheid. In: W. Stol, C. Tielenburg, W. Rodenhuis, S. Pleysier, J. Timmer (red.), *Basisboek integrale veiligheid*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers. [pp 91-106]
- Verweij, S., L. M. Gerrits (2012). Systematische kwalitatieve vergelijkende analyse. *KWALON*, 17(3), 25-33.
- Vrolijk, H. (2002). *Efficiënte Contracten? Institutioneel-economische beschouwingen over franchising*. Nijmegen: katholieke Universiteit Nijmegen.
- Wall, A., C. Connolly (2009). The Private Finance Initiative. *Public Management Review*, 11(5), 707-724.
- Weihe, G. (2008). Public-Private Partnerships and Public-Private Value Trade-Offs. *Public Money & Management*, 28(3), 153-158.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Williamson, O. E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.
- Zwan, van der P. (2012). Mogelijk strengere begrotingsnorm gemeenten. *VNG Magazine*, 14 april 2012.

Empirische bronnen

Absolute Astronomy. Transaction costs.

[http://www.absoluteastronomy.com/topics/Transaction_cost]

Bezocht op 11 juli.

Gemeente Den Helder (2011). *Ambitiedocument Nieuwbouw Stadhuis*. 2 november 2011.

Gemeente Den Helder (2012). *Raadsbesluit RB12.0199. Nieuwbouw Stadhuis*. 29 oktober 2012.

Gemeente Deventer (2013). *Vergunningen Stadhuiskwartier ter inzage*.

[<http://www.deventer.nl/nieuws/2013/2/26/vergunningen-stadhuiskwartier-ter-inzage>]

Bezocht op 13 juni 2013.

Gemeente Nijmegen (2005). *Collegevoorstel Stadsbrug: tracékeuze*. 1 september 2005.

Gemeente Nijmegen (2006). *Collegevoorstel Voorontwerp bestemmingsplan 'Stadsbrug en Energieweg' tussen Neerbosscheweg en Industriplein*. 22 mei 2006.

Gemeente Nijmegen (2013). *De Oversteek*.

[http://www2.nijmegen.nl/wonen/ontwikkeling/stadsbrug/de_oversteek]

Bezocht op 13 juni 2013.

Groningen Airport Eelde (2013). *Project Baanverlenging -Baanverlenging Groningen Airport Eelde gereed*.

[<http://www.groningenairport.nl/actueel/nieuws/laatste-nieuws/baanverlenging-groningen-airport-eelde-gereed/>]

Bezocht op 17 juni 2013.

Heijmans (2013). *N302 Harderwijk - Toepassing stille wegdekken en stille voegovergangen*.

[<http://www.breijn.nl/nieuws/item/bekijk/id/12>].

Bezocht op 15 juni 2013.

PPSsupport (2013). *Over PPSsupport*.

[http://www.ppssupport.nl/over_ppssupport/]

Bezocht op 11 juli 2013.

Provincie Gelderland (2004). *Startnotitie Reconstructie N302 Lorentz-Oost/Waterfront Harderwijk*.

Provincie Gelderland (2013). *Vernieuwde huisvesting*.

[<http://www.gelderland.nl/smartsite.dws?id=22076>]

Bezocht op 13 juni 2013.

BIJLAGE

Bijlage 1: vragenlijst motieven

Hieronder volgt een overzicht van motieven die mogelijk een rol hebben gespeeld in de keuze voor een geïntegreerde contractvorm (PPS) bij de aanbesteding van een project vanuit het oogpunt van de opdrachtgever. Daarbij kunt u aangeven, op de schaal van 1 tot 4, in welke mate een motief in het proces invloed heeft gehad op de keuze voor PPS. Met het proces wordt bedoeld op de periode vanaf het moment dat voor het eerst werd gesproken over de wijze van aanbesteding tot en met de keuze voor PPS.

Kies bij elk van de onderstaande motieven één van de volgende opties:

- 1 = motief heeft *geen invloed* gehad op onze keuze voor PPS.
- 2 = motief heeft een *kleine invloed* gehad op onze keuze voor PPS.
- 3 = motief heeft een *grote invloed* gehad op onze keuze voor PPS.
- 4 = motief heeft een *doorslaggevende invloed* gehad op onze keuze voor PPS.

Bijvoorbeeld:

1	2	3	4
		X	

Inhoudelijke motieven

- **Effectiviteit**

Effectiviteit of doeltreffendheid wordt ook wel gedefinieerd als *'de best mogelijke aansluiting van overheidsbeleid bij de individuele of maatschappelijke vraag'*. In hoeverre bestond het idee dat men door middel van PPS beter in staat was om de kwaliteit te optimaliseren?

1	2	3	4

- **Innovatieve oplossingen**

Door de ruimte die geboden wordt aan private partijen om het project deels naar eigen inzicht te realiseren, kunnen betere en slimmere oplossingen gevonden worden. Van innovativiteit is in dit onderzoek sprake wanneer vernieuwingsgerichtheid en creativiteit een doel op zich is. Innovaties kunnen ook worden gebruikt bij naastgelegen of toekomstige projecten.

1	2	3	4

Financiële motieven

- **Efficiëntie**

Het gaat bij efficiëntie om het streven naar de inzet van zo min mogelijk overheidsmiddelen (financiën, tijd en arbeid), zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit en de prestatie-eisen betreffende het project.

1	2	3	4

- **Financierbaarheid**

Financierbaarheid wordt in dit onderzoek gedefinieerd als de oplossing van budgettaire problemen door private voorfinanciering. Private financiering biedt de mogelijkheid om een project überhaupt te realiseren. Mogelijk speelt het terugdringen van het financieringstekort hierbij een rol. *Bij DBM(O)-projecten is in veel gevallen geen sprake van private financiering of is dit contractueel op een andere manier vastgelegd.*

1	2	3	4

- **Risico-overdracht**

Risico-overdracht is een vorm van herverdeling van risico's waarbij een deel van de risico's wordt overgedragen van de publieke naar de private partij. Het betreft in dit onderzoek de risico's die zich bevinden op de diverse contractonderdelen of op de raakvlakken daartussen.

1	2	3	4

Maatschappelijke motieven

- **Duurzaamheid**

Duurzame oplossingen zijn toekomstbestendige oplossingen die bijvoorbeeld betrekking hebben op het tegengaan van milieuvervuiling en energieverspilling, vanuit een maatschappelijke verantwoordelijkheid. *Wanneer duurzaamheid is bedoeld om kosten te besparen, wordt in dit onderzoek van 'efficiëntie' gesproken.*

1	2	3	4

- **Maatschappelijk draagvlak**

Het maatschappelijk draagvlak van een project verwijst naar de mate van acceptatie in de samenleving. In welke mate was de verwachting dat door PPS het project meer steun zou verkrijgen in de samenleving? Door de inhoudelijke en financiële meerwaarde van PPS zou een overheid beter in staat kunnen zijn om aan te sluiten bij de behoeften van de samenleving, wat leidt tot een hoger maatschappelijk draagvlak.

1	2	3	4

- **Scope optimalisering**

Het verbreden van de reikwijdte van een project of het koppelen van andere projecten aan het centrale project. Met PPS wordt vrijheid geboden aan de markt. Private partijen moeten in staat worden geacht om andere projecten aan het centrale project te koppelen om extra winstpotentieel te creëren.

1	2	3	4

- **Tijdwinst**

Tijdwinst wordt gedefinieerd als een snellere realisatie van het project, waardoor het project eerder kan worden geëxploiteerd. Als de private partij bouwrisico's beter kan beheersen, wordt versnelling van de bouw mogelijk. Indien de private partij geprikkeld wordt om te leveren volgens planning, zal dat tijdwinst opleveren.

1	2	3	4

Politiek-bestuurlijke motieven

- **Interbestuurlijke relaties**

PPS kan ontstane bestuurlijke verhoudingen en impasses doorbreken, omdat het concept nieuwe mogelijkheden in de wijze van financieren en het dragen van risico's biedt. Daarnaast is het mogelijk dat voor PPS wordt gekozen omdat een netwerk van duurzame relaties met overheidspartijen en/of private partijen opgebouwd kan worden.

1	2	3	4

- **Focus op kerntaken**

Met PPS worden taken overgelaten aan de markt. Hierdoor heeft de overheid meer mogelijkheden om te focussen op hun kerntaken, namelijk het formuleren van beleid en monitoren van het proces. Dit kan afslanking en stroomlijning van het overheidsapparaat tot gevolg hebben.

1	2	3	4

Bijlage 2: interviewleidraad

- **Introductie**
 - Voorstellen, stage, uitleg onderzoek, doel interview, afbakening PPS.
 - Vragen over medewerking opname, transcriptie, citaten enzovoorts.
 - Opbouw interview toelichten (inleidende vragen / proces / inhoud).
- **Inleiding / context**
 - Kunt u uw eigen rol in het proces beschrijven? Met het proces doelen we op de periode vanaf het moment dat voor het eerst over PPS werd gesproken met betrekking tot dit project tot aan het moment van de keuze voor PPS.
 - Als we kijken naar de stand van zaken binnen de organisatie voorafgaand aan de start van het proces, bestond er in die tijd een bepaalde cultuur ten opzichte van PPS of het vrijheid geven aan de markt bij het realiseren van projecten?
 - Hoe zijn de ervaringen binnen uw organisatie met PPS? Is deze ervaring van invloed geweest op de keuze voor PPS?
- **Proces / context**
 - Kunt u het procesverloop in grote lijnen schetsen en de cruciale momenten in besluitvorming benoemen?
 - Wanneer ontstonden de eerste ideeën over PPS met betrekking tot dit specifieke project? Hoe verliep dat? Welke voorwaarden zijn er volgens u nodig om PPS op de agenda te krijgen (Financiële situatie, kwaliteit ambtenaren)?
 - Hoe verliep het proces in de afweging om voor PPS te kiezen? Is de rol van de actoren of de samenstelling daarvan in de tijd veranderd? (fasering, PPC, besluitmomenten/-organen, impasses, conflicten, toeval, verandering)
 - Op welk moment werd de definitieve keuze voor PPS gemaakt en hoe verliep dit?
- **Motieven**
 - Algemeen (*aan de hand van ingevulde vragenlijst*)
 - Welke categorie motieven is het belangrijkste geweest in de keuze voor PPS?
 - Inhoudelijke motieven
 - Hoe belangrijk waren de inhoudelijke motieven, de kwaliteitseisen zoals de beschikbaarheid en vormgeving van een project, in het proces (**effectiviteit**)? Waarom is effectiviteit belangrijk? In welke fasen was dit motief van belang?
 - Hoe belangrijk was het idee van sturing op output voor de uiteindelijke keuze?
 - Welke rol heeft het stimuleren van **innovatie** hierin gespeeld? Wat is het doel van het stimuleren van innovatieve oplossingen?
 - Financiële motieven
 - Eén van de kernideeën achter geïntegreerde contracten is dat de **efficiëntie** verhoogd kan worden door het geven van prikkels. Welke rol speelde het zo doelmatig mogelijk inzetten van (overheids)middelen in de besluitvorming en door welke gebeurtenissen kwam dit motief op de voorgrond?
 - De keuze voor PPS betekent meer verantwoordelijkheden en **risico's** voor de private partij. Hoe werd deze **risicoverschuiving** meegenomen in de discussie? Welke risico's waren belangrijk in de discussie? (risico's op contractonderdelen, financiering, tussen contractonderdelen). Welke verwachting bestaat er over de vraag wat er gebeurt als risico's zich voordoen?

- Op welke wijze is het project gefinancierd? Op welke wijze is het project bekostigd?
 - Wat is de belangrijkste reden geweest om wel of niet voor ‘private financiering’ te kiezen? (voorspelbaarheid? prikkels tot efficiëntie?).
 - Is PPS de reden geweest dat het project überhaupt **gefinancierd** kon worden? Had dit te maken met budgettaire zaken?
 - Maatschappelijke motieven
 - In hoeverre zijn **duurzame oplossingen**, zoals milieuvriendelijke en energiebesparende oplossingen, een op zichzelf staand doel van uw organisatie in dit project? Waarom is dit belangrijk geweest?
 - Was de verwachting dat dit project aan de **maatschappelijke behoeften** van de samenleving zou voldoen en welke ideeën bestonden er over de bijdrage die PPS hieraan zou kunnen leveren? Op welke wijze dacht men dat PPS invloed zou kunnen hebben op de publieke opinie en maatschappelijke acceptatie ten aanzien van het project?
 - Zijn aan dit project nog andere naastgelegen **projecten gekoppeld**? In welke mate is dit een reden geweest om voor PPS te kiezen bij dit project?
 - Heeft een mogelijke **tijdwinst**, een snellere realisatie als doel op zich, invloed gehad op de keuze voor PPS? Waarom speelde tijdwinst een rol?
 - Politiek-bestuurlijke motieven
 - In hoeverre heeft het richten op de **kerntaken** en daarmee een afslanking of stroomlijning van uw organisatie meegespeeld in de keuze voor PPS? Waarom heeft dit wel/niet een rol gespeeld? Hoe werd daar binnen de gehele organisatie destijds over gedacht?
 - Bestonden er ideeën dat door de keuze voor PPS **relaties met andere overheden** beïnvloed konden worden? Of bij het opbouwen daarvan? Waarom werd dan voor PPS gekozen? (*vooral bij infrastructuur*)
 - Kon door PPS **steun van andere overheidsorganisaties** verkregen worden? (*alleen vragen als hier sprake van was*)
 - Algemeen
 - Als we nu kijken naar de motieven (*samenvatten*), wat zijn wat u betreft dan de doorslaggevende motieven voor de keuze voor PPS geweest? Waarom?
 - Zijn er naast de genoemde motieven volgens u nog meer motieven van invloed geweest op de keuze voor PPS?
- **Omgeving**
 - Welke omgevingsfactoren hebben invloed uitgeoefend op het proces en de motieven? Denk hierbij aan politieke, juridische, maatschappelijke, economische of financiële gebeurtenissen? (wetten, politieke wijzigingen, crisis, bezuinigingen, interne zaken bij de organisatie). Vormde deze gebeurtenissen kansen of bedreigingen voor PPS?
- **Aanbeveling**
 - Op welke wijze kan sturing en ondersteuning gegeven worden aan de besluitvormingsprocessen over de wijze van aanbesteding bij uw gemeente/provincie?
- **Afsluitende vragen**

Bijlage 3: codeerschema

Nr.	Code / subcode	
100	Inhoudelijke motieven	
	110	Effectiviteit
	111	Verwacht effect van outputeisen
	111a	Klein effect
	111b	Groot effect
	112	Aansluiting op behoeften gebruiker
	112a	Lage aansluiting
	112b	Hoge aansluiting
	120	Innovatieve oplossingen
	121	Mate van vernieuwingsgerichtheid
	121a	Lage mate
	121b	Hoge mate
	122	Verwachte externe invloed van innovaties
	121a	Kleine invloed
	121b	Grote invloed
200	Financiële motieven	
	210	Efficiëntie
	211	Besparing financiële middelen
	211a	Kleine besparing
	211b	Grote besparing
	212	Besparing tijd
	212a	Kleine besparing
	212b	Grote besparing
	213	Besparing arbeid
	213a	Kleine besparing
	213b	Grote besparing
	220	Financierbaarheid
	221	Rol in terugdringen (mogelijk) financieringstekort
	221a	Kleine rol
	221b	Grote rol
	222	Mogelijkheid tot realisatie
	222a	Afwezig
	222b	Aanwezig
	230	Risico-overdracht
	231	Risico's op contractonderdelen
	231a	Klein risico
	231b	Groot risico
	232	Risico's in afstemming tussen contractonderdelen
	232a	Klein risico
	232b	Groot risico
	233	Mate van voorspelbaarheid van uitgaven
	233a	Lage mate
	233b	Hoge mate
300	Maatschappelijke motieven	
	310	Duurzame oplossingen
	311	Mate van toekomstbestendigheid
	311a	Lage mate
	311b	Hoge mate
	312	Aanwezigheid van milieuvriendelijke en energiebesparende oplossingen
	312a	Afwezig
	312b	Aanwezig
	320	Maatschappelijk draagvlak
	321	Verwachting voldoen aan maatschappelijke behoeften
	321a	Lage verwachting

	321b	Hoge verwachting
	322	Maatschappelijke acceptatie
	322a	Lage acceptatie
	322b	Hoge acceptatie
	323	Publieke opinie van omgeving
	323a	Negatief
	323b	Positief
330	Scope optimalisering	
	331	Mate van betrekken andere projecten
	331a	Lage mate
	331b	Hoge mate
340	Tijdwinst	
	341	Verwachting van snellere realisatie
400	Politiek-bestuurlijke motieven	
	410	Focus op kerntaken
	411	Mate van afslanking / stroomlijning organisatie
	411a	Lage mate
	411b	Hoge mate
	412	Behoud van organisatiestructuur
420	Interbestuurlijke relaties	
	421	Beïnvloeding bestuurlijke verhoudingen
	421a	Kleine beïnvloeding
	421b	Grote beïnvloeding
	422	Opbouw van duurzame relaties
	422a	Persoonlijke relaties
	422b	Professionele relaties
	423	Bijdrage vanuit andere overheidsorganisaties
	423a	Financiën
	423b	Kennis
	423c	Competenties
500	Dynamiek	
	510	Verandering samenstelling actoren
	511	Kwantitatieve verandering
	512	Kwalitatieve verandering
520	Verandering in percepties van actoren	
	521	Kleine verandering
	522	Grote verandering
530	Verandering in rol van actoren	
	531	Kleine verandering
	532	Grote verandering
600	Toeval	
	610	Invloed kans voor PPS
	611	Kleine invloed
	612	Grote invloed
620	Invloed bedreiging voor PPS	
	621	Kleine invloed
	622	Grote invloed
700	Cruciale momenten	
	710	Formele besluiten van actoren
	711	Politiek besluit
	712	Bestuurlijk besluit
	713	Ambtelijk besluit
720	Informeel besluiten van actoren	
	721	Politiek besluit
	722	Bestuurlijk besluit
	723	Ambtelijk besluit
730	Verschijnen van rapportages of publicaties	

	731	Interne rapportages of publicaties
	732	Externe rapportages of publicaties
800	Initiële condities	
	810	Bestuurlijke cultuur
	811	Conservatief
	812	Progressief
	820	Politieke cultuur
	821	Stabiel
	822	Instabiel
	830	Ambtelijke cultuur
	831	Conservatief
	832	Progressief
	840	Structuur van de organisatie
	841	Verdeling verantwoordelijkheden
	841a	Weinig bij ambtelijke organisatie
	841b	Veel bij ambtelijke organisatie
	842	Verhoudingen in de organisatie
	842a	Informeel
	842b	Formeel
	850	Competenties van actoren
	851	Zwak
	852	Sterk
	860	Benodigde kennis uitvoering project / geïntegreerde contractvorm
	861	Weinig kennis
	862	Veel kennis
	870	Omvang ambtelijk apparaat
	871	Kleine omvang
	872	Grote omvang
	880	Financiële situatie opdrachtgever(s)
	881	Slechte situatie
	882	Goede situatie
	890	Ervaring geïntegreerde contracten
	891	Weinig ervaring
	892	Veel ervaring
900	Omgevingsfactoren	
	910	Politieke gebeurtenis
	911	Lokaal
	912	Regionaal
	913	Nationaal
	920	Juridische gebeurtenis
	921	Lokaal
	922	Regionaal
	923	Nationaal
	924	Internationaal
	930	Maatschappelijke gebeurtenis
	931	Lokaal
	932	Regionaal
	933	Nationaal
	940	Financiële gebeurtenis
	941	Lokaal
	942	Nationaal
	943	Internationaal
	950	Economisch gebeurtenis
	951	Lokaal
	952	Nationaal
	953	Internationaal

Bijlage 4: taakverdeling onderzoekers

De werkzaamheden die gedaan moesten worden om tot de eindversie van deze scriptie te komen, zijn tussen de twee onderzoekers evenwichtig verdeeld. Om dit toe te lichten zullen wij voor zowel de onderzoeksopzet als de onderzoeksresultaten aangegeven wie voor welk deel verantwoordelijk is geweest. Hierbij dient een belangrijke kanttekening gemaakt te worden. Alle stukken uit de scriptie die door één van de onderzoekers is geschreven, zijn door de andere onderzoeker kritisch nagekeken en voorzien van commentaar. Zo is enerzijds bewerkstelligd dat onjuistheden in de opbouw van de tekst opgemerkt werden en anderzijds dat de stukken qua inhoud en schrijfstijl op elkaar aansloten. Het schrijfproces is in nauwe samenwerking voltooid ten einde er één lopend verhaal van te maken waarin op het eerste oog niet te zien is dat de scriptie door twee verschillende personen geschreven is.

Onderstaand overzicht geeft aan wie relatief de meeste tijd en werkzaamheden aan het betreffende deel van de scriptie besteed heeft.

Algemeen

Paragraaf	Titel	Verantwoordelijk onderzoeker
	Titelblad	Lennart
	Samenvatting	Joël
	Voorwoord	Lennart
	Lay-out, vormgeving, opmaak figuren/tabellen/boxen, stijl	Lennart

Hoofdstuk 1 – Inleiding

Paragraaf	Titel	Verantwoordelijk onderzoeker
1.1	Historische context Vooronderzoek	Lennart Joël
1.2	Probleemstelling	Lennart/Joël
1.3	Afbakening	Lennart
1.4	Wetenschappelijke relevantie Maatschappelijke relevantie	Joël Lennart
1.5	Opbouw onderzoek	Lennart/Joël

Hoofdstuk 2 – Theoretisch kader

Paragraaf	Titel	Verantwoordelijk onderzoeker
2.1.1	Traditionele aanbesteding Geïntegreerde aanbesteding	Lennart Joël
2.1.2	Theoretische context	Joël
2.1.3	Motieven voor PPS	Lennart/Joël
2.2.1	Complexiteitsperspectief	Joël

2.2.2	Modellen van besluitvorming	Lennart
2.3	Conceptueel model	Lennart/Joël

Hoofdstuk 3 – Methodologische verantwoording

Paragraaf	Titel	Verantwoordelijk onderzoeker
3.1	Operationalisatie	Lennart/Joël
3.2	Strategieën, methoden en technieken Steekproefkader Betrouwbaarheid en validiteit	Joël Lennart / Joël Lennart

Hoofdstuk 4 – Casusbeschrijving en context

Paragraaf	Titel	Verantwoordelijk onderzoeker
4.1.1	Projecten infrastructuur	Joël
4.1.2	Projecten maatschappelijk vastgoed	Lennart

Hoofdstuk 5 - Resultaten

Paragraaf	Titel	Verantwoordelijk onderzoeker
5.1	Projecten infrastructuur Projecten maatschappelijk vastgoed	Joël Lennart
5.2	Projecten infrastructuur Projecten maatschappelijk vastgoed	Joël Lennart
5.3	Projecten infrastructuur Projecten maatschappelijk vastgoed	Joël Lennart
5.4.1	Inhoudelijke en politiek-bestuurlijke motieven Financiële en maatschappelijke motieven	Joël Lennart
5.4.2	Dynamiek Toeval	Joël Lennart

Hoofdstuk 6 – Conclusies en reflectie

Paragraaf	Titel	Verantwoordelijk onderzoeker
6.1	Rationele verklaring Complexiteitsverklaring	Lennart Joël
6.2	Reflectie	Joël
6.3	Suggesties voor vervolgonderzoek	Joël

Hoofdstuk 7 - Aanbevelingen

Paragraaf	Titel	Verantwoordelijk onderzoeker
7.1	Aanbevelingen PPSsupport	Lennart
7.2	Aanbevelingen decentrale overheden	Joël

