



Meerwaarde in het IJsselmeergebied

*Op zoek naar de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van
betrokken private partijen binnen het Deltaprogramma
IJsselmeergebied*

Koen Hoijtink
Masterscriptie Bestuurskunde: Governance en Management van Complexe Systemen
Augustus 2012

Erasmus Universiteit Rotterdam
Programmabureau Deltaprogramma IJsselmeergebied

Meerwaarde in het IJsselmeergebied

Op zoek naar de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van betrokken private partijen binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied

Naam: Koen Hoijtink

Studentnummer: 362758

Email: koen_hoijtink@hotmail.com

Telefoonnummer: 0653700537

Erasmus Universiteit Rotterdam

Master Bestuurskunde: Governance en Management van Complexe Systemen

Eerste lezer / begeleider: Prof. Dr. J. Edelenbos

Tweede lezer: Dr. M.W. van Buuren

Stage-instelling: Programmabureau Deltaprogramma IJsselmeergebied, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Stagebegeleidster: Drs. E. van Mulligen

Datum: augustus 2012

Bron afbeelding voorpagina: Koudum (z.j.) *IJsselmeer* [Online] <<http://www.koudum.nl/it-doarp/bewoners/sjoerd-vd-veen-fotografie/ijsselmeer/>> Geraadpleegd op 2 mei 2012.

Deltaprogramma |
IJsselmeergebied



Voorwoord

Voor u ligt de Master scriptie genaamd 'Meerwaarde in het IJsselmeergebied'. Deze scriptie dient ter afsluiting van de Masteropleiding Bestuurskunde, met als specialisatie Governance en Management van Complexe Systemen. Voor de scriptie heb ik binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied onderzoek gedaan naar de meerwaarde die private partijen, brancheorganisaties en marktpartijen, kunnen leveren en hebben geleverd aan het programma. Het onderzoek voor deze scriptie heb ik gedurende vijf maanden middels een stage uitgevoerd bij het programmabureau van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Het programmabureau stuurt het programma aan, levert een inhoudelijk bijdrage en betreft de verschillende partijen die in het gebied met waterveiligheid en zoetwater te maken hebben. Eén van de zaken die mij tijdens deze periode is bijgebleven, is de volgende zin: *“Het is een kwestie van duwen en trekken”*. Deze zin had betrekking op de totstandkoming van een onderzoeksrapport van het Centraal Planbureau (CPB) waar, voordat het definitief genoemd mocht worden, nog een paar keer door de betrokkenen flink over nagedacht en daar waar nodig veranderd moest worden. Deze zin is ook van toepassing op het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Het programma is immers van te voren duidelijk procesmatig ingestoken. Het is een open proces, waarbij het voor de fasen die volgen het niet altijd duidelijk is vast te stellen wanneer welke beslissingen genomen gaan worden, welke partijen betrokken zullen zijn en welke partijen de verantwoordelijkheden zullen dragen. Het is dus goed mogelijk dat een aantal zaken gedurende het proces veranderen. Deze flexibiliteit maar ook onzekerheid en het feit dat er gekozen is voor een governance proces, zorgt er voor dat het lastig is om dergelijke complexe processen te managen. Dit is een uitdaging waar het Deltaprogramma IJsselmeergebied de komende 2 jaar nog voor staat. Ik ben daarom ook erg benieuwd naar het uiteindelijke resultaat en blijf graag op de hoogte van alle ontwikkelingen die volgen.

Dit scriptieonderzoek is eveneens te definiëren als een rapport dat tot stand is gekomen door zogenaamd duw- en trekwerk. De scriptie is niet zo maar ontstaan. Zo is het doel van het onderzoek een aantal keren veranderd. Ik wilde bijvoorbeeld in eerste instantie ook onderzoek doen naar de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van maatschappelijke partijen. Later zijn dit alleen publieke en private partijen geworden. Dit onder andere in verband met de focus op publiek-private samenwerking (PPS). Verder wilde ik eerst meerdere cases onderzoeken om vervolgens een algemene conclusie te kunnen trekken over (toekomstige) private participatie. Later heb ik de keuze gemaakt om te kiezen voor een single case study waar het Deltaprogramma IJsselmeergebied een centrale rol in neemt. Ook liep ik tegen een aantal situaties aan die lastig te beheersen vielen. Zo bleek het vinden van een stageplaats een moeizaam traject. Een paar weken later dan verwacht ben ik dankzij mijn begeleider vanuit de Erasmus Universiteit de heer Edelenbos, waarvoor nogmaals dank, terecht gekomen bij het programmabureau van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Bovendien was het de eerste keer dat ik een scriptieonderzoek heb uitgevoerd gedurende de zomerperiode. Aan mijn Bachelor scriptie had ik immers voornamelijk in de maanden december en januari gewerkt. Het was dan wel geen warme zomer, maar wel een zomer vol met sportevenementen, die ik als sportfanaat natuurlijk moest volgen. Het EK voetbal, de Tour de France en de Olympische Spelen hebben daarom op sommige momenten voor enige positieve maar ook negatieve afleiding gezorgd. Maar 'achter de wolken schijnt de zon'. Of, ik studeer immers niet voor niets aan 'zijn' universiteit, zoals Erasmus ooit zei: *“Ook onder doornstruiken groeien rozen”*. Ondanks mijn perfectionistische insteek hebben de inspanningen van afgelopen maanden hebben dan ook geleid tot een resultaat waar ik zeer tevreden over ben. Misschien had ik stiekem liever nog een paar weken extra de tijd gehad, maar er komt een moment dat er een streep onder het onderzoek moet. Dat moment is nu aangebroken.

Bijna een half jaar heb ik stage gelopen bij het programmabureau van het Deltaprogramma IJsselmeergebied en mijn scriptieonderzoek uitgevoerd. Ik denk dat het erg goed is om ter

afsluiting van je studie te kiezen voor een stage. Ik heb daardoor nieuwe mensen van verschillende organisaties leren kennen en ik kon daardoor alvast ruiken aan het werkzame leven na mijn studie. Tijdens de stageperiode heb ik het erg naar mijn zin gehad. Het uitje naar de Noordoostpolder, het afsluitende etentje in Lelystad, de IJsselmeerdagen in Lelystad en Amsterdam en de vele informele koffiemomenten tijdens het werk zullen mij nog lang bij blijven. Ik ben vanaf dag één goed opgevangen en heb mij daardoor direct thuis gevoeld. In tegenstelling tot de kille omgeving rondom het gebouw van Rijkswaterstaat in Lelystad, wellicht een interessant vraagstuk voor toekomstige onderzoeken of een mogelijk herstructureringsvraagstuk, was het programmabureau een erg inspirerende omgeving om aan mijn scriptie te werken. Iedere medewerker stond open voor eventuele vragen en interviews. Ondanks het vele reizen, de trajecten Amsterdam-Lelystad, Amsterdam-Rotterdam, Heiloo-Amsterdam, Lelystad-Rotterdam, Heiloo-Rotterdam en terug kan ik inmiddels bijna dromen, was het een zeer leerzame ervaring. De stage bij het programmabureau sluit bovendien perfect aan bij mijn interesses en de twee verschillende studies die ik gevolgd heb. Ik zocht naar een koppeling tussen enerzijds een ruimtelijk vraagstuk, wat aansluit bij de Bachelor Planologie die ik gevolgd heb, en anderzijds de besluitvorming en managementprocessen daar omheen. Dat laatste sluit immers weer goed aan bij de Master Bestuurskunde. Dit heb ik bij het programmabureau van het Deltaprogramma IJsselmeergebied gevonden en ik ben er dan ook van overtuigd dat ik in de (nabije) toekomst deze koppeling zal blijven opzoeken.

Ik wil graag iedereen bedanken die een bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van dit scriptieonderzoek. In het bijzonder de heer Edelenbos, Rick Timmerman en Ellen van Mulligen die mij vanuit de universiteit en vanuit het programmabureau van het Deltaprogramma IJsselmeergebied intensief begeleid hebben. Daarnaast wil ik Dicky en Rosita bedanken voor hun feedback gedurende het scriptietraject. Ik heb gemerkt dat het erg motiverend werkt om tijdens het traject 'medeslachtoffers' te hebben die ook aan een scriptie werken. Tot slot wil ik graag de respondenten bedanken voor de medewerking aan het rapport en de geboden mogelijkheden om interviews af te nemen. Mede dankzij jullie allen is het mogelijk geweest om deze scriptie te voltooien. Ik wens u veel leesplezier!

Amsterdam, augustus 2012

Koen Hoijsink

Samenvatting

Context

Deze scriptie gaat over het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Het programma, dat onderdeel is van het Nationale Deltaprogramma, heeft zich een veilig IJsselmeergebied met voldoende zoetwater voor de lange termijn als doel gesteld. Naast het Deltaprogramma IJsselmeergebied bestaan er nog acht andere Deltaprogramma's in Nederland die vallen onder het Nationale Deltaprogramma, die gebiedsgericht of op nationaal niveau met betrekking tot de lange termijn een verkenning uitvoeren naar beide issues. Door onzekerheden over toekomstige ontwikkelingen, is het belangrijk om nu goed in kaart te brengen wat de mogelijke gevolgen zijn voor de veiligheid en de hoeveelheid zoetwater en welke maatregelen van belang zijn om deze issues op de lange termijn te waarborgen. Zo heeft de klimaatverandering een stijging van de zeespiegel en een toename in de piekafvoer van rivieren tot gevolg. Verder wordt het door dergelijke veranderingen steeds lastiger om te zorgen voor voldoende schoon en zoetwater. Het Deltaprogramma IJsselmeergebied probeert dit voor het IJsselmeergebied te inventariseren en te komen met maatregelen. Bij het programma, dat dient ter verkenning en wat tot 2014 duurt, zijn vele overheden en private partijen in verschillende vormen en mate betrokken en verantwoordelijk. Daarnaast zijn ook maatschappelijke partijen betrokken. Deze scriptie richt zich echter op de betrokken publieke partijen, oftewel overheden, en de betrokken private partijen. Dit laatste kunnen zowel marktpartijen als brancheorganisaties zijn die deze partijen vertegenwoordigen. De betrokkenheid van private partijen en het vergoten van deze betrokkenheid is interessant in verband met de meerwaarde die deze partijen kunnen leveren. Deze meerwaarde is veelal aanvullend ten opzichte van publieke partijen, waardoor de kwaliteit van het programma met betrekking tot de inhoud of het proces kan toenemen. Voorbeelden van vormen van meerwaarde zijn: innovatie, procesefficiëntie en probleemoplossend vermogen. Doordat echter niet altijd de meerwaarde van dergelijke partijen wordt gerealiseerd, valt er een onderscheid te maken in zowel de potentiële als de gerealiseerde meerwaarde. Deze scriptie onderzoekt welke verklaringen er zijn te geven voor het verschil tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde. Vervolgens is ingegaan op mogelijke oplossingen om het verschil te overbruggen, waarbij in de conclusie aan de hand van mogelijke oplossingen concrete aanbevelingen gegeven zijn voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied.

Kernwoorden: Publieke partijen, private partijen, betrokkenheid, verantwoordelijkheid, publiek-private samenwerking (PPS), potentiële en gerealiseerde meerwaarde.

Conclusies en bevindingen

Het Deltaprogramma IJsselmeergebied is te definiëren als een overheidsprogramma. Dit in verband met het feit dat voornamelijk publieke partijen betrokken en verantwoordelijk zijn. Hoewel het Deltaprogramma IJsselmeergebied inzet op een brede participatie zijn voornamelijk publieke partijen actief en direct betrokken bij het programma. Publieke partijen zijn daarnaast verantwoordelijk voor de totstandkoming van het programma de voorkeursstrategie en dus het advies aan de verantwoordelijke minister en de deltacommissaris. Private partijen daarentegen zijn niet altijd verantwoordelijk en direct en actief betrokken. Zij zijn op een 'klassieke manier' betrokken en verantwoordelijk. Deze klassieke manier komt naar voren in de vorm en mate van de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen. Er valt immers een onderscheid te maken in de betrokkenheid van private partijen gedurende het proces en via inkoop. Gedurende het proces zijn marktpartijen en brancheorganisaties betrokken in het Regionaal Overlegorgaan van het programma (ROIJ). In dit orgaan zijn verder maatschappelijke partijen betrokken. De private partijen zijn wel actief bij het programma betrokken, maar niet direct. Zij hebben weinig invloed op de inhoud van het programma en het uiteindelijke advies aan de verantwoordelijke minister en de deltacommissaris. Zij anticiperen op besluiten die worden genomen in het programma. Hierdoor is de afstand tussen het programma, het

programmabureau, en de ROIJ op dit moment te groot. Dit maakt het lastig om de potentiële meerwaarde die deze partijen bezitten te benutten. Wel zijn de partijen actief betrokken. Zij zijn namelijk bijna altijd aanwezig bij vergaderingen en IJsselmeerdagen en zijn geïnteresseerd in het programma. Bovendien neemt de activiteit van deze partijen steeds meer toe. Door de totstandkoming van een visie vanuit de ROIJ wordt hun rol immers meer adviserend dan informierend. Het gevolg hiervan is, is dat de betrokkenheid van deze partijen weer directere vormen aanneemt. Daarnaast zijn private partijen via inkoop betrokken. Deze private partijen zijn directer en actiever bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied betrokken doordat een deel van het programma aan hen is uitbesteed. Kortom, deze ‘klassieke manier’ van private betrokkenheid is onvoldoende om de potentiële meerwaarde van private partijen te benutten. Nieuwe vormen van betrokkenheid moeten er voor zorgen dat de potentiële meerwaarde wel wordt gerealiseerd. Waar publieke partijen naast betrokken ook verantwoordelijk zijn voor de uitkomsten van het programma, is dat voor private partijen minder. Zo zijn private partijen die gedurende het proces betrokken zijn in de ROIJ niet verantwoordelijk voor de inhoud van het programma, de totstandkoming van het advies en de uiteindelijke voorkeursstrategie aan de verantwoordelijke minister en de deltacommissaris. De mate van verantwoordelijkheid is daarom laag te noemen. De private partijen via inkoop daarentegen zijn wel verantwoordelijk. Zo moeten zorgen voor een kwalitatieve bijdrage aan het programma, zowel inhoudelijk als voor het proces. Daar worden deze partijen immers speciaal voor ingehuurd. De ultieme verantwoordelijkheid blijft in handen van de betrokken publieke partijen. De vorm en de mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen is dus niet optimaal te noemen. Hierdoor heeft dit onderzoek uitgewezen dat met name opvalt dat de meerwaarde van private partijen die gedurende het proces betrokken zijn niet volledig gerealiseerd wordt. Zo wordt de meerwaarde van private partijen die gedurende het proces betrokken zijn in de ROIJ in zeer lage mate of lage mate gerealiseerd, terwijl de potentiële meerwaarde van private partijen die via inkoop betrokken zijn in grotere mate gerealiseerd wordt. Dit heeft te maken met enerzijds de aard van het programma en anderzijds het stadium van het programma. Dit onderscheid komt in de verklaringen en de spanningspunten naar voren.

Verklaringen en spanningspunten

De volgende drie verklaringen en spanningspunten komen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied in het besluitvormingsproces naar voren:

1. *Een proces- en projectbenadering*: Zo hanteren publieke partijen voornamelijk een procesbenadering en private partijen een projectbenadering. Een spanningspunt dat in het Deltaprogramma IJsselmeergebied naar voren komt en wat het verschil verklaart tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van private partijen;
2. *Een korte- en lange termijn focus*: Publieke partijen focussen zich met name op de lange termijn en private partijen focussen zich op de korte termijn. Dit is een spanningspunt dat in het Deltaprogramma IJsselmeergebied naar voren komt en wat het verschil verklaart tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van private partijen. Enige nuance is hierbij wel belangrijk. Mochten private partijen projecten kunnen realiseren op de lange termijn, het gaat private partijen immers om de realisatie van projecten, dan focussen zij zich ook op de lange termijn. Hierbij gaat het alleen om de private partijen die gedurende het proces in de ROIJ betrokken zijn;
3. *De complexiteit van het programma*: Verder zorgt de complexiteit van het programma voor het verschil tussen de potentiële en de gerealiseerde meerwaarde. Onder andere de institutionele complexiteit, veroorzaakt door de vele verschillende betrokken partijen, zorgt er voor dat de potentiële meerwaarde van de betrokken private partijen niet benut wordt. Dit wordt versterkt door het verschil in interesse. Zo zijn publieke partijen geïnteresseerd in de totstandkoming van het programma en private partijen meer in het eindresultaat. Door de focus op dit complexe governance proces en het betrekken van verschillende partijen, is minder aandacht voor de potentiële meerwaarde die private partijen kunnen leveren. Hierdoor wordt deze meerwaarde niet of in minimale mate gerealiseerd.

Bovendien zijn er nog een aantal verklaringen en spanningspunten die specifiek met betrekking tot innovatieve ideeën, wat een vorm is van de potentiële meerwaarde van private partijen, het verschil verklaart tussen innovaties die gerealiseerd zijn en die private partijen in potentie bezitten. Hierbij gaat het voornamelijk om innovaties van private partijen die gedurende het proces betrokken zijn. Zo komen innovaties niet tot stand door aanbestedingsregels, de abstractheid van het programma en de 'klassieke manier' waarop private partijen betrokken zijn. Dit laatste heeft betrekking op het feit dat private partijen alleen betrokken zijn gedurende het proces en via inkoop. Er zullen, om de potentiële meerwaarde van private partijen te benutten, daarom nieuwe vormen van betrokkenheid tot stand moeten komen.

Aanbevelingen

Dit laatste is één van de aanbevelingen. Aan de hand van de verklaringen en spanningspunten worden immers in het slot van deze scriptie concrete aanbevelingen voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied om de potentiële meerwaarde van private partijen te benutten en daarmee het programma kwalitatief te verbeteren. Deze aanbevelingen zijn:

1. *Aanbeveling 1:* Meer een focus op de korte termijn, met als gevolg dat private partijen direct en actief betrokken worden en waardoor de potentiële meerwaarde van deze partijen benut kan worden;
2. *Aanbeveling 2:* Binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied is een programmabenedering, een combinatie van een procesbenedering en projectbenedering, wenselijk. Dit sluit meer aan bij de blik die private partijen op het gebied hebben, wat tot gevolg heeft dat de potentiële meerwaarde van deze partijen beter benut kan worden;
3. *Aanbeveling 3:* Private partijen vanaf het begin betrekken en verantwoordelijk maken, samen met publieke partijen, bij het programma zodat het gemakkelijker wordt om de potentiële meerwaarde van deze partijen in de vorm van innovaties te benutten.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	5
Samenvatting	7
Inhoudsopgave	10
1. Inleiding: De meerwaarde van private partijen in de verkenningfase.....	13
1.1 Aanleiding: De doelstellingen van Deltaprogramma IJsselmeergebied.....	13
1.1.1 Het advies ‘Sneller en Beter’	13
1.1.2 De meerwaarde van (private) partijen.....	13
1.2 Probleemstelling: Een brede participatie ontbreekt	14
1.2.1 De betrokkenheid van private partijen	14
1.2.2 Een toenemende interactie	15
1.3 Doel- en vraagstelling	16
1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	17
1.5 Leeswijzer.....	18
2. Theoretisch kader: Een brug slaan tussen publieke en private partijen	19
2.1 Systemen en netwerken.....	19
2.1.1 Besluitvormingsprocessen als systemen	19
2.1.2 Besluitvormingsprocessen en netwerken.....	20
2.1.3 Project-, proces- en programmamanagement.....	21
2.2 De betrokkenheid en verantwoordelijkheid van partijen	23
2.2.1 Een proces van decentralisatie	23
2.2.2 De toenemende betrokkenheid van private partijen	24
2.3 Publiek-private samenwerking (PPS)	25
2.3.1 Publiek private samenwerking in Nederland	25
2.3.2 Het internationale perspectief.....	26
2.3.3 De verschillende vormen van publiek-private samenwerking	27
2.3.4 Risico's en barrières rondom publiek-private samenwerking.....	28
2.4 De meerwaarde van samenwerken	29
2.4.1 De potentiële en gerealiseerde meerwaarde	29
2.4.2 Concrete vormen van meerwaarde	30
2.5 Conclusie.....	32
3. Methoden van onderzoek en operationalisering	33
3.1 De methoden van onderzoek	33
3.2 Een operationalisering van de kernconcepten	33
3.2.1 De selectie van (primaire) objecten	35
3.2.2 De kernvariabelen.....	35
3.2.3 De indicatoren.....	35
3.3 De hoofdvraag en de deelvragen van onderzoek.....	36
3.4 De hypothese.....	39
4. De casus van het onderzoek: Het Deltaprogramma IJsselmeergebied	41
4.1 Het Nationale Deltaprogramma	41
4.2 Het Deltaprogramma IJsselmeergebied.....	41
4.3 De hoofdvragen van het Deltaprogramma IJsselmeergebied	42
4.3.1 Veiligheid	42
4.3.2 Zoetwatervoorziening.....	42
4.3.3 Het peilbeheer	43
4.4 Het verloop van het proces en de structuur	43
4.4.1 Het proces rondom het Deltaprogramma IJsselmeergebied.....	43
4.4.2 De structuur van het Deltaprogramma IJsselmeergebied.....	44
5. De vorm en mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen	46
5.1 Deelvraag 1	46
5.2 De vorm en de mate van betrokkenheid van publieke partijen	46
5.2.1 De betrokkenheid en verantwoordelijkheid van publieke partijen	47
5.2.2 Visie publiek partijen op betrokkenheid private partijen.....	48
5.3 De vorm en de mate van betrokkenheid van private partijen	49
5.3.1 De verschillende betrokken private partijen	49
5.3.2 Vorm 1: Betrokkenheid gedurende het proces	53
5.3.3 Vorm 2: Betrokkenheid via inkoop	57

5.4 De vorm en mate van verantwoordelijkheid private partijen	59
5.4.1 <i>Vorm 1: Verantwoordelijkheid gedurende het proces</i>	59
5.4.2 <i>Vorm 2: Verantwoordelijkheid met betrekking tot inkoop</i>	60
5.5 Publiek-private samenwerking (PPS) in het programma	61
5.5.1 <i>Publiek-private samenwerking gedurende het proces</i>	62
5.5.2 <i>Publiek-private samenwerking via inkoop</i>	62
5.5.3 <i>Publiek-private samenwerking concluderend</i>	63
5.6 Conclusie	64
6. De potentiële en gerealiseerde meerwaarde van private partijen	65
6.1 Deelvraag 2	65
6.2 De potentiële meerwaarde van private partijen	65
6.2.1 <i>De benadering van het vraagstuk</i>	65
6.2.2 <i>De concretisering van het vraagstuk</i>	67
6.2.3 <i>Innovatieve ideeën</i>	69
6.2.4 <i>Andere belangrijke factoren</i>	69
6.3 De gerealiseerde meerwaarde van private partijen	70
6.3.1 <i>Innovatie</i>	71
6.3.2 <i>Effectiever</i>	72
6.3.3 <i>Procesefficiëntie</i>	73
6.3.4 <i>Kostenefficiëntie</i>	75
6.3.5 <i>Lagere risico's</i>	76
6.3.6 <i>Probleemoplossend vermogen</i>	77
6.4 Conclusie	78
7. Het benutten van de potentiële meerwaarde van private partijen	82
7.1 Deelvraag 3	82
7.2 Spanningspunten en verklaringen	82
7.2.1 <i>Verschil tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde in het kort</i>	82
7.2.2 <i>Spanningspunt en verklaring 1: Een proces- en projectbenadering</i>	83
7.2.3 <i>Spanningspunt en verklaring 2: Een korte- en lange termijn focus</i>	84
7.2.4 <i>Spanningspunt en verklaring 3: De complexiteit van het programma</i>	84
7.2.5 <i>Het niet benutten van innovatieve ideeën</i>	85
7.3 Mogelijke oplossingen voor het benutten van de potentiële meerwaarde	86
7.3.1 <i>Vergoten betrokkenheid private partijen</i>	86
7.3.2 <i>Vergoten verantwoordelijkheid private partijen</i>	89
7.4 Conclusie	90
8. Conclusies en aanbevelingen	92
8.1 Conclusies	92
8.1.1 <i>Conclusies van de deelvragen</i>	92
8.1.2 <i>Conclusie aan de hand van de hoofdvraag</i>	94
8.2 Aanbevelingen Deltaprogramma IJsselmeergebied	96
8.2.1 <i>Aanbeveling 1: Een korte termijn focus</i>	97
8.2.2 <i>Aanbeveling 2: Hanteren van een programmabepaling</i>	98
8.2.3 <i>Aanbeveling 3: Benutten van innovatieve ideeën</i>	99
8.3 Doelstelling en aanbevelingen voor verder wetenschappelijk onderzoek	102
8.3.1 <i>Doelstelling</i>	102
8.3.2 <i>Aanbevelingen voor verder wetenschappelijk onderzoek</i>	103
9. Reflectie	105
9.1 Het startpunt van het scriptieonderzoek	105
9.2 Een terugblik op het scriptieonderzoek	106
Literatuur	108
Bijlage 1: Lijst met spanningspunten	111
Bijlage 2: Respondenten	114
Bijlage 3: Operationaliseringstabel	116

1. Inleiding: De meerwaarde van private partijen in de verkenningsfase

1.1 Aanleiding: De doelstellingen van Deltaprogramma IJsselmeergebied

Deze scriptie, genaamd 'Meerwaarde in het IJsselmeergebied', gaat over het deelprogramma IJsselmeergebied. Het programma, voortaan in dit onderzoek Deltaprogramma IJsselmeergebied genoemd, valt samen met acht andere Deltaprogramma's onder het Nationale Deltaprogramma. Het Deltaprogramma IJsselmeergebied is in 2008 gestart en duurt nog voort tot 2014. In het programma werken publieke partijen, het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, samen met maatschappelijke en private partijen aan maatregelen om het gebied voor de lange termijn te beschermen tegen hoog water en te zorgen voor voldoende zoet water (Deltaprogramma 2012, 2011). De maatschappelijke partijen worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. In verband met klimaatveranderingen is gestart met een verkenning naar mogelijke gevolgen voor de waterveiligheid en de kwantiteit van zoetwater in de (nabije) toekomst en daarbij horende noodzakelijke maatregelen (Deltaprogramma 2012, 2011). De Deltaprogramma's werken aan uitvoeringsprogramma's voor de korte termijn en lange termijn strategieën en maatregelen voor de gebieden die de programma's vertegenwoordigen (Deltaprogramma 2012, 2011). In 2014 moeten deze maatregelen van alle negen Deltaprogramma's leiden tot vijf samenhangende deltabeslissingen die worden voorgedragen aan de verantwoordelijke minister en de deltacommisaris, de heer Kuijken (Deltaprogramma 2012, 2011). De volgende zes Deltaprogramma's werken gebiedsgericht: Kust, Waddengebied, Rivieren, Zuidwestelijke Delta, Rijnmond-Drechtsteden en IJsselmeergebied (Deltaprogramma 2012, 2011). Er zijn echter ook drie landelijke Deltaprogramma's, generieke programma's genoemd, die op nationaal niveau een verkenning uitvoeren: Veiligheid, Zoet water en Nieuwbouw en herstructurering (Deltaprogramma 2012, 2011).

1.1.1 Het advies 'Sneller en Beter'

Het Nationale Deltaprogramma bevindt zich dus in de verkenningsfase. Hierin staat het Advies 'Sneller en Beter' van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurale Projecten (Commissie Elverding) centraal (Deltaprogramma 2012, 2011). Hoewel het advies gaat over oplossingen om de besluitvorming rondom infrastructurale projecten te versnellen, is van te voren vastgesteld dat het advies ook goed van toepassing is op de besluitvormingsprocessen binnen de verschillende Deltaprogramma's (Deltaprogramma 2012, 2011). Eén van de adviezen van de Commissie is om naar een meer richtinggevende verkenningsfase te gaan (Commissie Elverding, 2008). Met andere woorden, dit betekent dat in een zo vroeg mogelijk stadium veel verschillende partijen betrokken moeten worden waardoor direct geïnvesteerd wordt in de kwaliteit van een ruimtelijke opgave, programma of project. Hiermee wordt het vraagstuk al in een vroeg stadium concreet, wat zorgt voor een breed gedragen advies (Commissie Elverding, 2008). *"De Commissie adviseert om betrokkenen in de verkenningsfase actief te betrekken door gezamenlijk te werken aan de probleemanalyse en de formulering van de ambities, en de keuze van het voorkeursalternatief. De probleemanalyse moet breed zijn* (Commissie Elverding, 2008, pp. 13)", aldus de Commissie. Dit advies heeft het Nationale Deltaprogramma, wat zich ook in de verkenningsfase bevindt, opgevolgd. De volgende vier doelstelling zijn van te voren vastgesteld om daarmee de kwaliteit van de inhoud en het proces van de Deltaprogramma's te waarborgen: duidelijke beslismomenten, brede participatie, van grof naar fijn en een heldere planning waar iedereen zich aan houdt (Deltaprogramma 2012, 2011). Hierbij is voor dit scriptieonderzoek een brede participatie het meeste van belang.

1.1.2 De meerwaarde van (private) partijen

Een brede participatie of brede betrokkenheid van publieke en private partijen in de verkenningsfase leidt dus tot een groter draagvlak en een breed gedragen advies. Het gewicht van een advies neemt daarmee toe, net als de kwaliteit van de inhoud en het proces

van de Deltaprogramma's (Commissie Elverding, 2008). De voornaamste redenen voor private partijen om te participeren in besluitvormingsprocessen van ruimtelijke opgaven, programma's en projecten is omdat ten eerste nieuwe markten aangeboden kunnen worden en ten tweede ontstaat hierdoor ruimte voor hen om te investeren (Van Ham en Koppenjan, 2002). Publieke partijen laten daarentegen steeds meer private partijen toe, omdat de samenwerking kan zorgen voor meerwaarde (Van Ham en Koppenjan, 2002). De verschillende betrokken partijen beschikken over een bepaalde aanvullende meerwaarde. Private partijen, als marktpartijen en brancheorganisaties, hebben immers een andere kijk op het programma. Door een brede betrokkenheid vullen de partijen elkaar aan, wat van positieve invloed is op de inhoud en het proces.

Een voorbeeld van meerwaarde is de financiering. De Commissie Private Financiering van Infrastructuur (Commissie Ruding) heeft onderzoek gedaan naar de mogelijke noodzaak om private partijen meer te betrekken bij de financiering van infrastructurele projecten. De financiering van ruimtelijke opgaven, programma's en projecten door private partijen zou volgens de Commissie kunnen zorgen voor meerwaarde in de vorm van proces- en kostenefficiëntie (Commissie Private Financiering van Infrastructuur, 2008). In economisch minder goede tijden zou deze betrokkenheid van private partijen van grote waarde kunnen zijn. *“Autowegen en spoorlijnen kunnen veel sneller en ten minste 10 procent goedkoper worden aangelegd als het Rijk actief zoekt naar private financiering (NRC Handelsblad, 19 juni 2008)”*, aldus de Commissie Ruding. Een mogelijk gevolg is dat het besluitvormingsproces sneller verloopt en dat gekozen wordt van de beste of goedkoopste oplossing voor een bestaand probleem, in plaats van de oplossing die met name maatschappelijk verantwoord is (Van Ham en Koppenjan, 2002). De Commissie komt dan ook tot de conclusie om private financiering vaker en actiever toe te passen bij infrastructurele projecten (Commissie Private Financiering van Infrastructuur, 2008): *“De overheid profiteert van lagere bouwkosten, minder kans op kostenoverschrijdingen, minder vertragingen tijdens de bouw en betere kwaliteit van de infrastructuur (...) De significante meerwaarde van publiek-private samenwerking is vooral toe te schrijven aan de hoge graad van efficiency, deskundigheid, ervaring, specialisatie, continuïteit, discipline en besluitvaardigheid bij private partijen. Deze kwaliteiten schieten tekort bij de overheid (NRC Handelsblad, 19 juni 2008)”*. Andere vormen van meerwaarde zijn een snellere realisatie van publieke doeleinden, kostenvoordelen en lagere risico's (Van Ham en Koppenjan, 2002).

1.2 Probleemstelling: Een brede participatie ontbreekt

1.2.1 De betrokkenheid van private partijen

Zoals in de aanleiding heeft uitgewezen zet het Nationale Deltaprogramma in op een brede betrokkenheid van publieke, private en maatschappelijke partijen (Deltaprogramma 2012, 2011). Dit zorgt immers voor een snellere besluitvorming, een breed gedragen advies, een kwalitatief betere inhoud en een beter proces als gevolg van de aanvullende meerwaarde die de partijen leveren (Commissie Elverding, 2008). Het probleem is echter dat in Nederland bij ruimtelijke opgaven, programma's en projecten private partijen lange tijd niet of in minimale mate betrokken waren. Het gevolg van het ontbreken van deze brede participatie is dat de meerwaarde van private partijen niet wordt gerealiseerd (Priemus, 2002). In andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Australië, worden private partijen in een verkenningsfase directer en actiever bij dergelijke projecten betrokken dan in Nederland lange tijd het geval was. Bekende voorbeelden waarbij de invloed van private partijen in Nederland ontbrak, zijn de HSL-lijn Zuid en de Betuwelijn (Commissie Private Financiering van Infrastructuur, 2008). Jarenlang heeft in Nederland de overheid een centrale rol gespeeld in dergelijke vraagstukken. De laatste jaren is op deze 'klassieke benadering' veel kritiek gekomen (Priemus, 2002). Deze bureaucratische structuur bleek in de praktijk geen duidelijkheid te verschaffen over de vorm en de mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van overige partijen (Priemus, 2002). Zo werd geadviseerd om ruimtelijke opgaven, programma's en projecten te benaderen via implementatie en ontwikkeling en niet via een bestuurlijke

bureaucratische structuur. Dit had een toenemende betrokkenheid van private partijen tot gevolg (Priemus, 2002).

Ook in Nederlandse wateropgaven is deze ontwikkeling terug te zien. In vele besluitvormingsprocessen rondom water gerelateerde vraagstukken waren voorheen alleen publieke partijen betrokken. Mede als gevolg van overstromingen, zoals na de watersnoodramp in 1953, stond het veiligheidsbelang van Nederland voorop (Van Buuren et.al., 2010). De overheid voelde zich verantwoordelijk om de veiligheid van de bevolking te verzekeren, waardoor voornamelijk publieke partijen betrokken waren. Deze urgentie werd breed gedragen, wat tot investeringen leidde die de veiligheid van gebieden konden waarborgen (Van Buuren et.al., 2010). Met behulp van projecten als de Oosterscheldekering zorgde de overheid er voor dat Nederland voor de toekomst verzekerd was van een hoog veiligheidsniveau. ‘Vechten tegen water’ was de klassieke benadering en het toenmalige motto van de overheid (Van Buuren et.al., 2010). Hierin kwam echter verandering. Door klimaatverandering in de wereld, onder andere met een zeespiegelstijging en een toename van afvoerwater uit rivieren tot gevolg, kwam het besef dat de klassieke benadering niet meer voldeed (Van Buuren et.al., 2010). Voor een groot deel had dit te maken met een bestaande onzekerheid over de toekomst. Dijken kunnen immers niet alsmaar verhoogd worden en er komt een moment dat spuien, het lozen van water door sluizen in dijken, plaats maakt voor pompen. Op termijn is het mogelijk dat water uit de zee en rivieren hun ‘afgenomen’ ruimte als gevolg van de vele ingrepen in het verleden weer innemen (Van Buuren et.al., 2010). Sommige negatieve gevolgen zijn al duidelijk merkbaar; (bijna) overstromingen, toename van zoute kwel, inklinking van veengebieden en intensievere bemaling en afwatering (Immink en Wiering, 2005). Dit alles heeft geleid tot een andere wijze van ruimtelijke besluitvorming. De omstandigheden vroegen om meer kennis, ervaring en expertise waardoor andere partijen het besluitvormingsproces zijn toegetreden. Waar voorheen voor vele jaren watermanagers werkten in een gesloten besluitvormingsproces, waarbij alleen publieke partijen en experts betrokken waren, is dit proces nu veel meer open en zijn ook private partijen betrokken (Immink en Wiering, 2005).

1.2.2 Een toenemende interactie

Een voordeel van een brede betrokkenheid is dat de meerwaarde van bijvoorbeeld private partijen kan worden gerealiseerd. Dit is veelal één van de redenen waarom ingezet wordt op een brede betrokkenheid. Dit geldt ook voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Toch zit er een nadeel vast aan brede betrokkenheid. Zo leidt de betrokkenheid van vele verschillende partijen tot een toenemende interactie (Van Ham en Koppenjan, 2002). Een toenemende interactie hoeft niet problematisch te zijn. Verschillende partijen kunnen bijvoorbeeld al gevolg hiervan samenwerkingsvormen als publiek-private samenwerking (PPS) aan gaan. Echter de interactie kan problematisch worden wanneer de belangen van publieke en private partijen in het besluitvormingsproces botsen, waardoor de meerwaarde van private partijen niet wordt gerealiseerd. Dit komt doordat partijen van elkaar verschillen. Beide partijen beschikken immers over andere gewoonten, gedachten, visies en hebben een andere omgang met de context van het besluitvormingsproces (Smit en Van Thiel, 2002). Ook het feit dat publieke partijen voornamelijk gericht zijn op het vraagstuk veiligheid en het vermijden van risico's in projecten, speelt in vele gevallen voor een groot deel mee (Van Ham en Koppenjan, 2002). Het botsen van de belangen en het niet realiseren van de meerwaarde van private partijen wordt bevestigd door de Commissie Elverding: *“Daarbij zijn veel deelbelangen in het geding, waarover verschillende instanties raken op basis van veel verschillende, afwegingskaders en regels. De ruimte wordt op veel plaatsen in Nederland bovendien zo intensief gebruikt dat de botsing tussen het belang van aanleg van infrastructuur en andere algemene en individuele belangen vaak heftig is. De behoefte in onze consensuscultuur om het bijna onverenigbare toch te verenigen strandt vervolgens in veel gevallen op bestuurlijk en politiek onvermogen om besluiten te nemen en een eenmaal genomen besluit ook door te zetten* (Commissie Elverding, 2008, pp. 4)”.

1.3 Doel- en vraagstelling

Zoals bovenstaande heeft uitgewezen zet het Deltaprogramma IJsselmeergebied in op een besluitvormingsproces met een brede participatie of betrokkenheid. Dit in verband met de meerwaarde voor de inhoud en het proces die private partijen kunnen leveren aan het programma, in de verkenningsfase waar het Deltaprogramma IJsselmeergebied zich in bevindt. Het probleem is echter dat deze brede betrokkenheid niet altijd tot stand komt en dat daardoor de meerwaarde van private partijen niet wordt gerealiseerd. Een ander nadeel, wanneer er wel sprake is van een brede participatie, is dat het interactieproces tussen de verschillende partijen problematisch kan worden. Dit in verband met onder andere de verschillende belangen van de betrokken partijen. Nu de aanleiding van het onderzoek en de daarbij horende problemen bekend zijn, is het van belang om de doel- en de vraagstelling van het onderzoek te formuleren. Het doel van deze scriptie is uitgewerkt in één hoofdvraag en drie deelvragen. Deze deelvragen komen in de methoden en de operationalisering van de kernconcepten in hoofdstuk drie aan bod.

De **doelstelling** van het scriptieonderzoek is: *Het verschil analyseren tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van private partijen en komen tot concrete aanbevelingen voor het verbeteren van het besluitvormingsproces rondom het Deltaprogramma IJsselmeergebied, met betrekking tot het benutten van de potentiële meerwaarde.*

De **hoofdvraag** van het scriptieonderzoek is: *Hoe valt de relatie tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van betrokken publieke en private partijen bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied te typeren, wat zijn de spanningspunten en welke lessen kunnen voor toekomstige private participatie worden getrokken?*

In het Deltaprogramma van 2012, een tussenrapportage wat in 2011 tot stand is gekomen, staat dat het proces van brede betrokkenheid in de negen Deltaprogramma's goed verloopt en zorgt voor een breed gedragen advies van de verschillende betrokken publieke, private en maatschappelijke partijen (Deltaprogramma 2012, 2011). “De aanpak van het Deltaprogramma werpt vruchten af. Er is een goede infrastructuur ontstaan voor het systematisch en samen werken aan onze delta. Er is inzetbereidheid tot samenwerken en waardering voor de werkwijze. Het gezamenlijke onderzoeken van feiten leidt tot gedragen resultaten. De aanpak sluit aan bij de principes van Sneller en Beter. Daardoor werken we toe naar besluitvorming met draagvlak (Deltaprogramma 2012, 2011, pp. 9)”, aldus één van de conclusies van het Deltaprogramma 2012. Deze scriptie doet aan de hand van de hoofdvraag onderzoek naar brede betrokkenheid binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied. De maatschappelijke partijen worden buiten beschouwing gelaten, dit onder andere in verband met de focus op publiek-private samenwerking. Onderzocht is, aan de hand van de vorm en de mate van de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van publieke en private partijen, of deze betrokkenheid wel tot stand komt zoals geconcludeerd in het Deltaprogramma 2012 en of een grotere betrokkenheid van private partijen wenselijk is. Hierbij is gekeken naar het voordeel van een brede participatie, namelijk meerwaarde. In de probleemstelling is naar voren gekomen dat deze meerwaarde van private partijen bij ruimtelijke opgaven, programma's en projecten in Nederland niet altijd gerealiseerd wordt. Dit als gevolg van het feit dat private partijen niet betrokken zijn. Daarom is in de scriptie onderzoek gedaan naar enerzijds de potentiële meerwaarde en anderzijds de gerealiseerde meerwaarde van private partijen, en is het verschil tussen beiden geanalyseerd. Vervolgens zijn hiervoor verklaringen gegeven. Tot slot zijn aanbevelingen gegeven voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied met betrekking tot het benutten van de potentiële meerwaarde.

1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Zoals in dit hoofdstuk reeds besproken is, staan hoofdzakelijk twee onderwerpen in dit scriptieonderzoek centraal. Ten eerste de toenemende betrokkenheid van private partijen en het brede participatieproces dat door het programma is opgezet. Ten tweede is ook de meerwaarde van private partijen van belang. Het voordeel immers van de betrokkenheid van private partijen is dat daarmee de meerwaarde van deze partijen kan worden gerealiseerd, zo wordt vaak in de wetenschap geredeneerd (Edelenbos et.al., 2006; Klijn en Van Twist, 2007; Van Ham en Koppenjan, 2002). Wetenschappelijk is deze scriptie dus van waarde, omdat bovenstaande punten binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied onderzocht kunnen worden. Dit is relevant omdat het Nationale Deltaprogramma juist inzet op een breed participatieproces. Interessant is om te onderzoeken of hiervan sprake is en of de betrokkenheid van private partijen inderdaad meerwaarde oplevert in de praktijk. Bovendien is het wetenschappelijk relevant, omdat veel wetenschappelijke literatuur ingaat op de toenemende complexiteit als gevolg van een breed participatieproces (Klijn, 2005; Klijn en Teisman, 2003; Van Meerkerk et.al., 2010). Immers door de toename van het aantal partijen nemen de betrokken instituties toe, wat zorgt voor een institutionele complexiteit. Dit leidt vervolgens weer tot toenemende interacties tussen de betrokken partijen, wat zorgt voor een grotere complexiteit wat betreft het proces. Kortom, een breed participatieproces is niet altijd positief maar kan soms ook negatief uitpakken. Naast het feit dat een participatieproces kan zorgen voor de realisatie van de meerwaarde van private partijen, kan het immers ook zorgen voor een toenemende complexiteit. Toch kan een dergelijk proces ook grote voordelen opleveren. Door de toenemende betrokkenheid van private partijen kunnen er namelijk vormen van samenwerking ontstaan tussen publieke en private partijen, zoals twee vormen van publiek-private samenwerking (PPS): PPS-contracten of PPS als partnerschap. Aan publiek-private samenwerking is in de wetenschappelijke literatuur voldoende aandacht besteed, wat de wetenschappelijke relevantie van deze scriptie verder verklaart (Edelenbos et.al., 2006; Priemus, 2002; Van Ham en Koppenjan, 2002; Klijn en Van Twist, 2007).

Daarnaast is dit scriptieonderwerp maatschappelijk relevant. Door de inzet op een breed participatieproces neemt immers de maatschappelijke inbreng toe, waar ook private partijen toe behoren. Daarnaast, in een minder goede economische situatie kan de betrokkenheid van private partijen immers meerwaarde opleveren met betrekking tot de financiering van ruimtelijke opgaven, programma's en projecten. De afgelopen 30 jaar is steeds meer overheidsbeleid in Nederland en de rest van de wereld uitbesteed en/of overgedragen aan private partijen onder andere als gevolg van een verslechterende economische situatie. Er was een trend gaande van decentralisatie en privatisering van het overheidsbeleid. In een dergelijke economische situatie is het dus wenselijk om private partijen directer en actiever bij ruimtelijke vraagstukken te betrekken. In de economische situatie waar Nederland zich op dit moment in bevindt, een economische krimp, is uitbesteding, privatisering en decentralisatie in toenemende mate wellicht weer wenselijk. Interessant om te onderzoeken of dit bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied mogelijk is en welke private partijen hiervoor in aanmerking komen. Bovendien is de vraag of deze ontwikkeling wel wenselijk is. Ook al kunnen private partijen van toegevoegde waarde zijn voor het programma, bestaat toch de kans dat publieke partijen een grotere betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen niet toelaten. Zij willen wellicht de verantwoordelijkheid voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied blijven dragen.

1.5 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk is de aanleiding en de probleemstelling van deze scriptie besproken. Hierbij is aandacht besteed aan de doel- en vraagstelling van het onderzoek en de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie. Het tweede hoofdstuk vormt het theoretisch kader, met een focus op de complexiteit van ruimtelijke besluitvormingsprocessen, publiek-private samenwerkingsvormen en zowel de potentiële als de gerealiseerde meerwaarde. Daarnaast besteed hoofdstuk drie aandacht aan de methoden van onderzoek en de operationalisering. Hier komen onder andere, naast de hoofdvraag, de deelvragen van dit scriptieonderzoek aan bod en is uiteengezet welke kernconcepten de basis van dit onderzoek vormen. In hoofdstuk vier is kort de casus van het scriptieonderzoek, het Deltaprogramma IJsselmeergebied, besproken. Hoofdstuk vijf, zes en zeven vormen de analysehoofdstukken en komen de onderzoeksresultaten per deelvraag aan bod. Hoofdstuk vijf gaat in op de vorm en de mate van de betrokkenheid en de verantwoordelijkheid van private partijen. Daarbij is onderzocht of er sprake is van publiek-private samenwerking en in welke vorm. Hoofdstuk zes is een analyse van de potentiële meerwaarde, volgens de geïnterviewde respondenten, en de gerealiseerde meerwaarde. In hoofdstuk zeven wordt het verschil tussen beide vormen vervolgens verklaard. Daarbij komen in dit hoofdstuk de spanningspunten terug die in de voorgaande hoofdstukken naar voren zijn gekomen en zijn mogelijke oplossingen gegeven om de potentiële meerwaarde van private partijen te benutten. In hoofdstuk acht zijn de conclusies uiteengezet, zijn er concrete aanbevelingen gegeven voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied en komen aanbevelingen voor verder wetenschappelijk onderzoek aan bod. Hoofdstuk negen geeft tot slot een reflectie op het scriptieonderzoek.

2. Theoretisch kader: Een brug slaan tussen publieke en private partijen

In het voorgaande hoofdstuk is de aanleiding en de probleemstelling van dit scriptieonderzoek besproken. Dit theoretisch kader gaat hiermee verder, gekoppeld aan interessante bijbehorende wetenschappelijke literatuur. Eerst is besproken wat besluitvormingsprocessen zijn, bekeken vanuit de complexe systeembenadering, en wat dergelijke processen complex maken aan de hand van verschillende soorten complexiteit. Vervolgens is uiteengezet wat netwerken zijn en komen verschillen vormen van management aan bod. Verder is ook aandacht besteed aan de voornaamste verschillen tussen publieke en private partijen, de vorm en mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van beide partijen en mogelijke vormen van publiek-private samenwerking. Tot slot is het begrip meerwaarde, inclusief potentiële en gerealiseerde meerwaarde, aan bod gekomen samen met de verschillende vormen van meerwaarde die in deze scriptie zijn getoetst: innovatie, effectiever, procesefficiëntie, kostenefficiëntie, lagere risico's en probleemoplossend vermogen.

2.1 Systemen en netwerken

2.1.1 Besluitvormingsprocessen als systemen

De kenmerken van een systeem

Besluitvormingsprocessen waarin zowel publieke als private partijen betrokken zijn, kunnen worden gezien als 'systemen'. Geanalyseerd vanuit de complexe systeembenadering is een besluitvormingsproces een ingewikkeld systeem met mensen en organisaties, de betrokken partijen, die met de meerdere verschillende zaken bezig zijn (Bovens et.al., 2007). Een systeem heeft een aantal kenmerken. Systemen bestaan ten eerste uit meerdere subsystemen en zijn zelf ook weer onderdeel van een groter systeem (Waldman, 2007). Systemen zijn ten tweede opgebouwd uit drie zaken; doel(en), elementen en relaties (Waldman, 2007). Doelen van besluitvormingsprocessen kunnen bijvoorbeeld zijn: het tot stand laten komen van adviezen, het definiëren van beleid of het vaststellen van besluiten. Daarnaast kunnen de betrokken partijen gezien worden als elementen, waartussen relaties oftewel interacties bestaan (Meadows, 2008). Wat van belang is bij elementen is dat de samenstelling hiervan kan veranderen. Het is namelijk mogelijk dat nieuwe partijen zich bij een besluitvormingsproces voegen of het proces verlaten (Meadows, 2008). Dit is één van de redenen wat een dergelijk besluitvormingsproces erg complex maakt.

De complexiteit van systemen

Zoals bovenstaande weergeeft kan er binnen een systeem en tussen een systeem en haar omgeving complexiteit bestaan. Ook de relatie met de omgeving is complex. Systemen als besluitvormingsprocessen hebben continue contact met de omgeving van het proces. Beide reageren voortdurend op elkaar: "*actie veroorzaakt reactie*" (Meadows, 2008: pp. 91)". Beleid dat bijvoorbeeld tot stand komt binnen een besluitvormingsproces wordt vervolgens toegepast in de omgeving van het proces. Verder, om problemen die in de omgeving van een besluitvormingsproces bestaan op te lossen zal hiervoor nieuw of verbeterd beleid ontwikkeld moeten worden in het besluitvormingsproces (Bovens et.al., 2007). Doordat een besluitvormingsproces en de omgeving voortdurend op elkaar reageren is er sprake van een complexe relatie. Er zijn vier verschillende soorten complexiteit:

1. *Institutionele complexiteit*: Deze vorm van complexiteit bestaat binnen een besluitvormingsproces wanneer de verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen gefragmenteerd zijn (Van Meerkerk et.al., 2010). Dit wordt bovendien versterkt wanneer deze partijen weinig relaties met elkaar hebben en wanneer er grote verschillen bestaan tussen de partijen, bijvoorbeeld als gevolg van specialisatie en een verschil in kennis over het project (Van Meerkerk et.al., 2010);

2. *Proces complexiteit*: Proces complexiteit ontstaat door de dynamiek van de interactie tussen de betrokken partijen. Deze dynamieken worden interne dynamieken genoemd (Van Meerkerk et.al., 2010);
3. *Inhoudelijke complexiteit*: Met de inhoudelijke complexiteit wordt de inhoud van het proces of de fysieke karakteristieken genoemd, waarbij het gaat om de belangrijkste issues, problemen en mogelijke oplossingen (Van Meerkerk et.al., 2010);
4. *Contextuele complexiteit*: Contextuele complexiteit kan mogelijk ontstaan door dynamieken buiten het besluitvormingsproces, de zogenaamde externe dynamieken. Externe dynamieken zijn het gevolg van ontwikkelingen rond het besluitvormingsproces, die ook wel 'change events' worden genoemd (Van Meerkerk et.al., 2010).

2.1.2 Besluitvormingsprocessen en netwerken

Zoals hierboven is weergegeven bestaan er binnen besluitvormingsprocessen een veelheid aan verschillende issues, problemen en mogelijke oplossingen. Binnen moderne besluitvormingsprocessen bestaat de behoefte om nieuwe en integrale oplossingen te bieden voor problemen die spelen tussen verschillende sectoren en partijen (Klijn, 2005). Hier is een dergelijke netwerkbenadering of governance benadering voor geschikt. Met een netwerk wordt het volgende bedoeld: "*Stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich bewegen rondom beleidsprogramma's en/of clusters met bedoelingen, die gevormd, behouden en veranderd worden door series van spellen*" (Klijn, 1996: pp. 97; Koppenjan en Klijn, 2004: pp. 69-70)". Een netwerk heeft een aantal kenmerken. Zo is er in een netwerk situatie niet sprake van één verantwoordelijke autoriteit, van een hiërarchische structuur en van één doel (Klijn, 2005). Om bestaande issues en problemen uit de context van een besluitvormingsproces te managen en wellicht te komen met oplossingen, kunnen publieke partijen niet meer zonder andere partijen (Klijn, 2005). Het ontstaan van een netwerk met publieke en private partijen die met elkaar samenwerken en interacteren, is één van de gevolgen. In onderstaande tabel is het verschil weergegeven tussen beide benaderingen.

Tabel 1: Twee perspectieven van management

Dimensies	Klassieke benadering	Netwerk benadering
<i>Organisatorische setting</i>	Enkele autoriteit structuur	Gedeelde autoriteit structuur
<i>Structuur van doel(en)</i>	Activiteiten begeleid door heldere doelen en goed gedefinieerde problemen	Verschillende en veranderbare definities van problemen en doelen
<i>Rol van de manager(s)</i>	Systeem controleur	'Mediator', proces manager en netwerk bouwer
<i>Taken van de manager(s)</i>	Plannen en begeleiden van processen	Begeleiden interacties en voorstellen oplossingen
<i>Management activiteiten</i>	Plannen, ontwerpen en leiding geven	'Activeren' partijen en bronnen, invloed uitoefenen op condities netwerk en omgaan met de strategische complexiteit

Bron: Klijn, 2005.

In bovenstaande tabel is goed te zien, dat de overgang van een klassieke naar een netwerk benadering gevolgen heeft voor de organisatorische setting, structuur van doel(en), de rol en taken van manager(s) en management activiteiten. Er is niet meer sprake van een enkele autoriteit, maar van een gedeelde autoriteit tussen de vele betrokken partijen (Klijn, 2005). Verder kunnen doelen en problemen bij een netwerk benadering veranderen, in plaats van bij de klassieke benadering waarbij deze helder en goed gedefinieerd zijn (Klijn, 2005). Daarnaast zijn de rollen en taken van de betrokken managers veranderd. Waar eerst de rol gericht was op het uitvoeren van controle heeft dat nu meer kenmerken van een procesmanager (Klijn, 2005). Dit heeft gevolgen voor de taken. Planning en begeleiding

hebben plaats gemaakt voor het begeleiden van transacties en het voorstellen van oplossingen. Dit heeft ook gevolgen voor de activiteiten van managers. Bij de klassieke benadering bestonden de activiteiten uit het plannen, ontwerpen en leiding geven van en binnen een besluitvormingsproces. Bij een netwerk benadering is dit meer gericht op het 'activeren' van partijen en bronnen, het uitoefenen van invloed op de condities van een netwerk en de omgang met de strategische complexiteit (Klijn, 2005). Dit leidt tot een complexe besluitvorming waarin verschillende partijen met verschillende strategieën kunnen botsen (Klijn, 2005). Een 'klassieke benadering' heeft plaats gemaakt voor een 'netwerk benadering'. Waar voorheen doelen en beleid voor grote ruimtelijke opgaven, programma's en projecten werden vastgesteld en geïmplementeerd door publieke partijen, gebeurt dat nu door een samengesteld netwerk van publieke en private partijen (Klijn, 2005). Doordat meerdere partijen betrokken zijn, zorgt dit voor een institutionele complexiteit. Daarnaast neemt de inhoudelijke complexiteit toe doordat de verschillende betrokken partijen elk een eigen strategie heeft om beslissingen te nemen. Dit wordt ook wel strategische complexiteit genoemd (Klijn en Teisman, 2003). Ook neemt de complexiteit van het proces toe doordat de hoeveelheid betrokken partijen groter wordt en daarmee ook de interacties tussen deze partijen.

2.1.3 Project-, proces- en programmamanagement

Als gevolg van de complexiteit van besluitvormingsprocessen van ruimtelijke opgaven, programma's en projecten zijn er drie mogelijke managementbenaderingen die gehanteerd kunnen worden. Zo bestaat er project-, proces- en programmamanagement. Een projectmanagementbenadering wordt veelal gehanteerd wanneer ruimtelijke opgaven, programma's of projecten duidelijk zijn. Wanneer de complexiteit toeneemt, bijvoorbeeld inhoudelijk of binnen het proces, dan ligt een procesbenadering meer voor de hand (Edelenbos et.al., 2006). Programmanagement ligt tussen beide benaderingen in. In onderstaande tabel zijn de verschillen tussen project- en procesmanagement, met betrekking tot de focus, de steun en de managementessentie van de twee benaderingen.

Tabel 2: Project- en procesmanagement

	Projectmanagement	Procesmanagement
<i>Focus</i>	Goede inhoudelijke onderbouwing, realisatie vastgestelde doelen	Opvatting, positie en netwerk van afhankelijkheden tussen partijen
<i>Steun</i>	Kwaliteit voorstellen, overtuigingskracht	Goede weging van belangen
<i>Managementessentie</i>	Doelgerichte realisatie	Koppelen van belangen

Bron: Edelenbos et.al., 2006.

Projectmanagement

In bovenstaande tabel is te zien dat de focus bij projectmanagement ligt op een goede inhoudelijke onderbouwing en de realisatie van vastgestelde doelen (Kor en Wijnen, 2005). De voordelen van projectmanagement zijn dan ook voorspelbaarheid en duidelijkheid. Dit laatste omdat de doelen van tevoren vast liggen net als de tijdsplanning en de hoeveelheid mankracht (Edelenbos et.al., 2006). Bij projectmanagement gaat het om het beheersbaar maken van het proces van een bepaalde opgave, programma of project. Hierbij is in minimale mate sprake van interactie met de omgeving en wordt het besluitvormingsproces veelal opgedeeld in fasen, die vervolgens doorlopen worden (Edelenbos et.al., 2007). Het doel van projectmanagement is de verschillende fasen in het proces af te ronden met een basisdocument, waar de resultaten in staan van de voorgaande fase en de aanpak van de volgende fase (Edelenbos et.al., 2007).

Procesmanagement

Bij procesmanagement wordt, in tegenstelling tot projectmanagement, meer onderscheid gemaakt tussen de inhoud en het proces. Bij het proces gaat het om de interactie tussen de

betrokken partijen (Kor en Wijnen, 2005). Dit betekent dus dat bij procesmanagement de interactie met de omgeving van het besluitvormingsproces ook van belang is. Procesmanagement is meer gericht op opvattingen, het belang en het netwerk van afhankelijkheden tussen partijen (Edelenbos et.al., 2006). De steun van procesmanagement heeft te maken met een goede weging van de verschillende belangen van de vele betrokken partijen. De betrokken managers zijn hierbij doelzoekend, leggen verbinding tussen mogelijke oplossingen en koppelen betrokken partijen (Edelenbos et.al., 2006).

Programmamanagement

Programmamanagement is een benadering dat tussen project- en procesmanagement in zit. Zo is programmamanagement net zo doelgericht als projectmanagement, maar deze doelen komen tot stand op basis van inspanningen als routine en improvisatie. De keuze voor één van de twee inspanningen is afhankelijk van het proces (Kor en Wijnen, 2005). Deze 'aanpasbaarheid', op basis van de complexiteit van het proces, lijkt daarmee meer op procesmanagement. In onderstaande tabel zijn de verschillen tussen alle drie de benaderingen weergegeven.

Tabel 3: Project-, proces- en programmamanagement

	Projectmanagement	Procesmanagement	Programmamanagement
<i>Tijdshorizon</i>	Eindig, tevoren met marges bepaald	Tijdelijk, met een niet te voorspellen einde	Tijdelijk, stopt zodra mogelijk en nodig
<i>Waarop gericht</i>	Vooraf bepaald resultaat	(On)mogelijke volgende stap	Vooraf bepaalde doelen
<i>Besluitvorming</i>	Per fase gebaseerd op beslisdocumenten	Ad hoc; zodra mogelijk	Op bepaalde tijden, op basis van programmaplannen
<i>Plan van aanpak (proces)</i>	Gefaseerd in logische stappen	Alleen de huidige stap voorzien	Gepland in coherente inspanningen
<i>Uitkomst</i>	Uniek, eenmalig, complex, gewild	Afhankelijk, onzeker, misschien, (on-)gewild	Uniek, coherent, dynamisch, gewild
<i>Instelling partijen t.a.v. samenwerken</i>	We moeten het samen maken	We weten (nog) niet of we iets samen willen	We willen er samen naar streven
<i>Management</i>	Met behulp van: tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie (TGKIO)	Met behulp van: faciliteren en blokkeren	Met behulp van: tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit, doelgerichtheid (THEFD)

Bron: Kor en Wijnen, 2005.

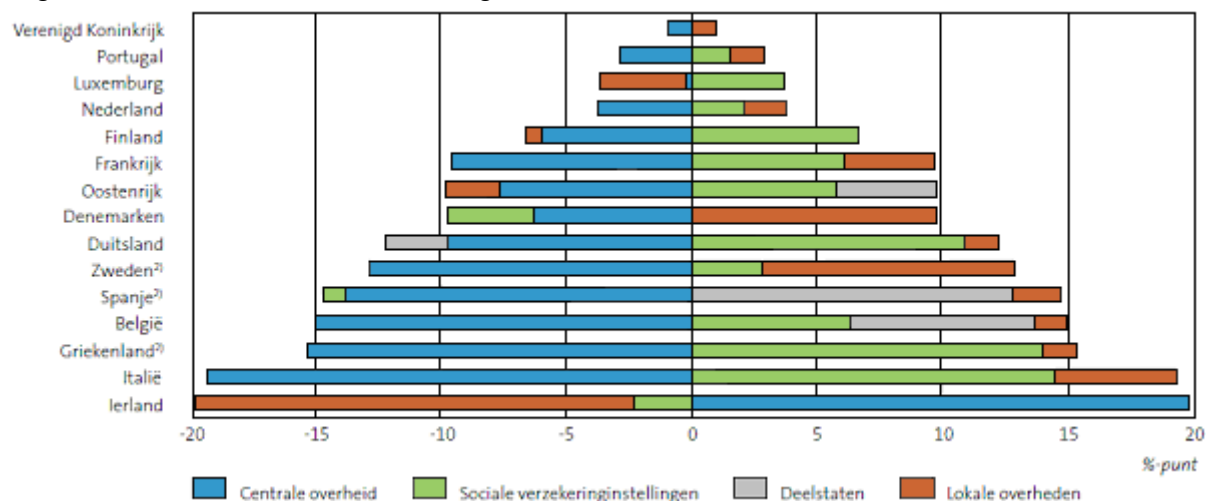
In veel opzichten lijkt programmamanagement enerzijds op projectmanagement. Beide benaderingen proberen door middel van planning het besluitvormingsproces beter te beheersen, wat het proces zorgvuldiger maakt. Met andere woorden de beheersbaarheid van het van te voren vastgesteld resultaat of doel(en) staat centraal (Kor en Wijnen, 2005). Anderzijds verschillen beide benaderingen, en lijkt programmamanagement daarmee meer op procesmanagement. Zo staat bij projectmanagement de realisatie centraal van een vooraf bepaald resultaat of doel, maar bij programmamanagement daarentegen staan meerdere verschillende resultaten of doelen centraal (Kor en Wijnen, 2005). Zo is de tijdshorizon van programmamanagement tijdelijk, net als de tijdshorizon van procesmanagement (Kor en Wijnen, 2005). Verder bestaat procesmanagement ook uit een bepaalde vorm van flexibiliteit. De volgende stappen in het proces worden immers niet ver van te voren gepland, alleen de huidige stap is voorzien. Deze flexibiliteit komt ook terug bij de kenmerken van programmamanagement (Kor en Wijnen, 2005).

2.2 De betrokkenheid en verantwoordelijkheid van partijen

2.2.1 Een proces van decentralisatie

Een aantal jaar geleden is door publieke partijen een proces van decentralisatie ingezet. Hierbij zijn taken van het Rijk overgeheveld naar provincies en gemeenten. “*Decentraal wat kan, centraal wat moet* (Nota Ruimte, 2004: pp. 4)”, is de nieuwe vorm van sturing die voor het eerst in de Nota Ruimte van 2004 gepresenteerd werd. Hierdoor vallen ruimtelijke projecten niet meer onder verantwoordelijkheid van het Rijk, maar onder de verantwoording van provincies of gemeenten (Nota Ruimte, 2004). Bij ruimtelijke opgaven, programma’s en projecten zijn hierdoor meer publieke partijen van een lager schaalniveau verantwoordelijk en directer betrokken geworden. De sturing moet volgens deze nota meer gericht zijn op implementatie en ontwikkeling en niet op de bureaucratische insteek zoals voorheen (Priemus, 2010). Niet alleen in Nederland is dit decentralisatieproces zichtbaar, maar ook in andere landen binnen Europa is dit het geval. Onderstaande figuur geeft een verandering weer die de landen in Europa hebben doorgemaakt tussen 1990 en 2010 met betrekking tot de besteding van overheidsmiddelen. Een manier namelijk om de ontwikkeling van decentralisatie te toetsen is te kijken naar de overheidsbestedingen van de verschillende overheidslagen (CBS, 2011).

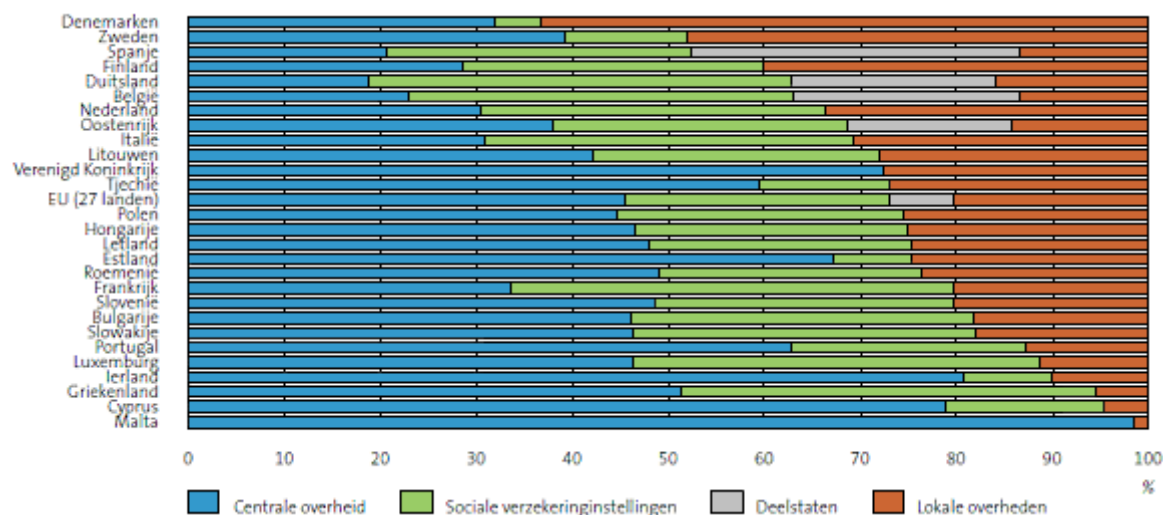
Figuur 1: Mutatie overheidsbestedingen tussen 1990 en 2010



Bron: CBS, 2011.

In Nederland zijn de centrale overheidsbestedingen tussen 1990 en 2010 met bijna 5% afgenomen. De overheidsbestedingen van deelstaten, de provincies, en lokale overheden zijn daarentegen gezamenlijk met bijna 5% toegenomen (CBS, 2011). In vergelijking met andere landen is Nederland dan ook sterk gedecentraliseerd. Nederland heeft relatief een kleine centrale overheid en een grote decentrale overheid. Zo besteedt de centrale overheid in Nederland percentueel ongeveer twee derde van de totale overheidsbestedingen. De lokale overheden logischerwijs één derde (CBS, 2011). Binnen in Europa ligt dit over het algemeen anders. Zo is de centrale overheidsbesteding in Europa gemiddeld 75% van het totaal (CBS, 2011). Figuur 2 geeft een overzicht van de overheidsbestedingen in Europa, per overheidslaag.

Figuur 2: Decentralisatie van overheden binnen Europa



Bron: CBS, 2011.

In bovenstaande figuur is te zien dat bijvoorbeeld Malta, Ierland, Cyprus en het Verenigd Koninkrijk sterk gecentraliseerd zijn (CBS, 2011). In Spanje, Duitsland en België bijvoorbeeld besteedt de centrale overheid veel minder. In deze landen zijn de andere overheidslagen sterker aanwezig (CBS, 2011).

2.2.2 De toenemende betrokkenheid van private partijen

Verder heeft decentralisatie ook grote gevolgen gehad voor de vorm en de mate van betrokkenheid. Het decentralisatieproces heeft geleid tot een toenemende betrokkenheid van private partijen en een toename in private initiatieven en private financiering (Priemus, 2002). 'Toelatingsplanologie', een benadering met een centraal sturende overheid, heeft plaats gemaakt voor 'ontwikkelingsplanologie'. In deze benadering hebben meerdere publieke en private partijen hun inbreng in ruimtelijke opgaven, programma's en projecten (Kenniscentrum PPS, 2004). Bovendien heeft decentralisatie geleid tot een ontwikkeling waarbij 'government' heeft plaats gemaakt voor 'governance'. Met governance worden nieuwe vormen van publieke actie bedoeld (White, 2001). Bij governance is de overheid niet meer de enige leidinggevende, maar is er sprake van een complex systeem of netwerk van meerdere interacterende publieke en private partijen (White, 2001).

De verschillen tussen publieke en private partijen

Eén (publiek) partij voldoet vaak niet meer aan de vraag vanuit de samenleving en de complexe problemen die daar deel van uitmaken. Dit heeft voornamelijk te maken met de capaciteit die hiervoor nodig is, zoals geld, expertise, informatie en management (Klijn, 2005). Om deze complexe issues en problemen te managen en te komen tot oplossingen, kunnen publieke partijen niet meer zonder andere partijen. Zo kunnen private partijen een positieve bijdrage leveren (Van Ham en Koppenjan, 2002). Private partijen beschikken over een bepaalde potentiële meerwaarde om deze complexe vraag te beantwoorden en de bestaande problemen op te lossen. Deze meerwaarde is veelal aanvullend ten opzichte van publieke partijen. Er bestaan echter grote verschillen tussen beide partijen, die een dergelijk besluitvormingsproces kan bemoeilijken. Er bestaat een verschil in cultuur tussen publieke en private partijen, wat wordt bepaald door (Smit en Van Thiel, 2002):

1. *De context:* De context of procescondities kunnen verschillen. Private partijen bewegen zich in de markt en concentreren zich op het maken van winst. Publieke partijen daarentegen voeren wettelijke taken uit, die aangestuurd zijn door de politiek (Smit en Van Thiel, 2002). Er wordt ook wel gesproken over de 'commerciële ethos' van private partijen en de 'martialle ethos' van publieke partijen. Dit laatste is een

combinatie van alle waarden en normen die horen bij veroveren, beschermen en het beheren van de context (Smit en Van Thiel, 2002);

2. *Omgang met de context*: Publieke partijen en private partijen gaan verschillend om met de context van hun domein, wat gevolgen heeft voor de mate van risico's. Publieke partijen zijn veel meer risicomijdend dan private partijen, dit in verband met hun grote verantwoordelijkheid. Zo hebben private partijen te maken met aandeelhouders en in mindere mate klanten (Smit en Van Thiel, 2002). Verder focust het publieke domein zich op de korte termijn en het private domein op de lange termijn (Greve en Ejersbo, 2002);
3. *De organisatorische factoren*: Interne organisatorische factoren kunnen ook verschillen. Zo is de rechtspositie van personeel bij private partijen van belang. Bij publieke partijen daarentegen speelt de politiek een grote rol (Smit en Van Thiel, 2002).

2.3 Publiek-private samenwerking (PPS)

Door een toenemende betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen kan een vorm van samenwerking ontstaan. Er zijn verschillende vormen van publiek-private samenwerking (PPS). Met publiek-private samenwerking wordt bedoeld: *“Min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten en/of diensten worden ontwikkeld en waarin risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld* (Klijn en Teisman, 2003: pp. 137)”. Het is een samenwerking tussen publieke en private partijen, zoals bij de planning, realisatie en exploitatie van ruimtelijke opgaven, programma's en projecten. Beide partijen staan in dat geval op gelijke voet met elkaar (Van Ham en Koppenjan, 2002). Publiek-private samenwerking komt meestal tot stand, doordat de verwachting bestaat dat samenwerken kan zorgen voor meerwaarde voor de inhoud en het proces van een project. Private partijen hebben immers in potentie de beschikking over een bepaalde meerwaarde, die anders of nieuwer is dan die van publieke partijen. Om deze meerwaarde te benutten worden private partijen betrokken bij het uitvoeren van beleid of het realiseren van beleidsproducten of diensten (Klijn en Van Twist, 2007).

2.3.1 Publiek private samenwerking in Nederland

Publiek-private samenwerking in Nederland is niet nieuw. Al in de jaren '60 werden soortgelijke samenwerkingsverbanden aangegaan. Tot de jaren '80 bleef de overheid echter actief als initiator (Priemus, 2002). In de jaren '80 ontstonden in Nederland de eerste vormen van publiek-private samenwerking. In deze periode werden, naast de toenemende betrokkenheid van private partijen, ook meerdere publieke bedrijven geprivatiseerd (Wettenhall, 2003). Vooral bij stedelijke ontwikkelingsprojecten en infrastructurele projecten nam de betrokkenheid van private partijen alsmaar toe (Van Ham en Koppenjan, 2002). De voornaamste reden om private partijen meer bij ruimtelijke opgaven, programma's en projecten te betrekken had te maken met de verwachting dat dit kostenvoordelen zou opleveren en andere vormen van meerwaarde (Van Ham en Koppenjan, 2002).

Start publiek-private samenwerking

In 1986 werd door het Kabinet Lubbers voor het eerst het begrip publiek-private samenwerking genoemd (Van Ham en Koppenjan, 2002). Dit had tot gevolg dat meer dan twintig samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen werd gestimuleerd door het toenmalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) op het gebied van stedelijke ontwikkeling. Echter de samenwerking op het gebied van infrastructuur werden het meest bekend (Van Ham en Koppenjan, 2002). Voorbeelden van dergelijke projecten zijn: de A4 tussen Delft en Schiedam, de A59 tussen Geffen en Oss, de N31 tussen Leeuwarden en Drachten en de N301 tussen Hilversum en Haarlem, de Tweede Maasvlakte, de Betuwelijn en de HSL-lijn Zuid tussen Amsterdam en België (Koppenjan, 2005). Ook de Noordtunnel en de Wijkertunnel kwamen via publiek-private samenwerking tot stand (Klijn en Van Twist, 2007). De verwachte meerwaarde van de samenwerking tussen

publieke en private partijen bleek echter tegen te vallen. Bij de bouw van twee tunnels, de Noordtunnel en de Wijkertunnel, vielen de kosten hoger uit dan verwacht (Van Ham en Koppenjan, 2002). Private partijen waren verantwoordelijk voor de bouw en exploitatie van de tunnels, maar de kosten vielen respectievelijk 21% en 41% hoger uit dan wanneer de projecten tot stand zouden zijn gekomen door publieke financiering (Van Ham en Koppenjan, 2002). Sommige stellen dat dit te maken had met het feit dat de overheid niet op zoek was naar een samenwerking. Een andere verklaring is dat private partijen voornamelijk gericht zijn op de veiligheid en het vermijden van risico's in het project (Van Ham en Koppenjan, 2002). Ook de economische situatie in de jaren '80 speelde een belangrijke rol. De economie groeide niet meer, maar daalde. De hypotheekrente steeg in de jaren tot 12% en de werkloosheid nam grote vormen aan (Priemus, 2002). Private banken voelden hierdoor niet de noodzaak om publieke partijen te benaderen en te helpen met investeringen (Van Ham en Koppenjan, 2002).

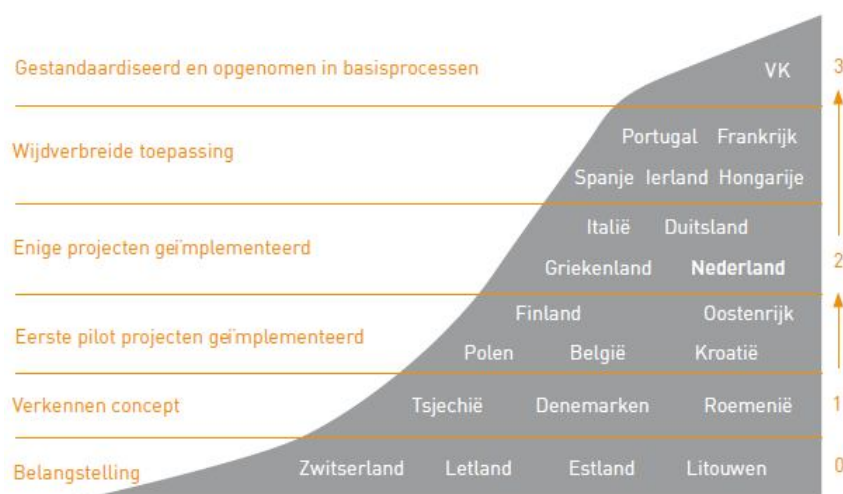
Terugkeren publiek-private samenwerking

Pas in de late jaren '90 kwam er weer interesse van publieke en private partijen op gang om samen te werken (Klijn en Teisman, 2003). Het Kabinet Kok stelde het doel om veel te investeren in infrastructuur. In 1998 verscheen daarom de nota 'Meer Waarde door Samen Werken' dat als basis zou gaan dienen voor nieuwe vormen van samenwerking (Klijn en Van Twist, 2007). Er werden zes tot tien projecten aangewezen, die 'laaghangend fruit' werden genoemd, waarbij samenwerking tussen publieke en private partijen werd toegepast (Klijn en Van Twist, 2007). De Nederlandse overheid richtte daarnaast het Fonds Economische Structuurversterking (FES) op om projecten, zoals de HSL-lijn Zuid en de Betuwelijn, te financieren met publiek geld (Priemus, 2002). De beschikbaarheid van publiek geld stimuleerde private partijen om ook te investeren. Hierdoor raakten private partijen meer betrokken en nam de mate van privaat kapitaal toe (Priemus, 2002).

2.3.2 Het internationale perspectief

Niet in elk land binnen Europa is in dezelfde mate sprake van publiek-private samenwerking. Waar in Nederland deze vorm van samenwerking in enige projecten is geïmplementeerd, is dat bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk sterk vertegenwoordigd en in Zwitserland weer veel minder (Commissie Private Financiering Infrastructuur, 2008). In figuur 3 is een overzicht gegeven van een aantal landen in Europa en de mate van implementatie van publiek-private samenwerking.

Figuur 3: Implementatie publiek-private samenwerking in Europa



Bron: Commissie Private Financiering Infrastructuur, 2008.

Steeds meer landen investeren in publiek-private samenwerkingsverbanden (Klijn en Teisman, 2003). Voor dergelijke samenwerkingsverbanden zijn een aantal motieven:

1. *Efficiënter*: Uit internationale ervaring blijkt dat de samenwerking tussen deze partijen kan leiden tot een snellere en efficiëntere implementatie van het project (Klijn en Teisman, 2003). Publiek-private samenwerking is sterk gestimuleerd door 'New Public Management (NPM)' ideeën (Klijn en Van Twist, 2007). New Public Management houdt in dat de overheid zich meer moet gaan richten op het maken van beleid, en de uitvoering moet over laten aan andere partijen, zoals private partijen (Klijn en Van Twist, 2007). Daarbij horende maatregelen als privatisering, marktwerking en uitbesteding hebben namelijk efficiëntie van het overheidsapparaat tot gevolg (Klijn en Van Twist, 2007);
2. *Effectiever*: Bovendien heeft publiek-private samenwerking, onder andere als gevolg van New Public Management, geleid tot een effectiever proces waardoor de kwaliteit van ruimtelijke opgaven, programma's en projecten toeneemt (Klijn en Van Twist, 2007);
3. *Doelstelling*: Publiek-private samenwerking is bovendien uitermate geschikt om aan gestelde doelen voor ruimtelijke opgaven, programma's en projecten te voldoen. Deze processen kunnen complex zijn in verband met verschillende belangen en interesses van betrokken partijen (Van Ham en Koppenjan, 2002).

2.3.3 De verschillende vormen van publiek-private samenwerking

Publieke en private partijen kunnen op meerdere manieren samenwerken waardoor de vorm die publiek-private samenwerking aanneemt kan verschillen (Edelenbos et.al., 2006). Er zijn twee basisvormen van publiek-private samenwerking te onderscheiden: PPS-consessies of PPS-contracten en PPS als organisatorisch samenwerkingsproject of PPS als partnerschap. In het vervolg van deze scriptie zijn alleen PPS-contracten en PPS als partnerschap als begrippen aangehouden. In onderstaande tabel is een duidelijk onderscheid weergegeven tussen de twee basisvormen, bijvoorbeeld met betrekking tot het type relatie, de scope van het project en de hoofdzakelijke managementprincipes.

Tabel 4: Publiek-private samenwerking: PPS-contracten en PPS als partnerschap

Kenmerken	1. PPS-contracten	2. PPS als partnerschap
Type relatie	Opdrachtgever (publieke partij) en opdrachtnemer (private partij).	Gezamenlijke besluitvorming (op zoek naar verbindingen).
Soort van problemen en specificatie van oplossingen	Publieke partij bepaalt probleem en oplossing.	Publieke en private partijen betrokken in gezamenlijk proces van probleem- en oplossingsspecificatie.
Scope van project	Neiging naar zoeken van heldere scheidingen eventuele scopeverbredingen moeten binnen die afgebakende verantwoordelijkheden vallen.	Neiging naar zoeken scopeverbredingen en verbinding elementen.
Succesvoorwaarden	Heldere contract- en aanbestedingsregels en duidelijk geformuleerde probleemstelling/projecteisen.	Verbinden van ambities en doelen, goede regels voor interactie, creëren committent en lonende samenwerking.
Managementprincipes	Projectmanagement: duidelijke doelen, tijdsplanning en mankracht.	Procesmanagement: doelzoekend, verbinden koppelen partijen en verbinden beslissingen.
Soort van coproductie	Beperkt en vooral voorafgaand aan aanbesteding, daarna alleen controle en geen coproductie.	Uitgebreid gedurende het hele proces, in het begin over aard van ambities en zoekend naar verbindingen, later meer coproductie bij gezamenlijk realiseren ambities.

Bron: Edelenbos et.al., 2006.

PPS-contracten en PPS als partnerschap

Er bestaan duidelijke verschillen tussen beide vormen van samenwerking. Onderstaande opsomming geeft een aantal van deze verschillen weer:

1. *PPS-contracten*: In een dergelijke vorm worden verschillende onderdelen van een project samengevoegd en vervolgens contractueel uitbesteed aan een andere, bijvoorbeeld private, partij (Edelenbos et.al., 2006). De samenwerking in deze vorm is dan ook 'verdeeld' tussen een opdrachtgever (publiek) en een opdrachtnemer (privaat). De mate van coproductie is hierdoor beperkt. Deze vorm van publiek-private samenwerking wordt ook wel gedefinieerd als DBFM (ontwerp, bouw, financiering en onderhoud) of DBFO (ontwerp, bouw, financiering en exploitatie) (Klijn en Van Twist, 2007), waarin de verschillende onderdelen worden uitbesteed aan private partijen. De opdrachtgever blijft immers verantwoordelijk en bepaalt het probleem en de oplossing (Edelenbos et.al., 2006). Bij een dergelijke samenwerkingsvorm is daarnaast sprake van projectmanagement, waarbij de doelen duidelijk zijn net als de tijdsplanning en de mankracht (Edelenbos et.al., 2006). De meerwaarde is inhoudelijk en kan worden gerealiseerd door projecten voor langere perioden uit te besteden aan private partijen, waardoor innovatie versterkt kan worden (Edelenbos et.al., 2006);
2. *PPS als partnerschap*: In deze vorm worden meerdere projecten met elkaar samengevoegd om meerwaarde te bereiken, waarbij publieke en private partijen bijvoorbeeld gezamenlijk een ontwikkelingsbedrijf oprichten. De samenwerking in deze vorm is niet verdeeld, maar 'gedeeld' waarbij problemen en oplossing samen worden gedefinieerd (Edelenbos, et.al., 2006). Hierdoor is sprake van een gezamenlijke besluitvorming en procesmanagement, waar doelzoekend, verbinden en koppelen centraal staan. Het bedrijf ontwikkelt, onderhoud of exploiteert in dit geval het ruimtelijk project (Koppenjan, 2005). De meerwaarde is gericht op het proces, meerdere projecten kunnen door samenvoeging elkaar immers versterken (Edelenbos et.al., 2006).

2.3.4 Risico's en barrières rondom publiek-private samenwerking

Er bestaan verschillende risico's en barrières rondom publiek-private samenwerking. Hierbij gaat het om zowel risico's en barrières voor publieke als private partijen. In onderstaande tabel zijn de mogelijke risico's en barrières van en tussen publieke en private partijen weergegeven.

Tabel 5: Risico's en barrières rondom publiek-private samenwerking

	Publieke partijen	Private partijen
<i>Risico's</i>	1. Inhoudelijke risico's 2. Politieke risico's 3. Democratische risico's 4. Financiële risico's 5. Risico's betreffende private discontinuïteit	1. Constructie en exploitatierisico's 2. Risico's voor hoge transactiekosten 3. Sociale risico's 4. Beleidsrisico's 5. Risico voor politieke discontinuïteit 6. Administratieve risico's
<i>Barrières (culturele en institutionele verschillen)</i>	1. Lange termijn focus 2. Niet gericht op exploitatie en cash flow 3. Politieke voorrang handicap voor partnerschap	1. Korte termijn focus 2. Focus op terugbetaling en cash flow 3. Tekort aan begrip politieke- en publieke processen

Bron: Van Ham en Koppenjan, 2002.

De mogelijke barrières hebben te maken met de culturele- en institutionele verschillen die kunnen bestaan tussen publieke en private partijen (Van Ham en Koppenjan, 2002). Private

partijen kunnen bijvoorbeeld weinig interesse tonen om een samenwerking met publieke partijen aan te gaan, omdat vanuit de Nederlandse bedrijfscultuur deze samenwerking niet gewoon en interessant is (Van Ham en Koppenjan, 2002). Daarnaast hebben private partijen een focus op de korte termijn en hebben dergelijke partijen weinig verstand van politieke processen. Publieke partijen weten hier meer van en hebben juist een focus op de lange termijn (Van Ham en Koppenjan, 2002). Verder bestaat de angst bij private partijen om hun verantwoordelijkheden en onafhankelijkheid te verliezen wanneer zij actief betrokken raken (Bovaird, 2004). Bovendien, als gevolg van publiek-private samenwerking, kan bij politici de angst ontstaan om verantwoordelijkheden met betrekking tot onder ander beleid te verliezen. Politici delen dan ook niet graag hun verantwoordelijkheden (Bovaird, 2004). Ook hebben publieke partijen te maken met het afleggen van een bepaalde verantwoording, met name tegenover burgers of andere maatschappelijke partijen. Dit is bij private partijen niet of in mindere mate het geval (Bovaird, 2004). Wanneer dergelijke barrières blijven bestaan zullen private- en publieke partijen onwelwillend blijven staan tegenover verschillende publiek-private vormen van samenwerking (Van Ham en Koppenjan, 2002). Het is bijvoorbeeld mogelijk dat verschillende partijen de risico's rondom een project op elkaar afschuiven. Dit kunnen bijvoorbeeld inhoudelijke, politieke en financiële risico's zijn. Hierdoor worden wellicht mogelijkheden die vaak bestaan rondom ruimtelijke projecten voor een dergelijke samenwerking, zoals de meerwaarde van private partijen, niet gerealiseerd (Van Ham en Koppenjan, 2002).

2.4 De meerwaarde van samenwerken

Publieke en private partijen beschikken over een bepaalde vorm en mate van meerwaarde. In dit scriptieonderzoek is het onderscheid gemaakt tussen de potentiële en de gerealiseerde meerwaarde van deze partijen. Wanneer de potentie van private partijen met betrekking tot meerwaarde van private partijen immers niet volledig gerealiseerd wordt valt dit onderscheid te maken. Beide partijen kunnen elkaar aanvullen, omdat beide beschikken over andere of nieuwe vormen van meerwaarde.

2.4.1 De potentiële en gerealiseerde meerwaarde

Zoals dit theoretisch kader weergeeft kan een samenwerking tussen publieke en private partijen, zoals publiek-private samenwerking, leiden tot meerwaarde. De potentie die private partijen hebben aan meerwaarde, de potentiële meerwaarde, kan hierdoor mogelijk benut worden. Het is echter ook mogelijk dat deze potentiële meerwaarde niet volledig benut wordt, terwijl er wel wordt samengewerkt. Dit kan onder andere te maken hebben met het feit dat private partijen te indirect betrokken zijn. Meerwaarde wordt ook wel aangeduid als synergie. Hierbij is de som meer dan de delen, doordat de verschillende partijen elkaar door samenwerking kunnen versterken (Klijn en Van Twist, 2007). Dit kan leiden tot extra opbrengsten die zonder samenwerken niet tot stand zouden zijn gekomen. Deze worden ook wel 'win-winsituaties' genoemd (Edelenbos et.al., 2006). Voorbeelden van de meerwaarde die kunnen ontstaan is een verlaging van de kosten, een kwalitatief beter project (Van Ham en Koppenjan, 2002) en mogelijke schaalvoordelen die optreden met betrekking tot de diensten van het project (Bovaird, 2004). Een ander voorbeeld is een toename in capaciteit en competenties. Verschillende betrokken partijen kunnen elkaar namelijk goed aanvullen (Bovaird, 2004). Ook kan de samenwerking een 'leerfunctie' hebben. Partijen kunnen, doordat zij betrokken zijn, van elkaar leren en hierdoor bestaande problemen mogelijk (sneller) oplossen (Bovaird, 2004). Voor publieke partijen is de betrokkenheid van private partijen bovendien wensbaar, omdat private partijen kunnen zorgen voor een efficiënter proces. Dit in verband met hun marktgerichte aanpak en de daarbij horende innovatieve creativiteit die publieke partijen niet hebben (Van Ham en Koppenjan, 2002). Voor private partijen is een samenwerking met publieke partijen interessant, omdat het nieuwe markten voor hen opent en kan zorgen voor nieuwe investeringsmogelijkheden (Van Ham en Koppenjan, 2002). Het gaat dus met name om de mate van betrokkenheid. Publieke partijen blijven in Nederland namelijk in de meeste gevallen verantwoordelijk (Koppenjan, 2005). Het is mogelijk dat meerwaarde niet tot stand komt of dat de potentiële meerwaarde van

betrokken partijen niet benut wordt. Alleen als een samenwerking op de juiste manier wordt vormgegeven levert samenwerken meerwaarde op (Kenniscentrum PPS, 2006). Het startpunt van deze vorm van meerwaarde is samenwerking. Gedurende het proces ontwikkelt deze samenwerkingsvorm zich tot een bepaalde mate van meerwaarde. Met andere woorden, het is een 'rollend proces' waarbij de meerwaarde pas in het verloop van het proces tot stand komt doordat partijen elkaar versterken en aanvullen.

2.4.2 Concrete vormen van meerwaarde

In dit scriptieonderzoek is de keuze gemaakt om zes vormen van meerwaarde te onderzoeken en te toetsen. Hierbij gaat het om innovatie, effectiviteit, procesefficiëntie, kostenefficiëntie, lagere risico's en probleemoplossend vermogen.

Innovatie

De mate van de betrokkenheid van private partijen is afhankelijk van de mate van kennis, expertise, innovatieve ideeën en ervaring die bij publieke partijen aanwezig zijn. Is deze meerwaarde wel aanwezig bij betrokken publieke partijen, dan zullen private partijen minder betrokken worden bij het project (Kenniscentrum PPS, 2006) en wordt hun potentiële meerwaarde niet benut. Private partijen kunnen dus met andere of nieuwe vormen van innovatie meerwaarde leveren aan besluitvormingsprocessen van ruimtelijke opgaven, programma's en projecten. Private partijen zijn met andere woorden aanvullend ten opzichte van publieke partijen. Andere of nieuwe kennis en innovatieve ideeën hebben verschillende gevolgen voor een dergelijk vraagstuk. Eén van de gevolgen is een effectiviteit, een kwalitatief betere opgave, programma of project.

Effectiever: een kwalitatief betere opgave, programma op project

De invloed van private partijen en de inbreng van hun meerwaarde leidt niet alleen tot een betere uitvoering, maar ook tot een betere opgave, programma of project. Het gaat hierbij dus om de inhoud. Private partijen kunnen een goede bijdrage leveren aan de inhoud van het project door middel van innovatieve ideeën (Kenniscentrum PPS, 2006). In hoeverre private partijen de kans krijgen op hun potentiële meerwaarde te benutten hangt af van de houding van publieke partijen (Kenniscentrum PPS, 2006). Een belangrijke vraag die hierbij speelt is: in hoeverre bieden publieke partijen private partijen de ruimte om hun ideeën te produceren en aan het project toe te voegen? Voor een groot deel is dit afhankelijk van de fase waarin een project zich begeeft (Kenniscentrum PPS, 2006). Een beter project kan dus alleen het gevolg zijn wanneer publieke partijen private partijen de ruimte geven om meerwaarde, bijvoorbeeld in de vorm van innovaties, aan het project te leveren. Voor private partijen als bouwbedrijven is de uitvoering van ruimtelijke opgaven, programma's en projecten hun kerntaak (Kenniscentrum PPS, 2006). Zij beschikken dan ook over een hoge mate van expertise, ervaring en voornamelijk innovatie. Publieke partijen hebben dit veel minder omdat deze partijen hier minder mee in aanraking komen (Kenniscentrum PPS, 2006). Wanneer de meerwaarde van private partijen aan een project wordt toegevoegd, en dus de potentiële meerwaarde wordt benut, is de verwachting dat het project of programma effectiever en meer marktgericht wordt uitgevoerd (Kenniscentrum PPS, 2006).

Procesefficiëntie: snellere realisatie van de doeleinden en kostenefficiëntie: kostenvoordelen

Een kwalitatief betere opgave, programma of project is dus het gevolg van de beschikbaarheid van expertise, ervaring en innovatieve ideeën. Dit leidt weer tot efficiëntie in het project. Hierbij gaat het om procesefficiëntie en kostenefficiëntie (Klijn, 2007). De kosten kunnen, als gevolg van de samenwerking tussen publieke en private partijen, worden gedeeld. Hierdoor nemen de totale kosten niet direct af, maar nemen wel de kosten voor de publieke partijen af omdat een deel gefinancierd wordt door private partijen (Klijn, 2007). De verwachting is dat wanneer private partijen betrokken zijn bij ruimtelijke opgaven, programma's en projecten, dat dit totale kostenvoordelen oplevert (Klijn, 2007). Dit kan weer de volgende voordelen opleveren:

1. Private partijen kunnen bij het ontwerp, de constructie en de exploitatie lagere kosten realiseren (Klijn, 2007). Als wordt gekozen voor PPS als organisatorisch samenwerkingsverband of PPS als partnerschap, nemen de transactiekosten af doordat verschillende fasen van het project aan elkaar gekoppeld worden en geïntegreerd (Klijn, 2007);
2. Een ander voorbeeld is dat bij de verlening van vergunning van ruimtelijk (bouw) projecten de kosten lager uit kunnen vallen door het bestaande samenwerkingsverband tussen publieke en private partijen (Klijn, 2007);
3. Verder kunnen de kosten voor het onderhoud lager uitvallen. In vele gevallen kiezen private partijen bij grote ruimtelijke opgaven, programma's en projecten voor materialen met een hogere aanschafwaarde (Klijn, 2007). Hierdoor zijn de aanschafkosten wel hoger, maar zijn de onderhoudskosten lager. De extra kosten in de beginfase van het project kunnen zo worden terug verdiend (Klijn, 2007). Hier worden contracten als DBFM (ontwerp, bouw, financiering en onderhoud) of DBFO (exploitatie in plaats van onderhoud) mee bedoeld (Klijn, 2007);
4. Tot slot kunnen er kostenvoordelen optreden doordat er sprake is van concurrentie tussen private partijen (Klijn, 2005). De keuze voor een private partij wordt meestal gemaakt op basis van het aanbestedingstraject. Door concurrentie kunnen de totale kosten voor een ruimtelijke opgave, programma of project afnemen, wat een logisch gevolg is van marktwerking (Klijn, 2007).

Lagere risico's

Het is van belang om de risico's van een project te minimaliseren. Hiervoor zullen delen van het project opgeknipt moeten worden en alleen publieke of private partijen voor deze delen verantwoordelijk te maken (Klijn et.al., 2006). In dit geval worden onderdelen van het project verdeeld, wat een kenmerk is van PPS concessies of PPS contracten. Immers wanneer alleen zij verantwoordelijk zijn zullen risico's geminimaliseerd worden. Hierdoor nemen de interacties tussen deze partijen af, maar de eenzijdigheid van het project neemt wel toe (Klijn et.al., 2006). Bij risico's spelen verantwoordelijkheden een grote rol. Risico's binnen het project nemen immers af wanneer deze verdeeld of gedeeld worden tussen meerdere partijen. Bij publiek-private samenwerking is hiervan sprake, waardoor de risico's lager liggen en de haalbaarheid van een project toeneemt (Kenniscentrum PPS, 2006). Hierbij gaat het voornamelijk om de risico's met betrekking tot de kosten. Wanneer private partijen een deel van de kosten voor hun rekening nemen, dan neemt het risico voor beide partijen af. Bovendien schept de betrokkenheid van private partijen, in een vroeg stadium, (financiële) duidelijkheid (Kenniscentrum PPS, 2006).

Probleemoplossend vermogen: bundelen van krachten en middelen

Zoals hierboven beschreven kunnen private partijen een goede bijdrage leveren aan de inhoud van het project door middel van innovaties. Echter kunnen zij ook oplossingen bieden voor bestaande problemen (Kenniscentrum PPS, 2006). Het probleemoplossend vermogen kan op twee manieren worden uitgelegd. Ten eerste kan het vermogen betrekking hebben op de 'kracht van middelen'. Hiermee wordt de meerwaarde van private partijen bedoeld die naar voren komt in de middelen die zij beschikbaar stellen om bestaande problemen op te lossen (Edelenbos en Klijn, 2009). Ten tweede kan er ook sprake zijn van 'uitvoeringskracht'. Dit is de meerwaarde van private partijen die naar voren komt bij de uitvoering van ruimtelijke opgaven, programma's en projecten. Door middel van de realisatie van projecten in de uitvoeringsfase kunnen dergelijke partijen bestaande problemen oplossen (Edelenbos en Klijn, 2009). Net als bij de effectiviteit is dus de fase van een project bij deze vorm van belang en in hoeverre private partijen de ruimte krijgen om hun oplossingen aan te bieden (Kenniscentrum PPS, 2006).

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is het theoretisch kader van het scriptieonderzoek weergegeven. In het theoretisch kader zijn een aantal zaken behandeld. Zo is de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van publieke en private partijen aan bod gekomen, net als de trend van een toenemende betrokkenheid van private partijen de afgelopen jaren in Nederland. Zo werden voorheen private partijen niet of in beperkte mate betrokken bij het besluitvormingsproces van ruimtelijke opgaven, programma's en projecten. Dit terwijl private partijen, en ook publieke partijen, beschikken over een bepaalde meerwaarde. De laatste jaren is hier, als gevolg van decentralisatie en privatisering, verandering in gekomen. Hierdoor is de betrokkenheid van private partijen weer toegenomen. Dit heeft er voor gezorgd dat het voordeel van private betrokkenheid, namelijk meerwaarde, gerealiseerd kan worden. Omdat er een verschil bestaat in de potentie en de meerwaarde die gerealiseerd is, is er het onderscheid gemaakt tussen gerealiseerde en potentiële meerwaarde. In het theoretisch kader zijn de volgende vormen van meerwaarde uiteengezet: innovatie, een effectiever project, procesefficiëntie, kostenefficiëntie, lagere risico's en probleemoplossend vermogen. Een nadeel echter van een toenemende private betrokkenheid is dat het aantal betrokken partijen groter wordt, wat een institutionele complexiteit veroorzaakt. Ook aan deze complexiteit, net als de complexiteit van het proces dat toeneemt, is in dit theoretisch kader aandacht besteed. Verder kan de vorm en de mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheid per vraagstuk, per fase en per partij verschillen. Dit bepaalt of en zo ja in welke mate, er sprake is van publiek-private samenwerking (PPS). Aan twee vormen van publiek-private samenwerking is in het theoretisch kader aandacht besteed, namelijk PPS-contracten en PPS als partnerschap.

3. Methoden van onderzoek en operationalisering

Nu de aanleiding en de probleemstelling van dit scriptieonderzoek besproken zijn, net als bijbehorende wetenschappelijke theorieën in het theoretisch kader komen in dit hoofdstuk de methoden van onderzoek en de operationalisering van de kernconcepten aan bod. Dit hoofdstuk stroomt logisch voort uit de voorgaande hoofdstukken over de theorieën van het onderzoek en gaat eerst in op de methoden van onderzoek en vervolgens op de operationalisering van de kernconcepten. Hierbij komen onder andere de objecten van studie aanbod, de kernvariabelen en de daarbij horende indicatoren. Vervolgens zijn de onderzoeksvragen van dit scriptieonderzoek uiteengezet. De volgende doelstelling staat in het onderzoek centraal.

Doelstelling: *Het verschil analyseren tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van private partijen en komen tot concrete aanbevelingen voor het verbeteren van het besluitvormingsproces rondom het Deltaprogramma IJsselmeergebied, met betrekking tot het benutten van de potentiële meerwaarde.*

3.1 De methoden van onderzoek

De hoofdmethode van dit scriptieonderzoek is een kwalitatieve onderzoeksmethode, namelijk explorerend. Ten eerste is immers binnen deze scriptie onderzoek gedaan naar een beperkt aantal objecten van studie. In dit geval is dat één object, namelijk het besluitvormingsproces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Binnen een kwalitatief onderzoek worden de gekozen objecten dieper onderzocht dan binnen een kwantitatief onderzoek. In een kwantitatief onderzoek is het doel om zo veel mogelijk objecten te onderzoeken, hier is dat niet het geval (Bryman, 2008). In het onderzoek is het besluitvormingsproces betreffende het Deltaprogramma IJsselmeergebied onderzocht om vervolgens mogelijk aanbevelingen te kunnen geven voor het programma. Ten tweede is er in een kwalitatief onderzoek een sterke relatie tussen de theorie en het onderzoek, waarvan hier sprake is (Bryman, 2008). De keuze voor een kwantitatief onderzoek zorgt er voor dat het lastig is om de conclusies van het onderzoek te generaliseren. Echter is het wel gemakkelijker om dieper op het object van studie in te gaan (Van Thiel, 2007). De kwalitatieve data voor het onderzoek zijn gehaald uit uitspraken van personen in interviews, fragmenten uit teksten, wetenschappelijke literatuur en beelden (Van Thiel, 2007). De personen die geïnterviewd zijn, zijn terug te vinden in bijlage 2 van deze scriptie. Ook observaties uit vergadering hebben gezorgd voor de toevoeging van relevante data. Zo heeft een vergadering van het Regionaal Overlegorgaan (ROIJ), één van de organen van het Deltaprogramma IJsselmeergebied waar private partijen in vertegenwoordigd zijn, hieraan bijgedragen. Hierbij gaat het om de ROIJ vergadering van 20 juni j.l. Ook de IJsselmeerdagen (conferenties met de publieke partners in de regio) van 3 juli j.l. en 8 en 9 mei j.l. hebben veel relevante data opgeleverd. Deze data is vervolgens geanalyseerd.

3.2 Een operationalisering van de kernconcepten

Kernconcepten bestaan uit (primaire) objecten, kernvariabelen en daaraan gekoppelde indicatoren. In onderstaande tabel is een overzicht hiervan weergegeven. In bijlage 3 is de volledige tabel terug te vinden, inclusief bijbehorende interviewvragen aan de respondenten.

Tabel 6: Operationalisering van de kernconcepten

Objecten en primaire objecten	Kernvariabelen	Definitie kernvariabelen	Indicatoren
Besluitvormings-proces (procesanalyse)	PPS-constructies	De vorm van samenwerking binnen een besluitvormingsproces van ruimtelijke opgaven, programma's en projecten waarbij de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van publieke en private partijen wordt gedeeld of verdeeld.	1. PPS-contracten
			a. fasen geïntegreerd
			b. uitbesteding
			c. tijd van uitbesteding
			2. PPS als partnerschap
			a. meerdere programma's en projecten
	Meerwaarde	De toevoeging, met betrekking tot de inhoud en het proces, die partijen in potentie kunnen hebben of hebben gerealiseerd voor het programma.	b. ontwikkelingsbedrijf
			1. Potentieel
			2. Gerealiseerd
			a. Innovatie
			i. procesinnovatie
			ii. projectinnovatie
			b. Effectiever: een kwalitatief beter project
			i. toename kwaliteit
			ii. resultaat/doelen behaald
			c. Procesefficiëntie: snellere realisatie van doeleinden
			i. verwachte tijd
			ii. over tijd of binnen de tijd
			d. Kostenefficiëntie: kostenvoordelen
			i. verwachte kosten
			ii. uiteindelijke kosten
			e. Lagere risico's
			i. bestaande risico's
			ii. afname risico's
	Betrokkenheid	De vorm en mate waarin partijen deelnemen aan- en belanghebbenden zijn in een besluitvormingsproces.	f. Probleemoplossend
			i. kracht van middelen
			ii. uitvoeringskracht
			1. Vorm
	Verantwoordelijkheid	De vorm en mate waarin partijen aansprakelijk zijn en verantwoording dragen binnen een besluitvormingsproces.	a. direct
			b. indirect
			2. Mate
			a. actief
			b. passief
			1. Vorm
			a. gedeelde verantwoordelijkheid
			b. separate verantwoordelijkheid
			2. Mate

Bron: eigen materiaal, 2012.

3.2.1 De selectie van (primaire) objecten

In tegenstelling tot een kwantitatief onderzoek is dit scriptieonderzoek gericht op één object van studie. Het object dat in deze scriptie onderzocht is, is het besluitvormingsproces rondom het Deltaprogramma IJsselmeergebied met een focus op mogelijke betrokken private partijen. Bij een ruimtelijk besluitvormingsproces wordt de volgende definitie gebruikt, waarbij betrokken partijen en de fase van het project het verschil bepaald tussen verschillende processen.

Besluitvormingsproces

Het systeem waarin verschillende partijen vertegenwoordigd zijn en met elkaar interactie voeren om te komen tot nieuwe doelen en beslissingen.

Het primaire object van studie is dus een proces, met een focus op private partijen. Zoals in het theoretisch kader echter naar voren kwam zijn er veel verschillende private partijen. Voor dit scriptieonderzoek is de keuze gemaakt om private partijen te selecteren die betrokken zijn via inkoop, zoals advies- en ingenieursbureaus, en die betrokken zijn gedurende het proces. Deze private partijen zijn vertegenwoordigd in één van de overlegorganen van het Deltaprogramma IJsselmeergebied, namelijk het Regionaal Overlegorgaan IJsselmeergebied (ROIJ).

3.2.2 De kernvariabelen

Voor het onderzoek zijn verschillende kernvariabelen onderzocht, te weten: PPS-constructies, meerwaarde, betrokkenheid en verantwoordelijkheid. De betrokkenheid en verantwoordelijkheid van publieke en private partijen zijn essentiële variabelen. Deze bepalen immers of er sprake is van PPS-constructies en in welke mate meerwaarde, potentieel of gerealiseerd, aanwezig is. De potentie van private partijen wordt gemeten door iedere respondent te ondervragen wat hij of zij ziet als de potentiële meerwaarde van private partijen. Zoals in het theoretisch kader naar voren kwam kunnen partijen onmogelijk verantwoordelijk zijn zonder betrokken te zijn. Verantwoordelijkheid gaat dus nog een stapje verder, waarbij partijen niet alleen actief aanwezig zijn maar ook verantwoording nemen voor de gevolgen van een project. In het onderzoek is gewerkt met de volgende definities van de kernvariabelen.

PPS-constructies

De vorm van samenwerking binnen een besluitvormingsproces van ruimtelijke opgaven, programma's en projecten waarbij de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van publieke en private partijen wordt gedeeld of verdeeld.

Meerwaarde

De toevoeging, met betrekking tot de inhoud en het proces, die partijen in potentie kunnen hebben of hebben gerealiseerd voor het programma.

Betrokkenheid

De vorm en mate waarin partijen deelnemen aan- en belanghebbenden zijn binnen een besluitvormingsproces.

Verantwoordelijkheid

De vorm en mate waarin partijen aansprakelijk zijn en verantwoording dragen binnen een besluitvormingsproces.

3.2.3 De indicatoren

Om de bovenstaande kernvariabelen te onderzoeken is gebruik gemaakt van verschillende indicatoren die deze variabelen verduidelijken en onderzoekbaar maken.

PPS-constructies

PPS-constructies zijn er in alle soorten en maten, zoals het theoretisch kader al weergaf. Het belangrijkste onderscheid is echter het verschil tussen PPS-contracten en PPS als partnerschap. Deze twee elementen vormen de indicatoren van deze eerste kernvariabel.

Meerwaarde

Naast PPS-constructies is ook de potentiële en de gerealiseerde meerwaarde van private partijen onderzocht. Met potentiële meerwaarde wordt de meerwaarde bedoeld die private partijen in potentie kunnen hebben, maar (nog) niet gerealiseerd is. Met de gerealiseerde meerwaarde wordt de meerwaarde bedoeld die verwezenlijkt is. Meerwaarde bestaat uit vele vormen. Voor dit onderzoek is er een selectie gemaakt uit zes vormen die de indicatoren zijn van de kernvariabel. De geselecteerde vormen van meerwaarde zijn:

1. Innovatie: proces- en projectinnovatie;
2. Effectiever: een kwalitatief beter project;
3. Procesefficiëntie: snellere realisatie van doeleinden;
4. Kostenefficiëntie: kostenvoordelen;
5. Lagere risico's: lagere risico's tijdens het proces;
6. Probleemoplossend vermogen: kracht van middelen of uitvoeringskracht om bestaande problemen te kunnen oplossen.

Betrokkenheid

Private partijen zijn in verschillende vormen en mate betrokken. De vorm en de mate zijn de indicatoren van deze kernvariabel. Bij de vorm is de focus gelegd op de manier waarop private partijen betrokken zijn. Hierbij is onderscheid gemaakt in directe betrokkenheid (face to face contact, telefonisch contact, contact per email etc.) en indirecte betrokkenheid (contact via tussenpersonen, contact via andere partijen etc.) van private partijen. Bij de mate van betrokkenheid gaat het voornamelijk om de activiteit, dan wel de passiviteit van de betrokkenheid van private partijen.

Verantwoordelijkheid

Net als bij betrokkenheid van private partijen gaat het bij de verantwoordelijkheid om de vorm en de mate. Bij de vorm is onderzocht op welke manier private partijen verantwoordelijk zijn. Dit kan gedeeld zijn, samen met publieke partijen, of verdeeld. Bij het laatste zijn bepaalde onderdelen van het programma aan private partijen uitbesteed. Bij de mate van verantwoordelijkheid is geanalyseerd hoeveel verantwoordelijkheid private partijen dragen in het proces en in welke fase van het proces.

3.3 De hoofdvraag en de deelvragen van onderzoek

De volgende hoofdvraag is gebruikt bij de analyse van dit scriptieonderzoek. Om het onderzoek te verduidelijken in gebruik gemaakt van het conceptuele kader in figuur 4.

Hoofdvraag: *Hoe valt de relatie tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van betrokken publieke en private partijen bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied te typeren, wat zijn de spanningspunten en welke lessen kunnen voor toekomstige private participatie worden getrokken?*

Met behulp van het verschil tussen beide vormen van meerwaarde, de verklaringen daarvoor en de spanningspunten die in het proces naar voren komen, zijn tot slot in de conclusie concrete aanbevelingen gegeven voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Voordat de deelvragen van deze scriptie aan bod komen, is het belangrijk om een definitie te geven van het begrip spanningspunt. Door een definitie te formuleren wordt immers duidelijk wat een spanningspunt is en wanneer dit kan ontstaan. Vervolgens, aan de hand van de definitie, kunnen de spanningspunten gemakkelijker worden vergeleken en gekoppeld worden aan verklaringen omtrent het verschil tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van private partijen. De spanningspunten zijn beschrijvend van aard en laten dus zien wat deze

punten inhouden. Bij de zoektocht naar spanningspunten is de focus gelegd op de verschillen die bestaan. Verschillen zorgen er immers voor dat spanningspunten ontstaan of aan de oppervlakte komen. In hoofdstuk 7 zijn de beschrijvende spanningspunten gekoppeld aan verklaringen die laten zien waarom er verschillen bestaan tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van private partijen.

Spanningspunt

Een moment in een besluitvormingsproces waar een verschil van inzicht ontstaat of aan de oppervlakte komt tussen de betrokken partijen. Ook bij een bepaalde onrust in het proces is hiervan sprake.

De hoofdvraag is onderzocht aan de hand van de onderstaande drie deelvragen. Deze deelvragen zijn beantwoord in de analyse hoofdstukken van dit scriptieonderzoek, namelijk hoofdstuk 5, 6 en 7.

Deelvraag 1: *Wat is bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied de vorm en de mate van de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen, is er sprake van PPS en zo ja, hoe manifesteert deze vorm van samenwerking zich?*

Deze eerste deelvraag brengt voornamelijk in kaart welke publieke en private partijen aanwezig zijn en in welke hoedanigheid. Is er bijvoorbeeld sprake van een publiek-private samenwerking en welke vorm van deze samenwerking? Om deze vraag te beantwoorden is voornamelijk gekeken naar de vorm en de mate van de betrokkenheid en de verantwoordelijkheid van private partijen. In hoofdstuk 2 is immers naar voren gekomen dat deze begrippen onder andere de aanwezigheid van verschillende partijen bepalen. Hierbij gaat dit onderzoek verder dan een vorm van publiek-private samenwerking waar veelal van wordt uitgegaan, namelijk één partij doet een deel en een andere partij doet iets anders. Ook een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie komt namelijk in deze scriptie als publiek-private samenwerking naar voren, namelijk PPS-contracten. De eerste onderzoeksvraag is onderzocht door middel van documentanalyse, zoals het Deltaprogramma 2012 en het afnemen van interviews met betrokken publieke en private partijen binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied.

Deelvraag 2: *Waaruit blijkt de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van de betrokken private partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied, en wat is het verschil?*

De tweede deelvraag gaat in op de potentiële en de gerealiseerde meerwaarde van private partijen. Hierbij is gekeken naar zes vormen van meerwaarde, te weten: innovatie, effectiever, procesefficiëntie, kostenefficiëntie, lagere risico's en probleemoplossend vermogen. Deze zes vormen van meerwaarde zijn geanalyseerd aan de hand van een vijfpuntsschaal: zeer lage meerwaarde (--), lage meerwaarde (-), neutraal (0), hoge meerwaarde (+) en zeer hoge meerwaarde (++). De tweede onderzoeksvraag is onderzocht door middel van het afnemen van interviews met betrokken publieke en private partijen binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied en een observatie van de ROIJ vergadering op 20 juni j.l. en de IJsselmeerdagen van 3 juli j.l. en 8 en 9 mei j.l.

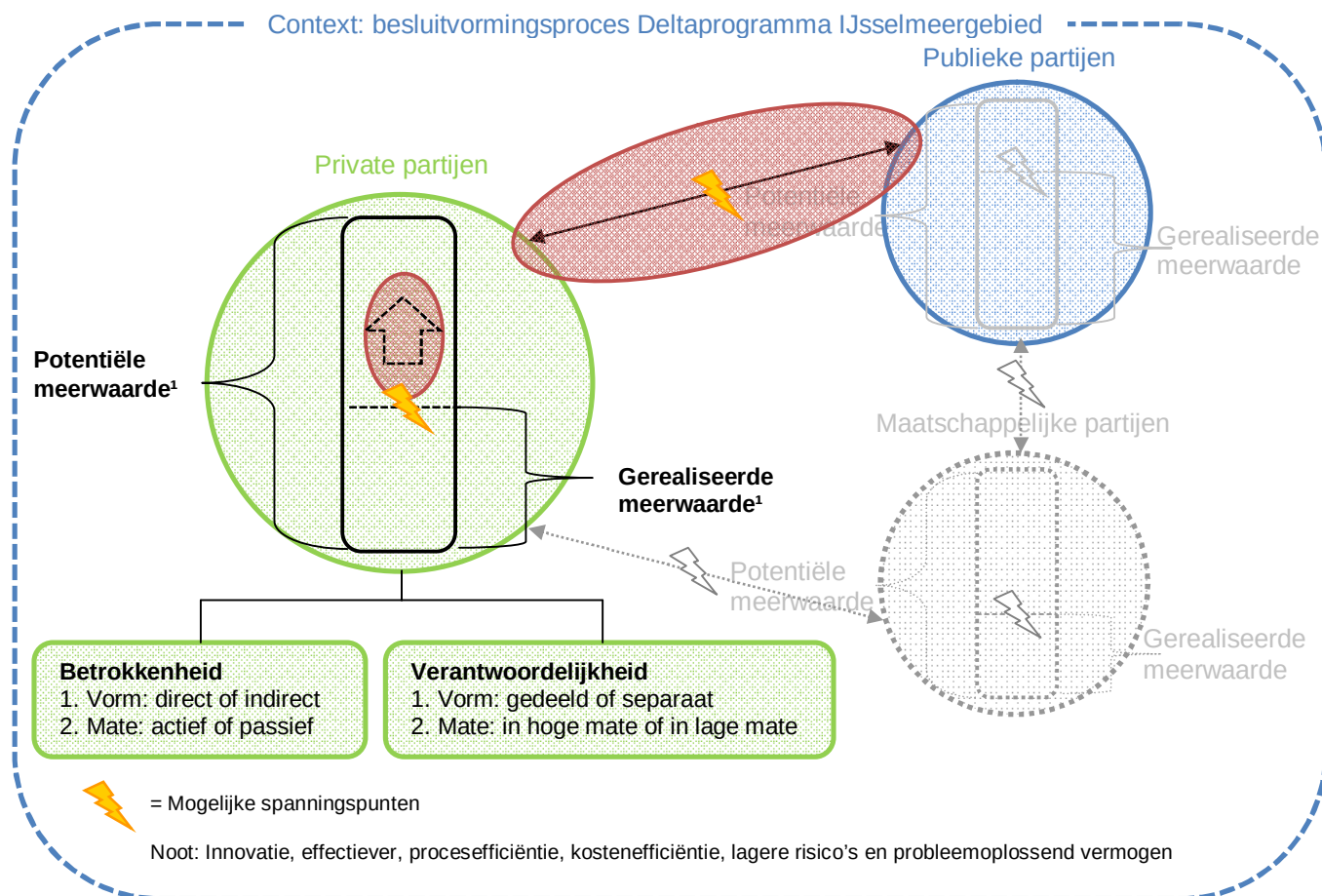
Deelvraag 3: *Hoe kan het verschil tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van private partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied worden verklaard en op welke manier, kijkend naar de vorm en mate betrokkenheid en verantwoordelijkheid, kan de potentiële meerwaarde worden gerealiseerd?*

De derde deelvraag maakt een vergelijking tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde en geeft voor het mogelijk verschil een aantal verklaringen. Ook is aandacht besteed aan mogelijke oplossingen met betrekking tot de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen om de potentiële meerwaarde te realiseren. Ook de derde en laatste onderzoeksvraag is onderzocht door middel het afnemen van interviews met betrokken publieke en private partijen binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied en

een observatie van de ROIJ vergadering op 20 juni j.l. en de IJsselmeerdagen van 3 juli j.l. en 8 en 9 mei j.l.

In figuur 4 is het conceptuele kader van dit scriptieonderzoek weergegeven om bovenstaande onderzoeksvragen verduidelijken. Onderstaande invulling van het model is niet op basis van het onderzoek, maar speculatief.

Figuur 4: Conceptueel kader van het scriptieonderzoek



Bron: eigen materiaal, 2012.

Het conceptueel kader is opgebouwd uit drie domeinen die actief zijn in het besluitvormingsproces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied, te weten de private partijen, de publieke partijen en de maatschappelijke partijen. Het laatste domein wordt niet meegenomen in het onderzoek en staat daarom licht weergegeven in het conceptuele kader. De domeinen zijn opgebouwd uit twee elementen. Ten eerste is de zogenaamde meerwaarde 'barometer' van belang. Deze barometer geeft de mate weer van meerwaarde. Zo is er sprake van een potentiële en een gerealiseerde meerwaarde van de verschillende partijen. De hoogte van de barometer geeft aan in hoeverre de potentiële meerwaarde van private partijen is benut. Een voorbeeld; wanneer de barometer aangeeft dat de gerealiseerde meerwaarde laag is, dan wordt de potentiële meerwaarde van private partijen in minimale mate benut. Van belang is om de potentiële meerwaarde van private partijen in grote mate te benutten, omdat dit van toegevoegde waarde is voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied en daarmee de inhoudelijke en de procesmatige kwaliteit van het programma toeneemt. De grote pijl in het private domein geeft het belang weer om de gerealiseerde meerwaarde van private partijen te vergoten, en dus de hoogte van de

barometer te laten stijgen. Zoals weergegeven is de potentiële meerwaarde, net als de gerealiseerde meerwaarde, onder te verdelen in zes vormen: innovatie, effectiever, procesefficiëntie, kostenefficiëntie, lagere risico's en probleemoplossend vermogen. Omdat deze scriptie zich focust op de meerwaarde van private partijen zijn bij de andere domeinen, evenals de potentiële als de gerealiseerde meerwaarde, licht gedrukt.

Ten tweede is bij de private partijen, waar deze scriptie zich op focust, de vorm en de mate van de betrokkenheid en de verantwoordelijkheid weergegeven. Zo kan de betrokkenheid van deze partijen wat betreft de vorm direct of indirect zijn. De mate van betrokkenheid is onder te verdelen in actief dan wel passief. De vorm van verantwoordelijkheid van private partijen kan daarnaast separaat of verdeeld zijn met publieke of maatschappelijke partijen. De mate van de verantwoordelijkheid is verder in hoge of lage mate aanwezig. Bovendien zijn in het conceptueel model twee rode rondjes te zien die weergeven waar deze scriptie zich met name op focust. Namelijk enerzijds het benutten van de potentiële meerwaarde van private partijen en anderzijds de relatie en mogelijk samenwerkingsvormen tussen publieke en private partijen. Tot slot geven de bliksemschichten de voornaamste spanningspunten weer die kunnen bestaan in het besluitvormingsproces. Zo blijkt het in dergelijke besluitvormingsprocessen veelal lastig om de potentiële meerwaarde van private partijen te benutten. Daarnaast blijkt het veelal moeilijk om een samenwerking tussen publieke en private partijen aan te gaan, onder andere in verband met de verschillen die bestaan tussen beide partijen.

3.4 De hypothese

De hypothese is de beantwoording van de hoofdvraag, voordat een start is gemaakt met het scriptieonderzoek. De hoofdvraag van dit scriptieonderzoek is:

Hoofdvraag: *Hoe valt de relatie tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van betrokken publieke en private partijen bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied te typeren, wat zijn de spanningspunten en welke lessen kunnen voor toekomstige private participatie worden getrokken?*

Zoals de aanleiding van deze scriptie heeft weergegeven zet het Deltaprogramma IJsselmeergebied in deze verkenningsfase in op een brede participatie en dus een brede betrokkenheid van publieke, private en maatschappelijke partijen. Dit zou wenselijk zijn in verband met de meerwaarde die andere partijen aan het programma kunnen leveren, waardoor de kwaliteit van de inhoud en het proces van het programma toeneemt. Het niet tot stand komen van een breed participatieproces kan daarom problematisch zijn. Mijn verwachting is dat dit inderdaad wenselijk is, omdat ik denk dat het Deltaprogramma IJsselmeergebied een programma is waar voornamelijk publieke partijen bij betrokken en verantwoordelijk zijn. Met andere woorden, het programma valt te definiëren als een overheidsprogramma. In verband met de meerwaarde van andere partijen is het daarom wenselijk om de betrokkenheid en de verantwoordelijkheid van deze partijen te vergroten. Mijn verwachting is daarom dat in de huidige vorm, het Deltaprogramma IJsselmeergebied als overheidsprogramma, de meerwaarde van private partijen niet wordt gerealiseerd. Zeker private partijen beschikken over meerwaarde die van toegevoegde waarde is voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Door private partijen directer dan wel actiever bij het programma te betrekken en wellicht verantwoordelijk te maken kan de meerwaarde van deze partijen worden gerealiseerd. De verwachting is dan ook dat private partijen de meeste taken van publieke partijen kunnen overnemen. Ik stelde mijzelf de vraag: *Waarom kan het Deltaprogramma IJsselmeergebied niet worden gestuurd en georganiseerd door private partijen, in plaats van door voornamelijk publieke partijen zoals dat nu het geval is?* Private partijen werken immers wellicht sneller, kunnen dit wellicht goedkoper en hebben wellicht meer kennis beschikbaar. In de conclusie en de reflectie komt de hypothese van dit onderzoek weer aan bod, aan de hand van de doelstelling van de scriptie en het feit of deze doelstelling behaald is.

4. De casus van het onderzoek: Het Deltaprogramma IJsselmeergebied

In het voorgaande hoofdstuk zijn de methoden van onderzoek en operationalisering van de kernconcepten aan bod gekomen. Voordat echter een start kan worden gemaakt met de analyse van het onderzoek is het van belang om de casus van het onderzoek, het Deltaprogramma IJsselmeergebied, te behandelen en de belangrijkste opgaven in het programma te benoemen. In dit hoofdstuk is eerst het programma besproken. Vervolgens zijn de belangrijkste opgaven, veiligheid en zoetwater, besproken. Daarnaast is het proces en de structuur van het programma toegelicht.

4.1 Het Nationale Deltaprogramma

Vanaf september 2008 is gestart met het Nationale Deltaprogramma. Het programma werkt aan een veilig en aantrekkelijk Nederland, waarin veiligheid en voldoende zoetwater centraal staan (Deltaprogramma 2012, 2011). Door onzekerheden, onder andere in verband met klimaatveranderingen, is de natuur minder te voorspellen en te beheersen (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2012). Zeker in de (nabije) toekomst waarin klimaatverandering een grote rol speelt en dus van grote invloed is op de veiligheid ten opzichte van rivier en zeewater en de kwantiteit van zoetwater. Zo heeft de klimaatverandering een stijging van de zeespiegel en een toename in de piekafvoer van rivieren tot gevolg (Rijksoverheid, 2012c). Om een eventuele ramp te voorkomen, zoals in het verleden en recent in andere landen gebeurd is, is nieuw beleid voor de twee hoofdpogaven essentieel (Deltaprogramma 2012, 2011). Het Nationale Deltaprogramma, bestaande uit de eerder genoemd zes gebiedsgerichte en drie generieke programma's, werkt hiervoor aan uitvoeringsprogramma's voor de korte termijn en lange termijn strategieën om de veiligheid en de kwantiteit van zoet water te waarborgen. De strategieën gaan met name over doelen, maatregelen en de mogelijke wegen daar naartoe. De wegen worden ook wel 'ontwikkelpaden' genoemd (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2011a). In 2014 moeten deze strategieën van de verschillende deelprogramma's leiden tot vijf samenhangende deltabeslissingen, op het niveau van het Nationale Deltaprogramma (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2012).

4.2 Het Deltaprogramma IJsselmeergebied

Het Deltaprogramma IJsselmeergebied is een verkennend programma om de veiligheid en de kwantiteit van zoet water in de gebieden rondom het IJsselmeer, het Markermeer en het Veluwerandmeer te waarborgen. Het IJsselmeergebied heeft een belangrijke functie voor de waterhuishouding van Nederland. Hierbij gaat het met name om de zoetwaterafvoer uit de rivieren en de zoetwatervoorziening (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2011b). Bovendien is de inrichting van het gebied van invloed op de veiligheid van de omgeving tegen overstromingen (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2011b). Het doel van het Deltaprogramma IJsselmeergebied is een breed gedragen advies aan de deltagerechtigde en de verantwoordelijke minister in 2014, de heer Kuijken, voor een peilstrategie voor het IJsselmeergebied op de (midden-) lange termijn (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2012). De intentie is om het advies meer te laten zijn dan slechts een voorkeursstrategie voor het peilbeheer. Dit houdt in dat het een aanbod wordt dat bij de verschillende publieke en private partijen vandaan komt en dus breder gedragen is. Bovendien is het doel om het aanbod te koppelen aan een nieuwe peilstrategie en aan de ambities uit het gebied (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2012). In onderstaande figuur is het Nationale Deltaprogramma in gebieden weergegeven, met in het licht gele gebied het Deltaprogramma IJsselmeergebied.

Figuur 5: Deltaprogramma IJsselmeergebied (binnen de licht gele lijnen)



Bron: Deltaprogramma 2012, 2011.

4.3 De hoofdopgaven van het Deltaprogramma IJsselmeergebied

Voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied zijn twee hoofdopgaven vastgesteld, namelijk waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Andere opgaven als ecologie en ruimtelijke ontwikkelingen worden zo veel als mogelijk meegenomen in de andere wateropgaven (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2011b).

4.3.1 Veiligheid

Wat betreft veiligheid zijn drie zaken van belang: de huidige veiligheidssituatie en de handhaving van de huidige bescherming tegen overstroming, de opgave als gevolg van mogelijke actualisatie van veiligheidsnormen en de toekomstige opgave als gevolg van klimaatverandering (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2011b). De huidige veiligheidssituatie ten eerste is op dit moment niet in orde. Een deel van de dijken is afgekeurd bij een toetsing in 2006, onder andere langs de kusten, de Houtribdijk en de Afsluitdijk (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2011b). Ten tweede is de verwachting dat de zeespiegel in de toekomst steeds meer zal gaan stijgen, wat gevolgen voor het streefpeil van het IJsselmeer in de winter (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2011b). Het is moeilijker om deze te handhaven, in verband met de invloed die de zeespiegelstijging heeft op de spuicapaciteit. Het wordt namelijk steeds lastiger om te spuien als de zeespiegel stijgt, waardoor het peil in het IJsselmeergebied hoger blijft dan gewenst. Bovendien heeft de toenemende piekafvoer vanuit de IJssel hierop een versterkend effect (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2011b).

4.3.2 Zoetwatervoorziening

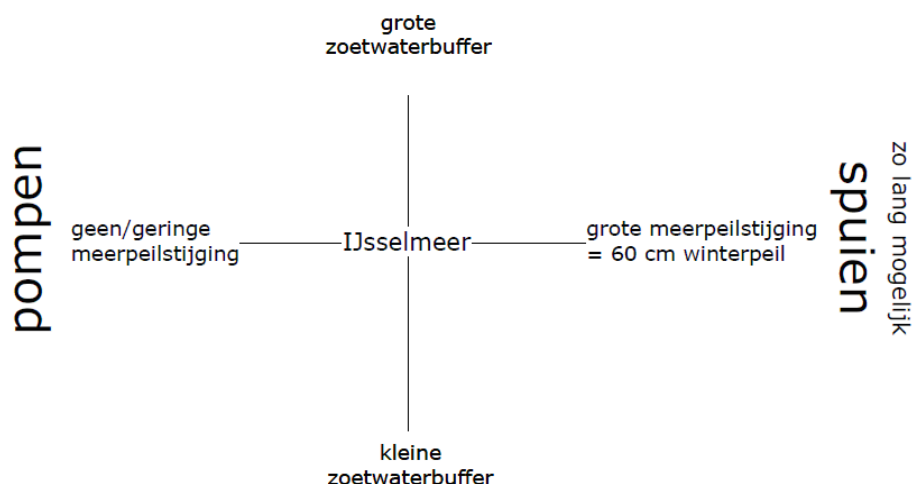
Het is van belang om in de toekomst voldoende zoetwater in het IJsselmeer te houden. Ruim 30% van Nederland is met betrekking tot zoetwater direct of indirect afhankelijk van het IJsselmeergebied (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2011b). Zo dient water uit de meren in het gebied als 'buffer' voor de toekomstige vraag naar zoetwater. Daarnaast wordt zoetwater gebruikt voor de landbouw, waardoor het door middel van zogenaamde 'inlaatpunten' in het achterland terecht komt (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2011b). Het grootste probleem is dat door klimaatverandering de vraag naar zoetwater op termijn kan veranderen. Door drogere zomers zal de vraag immers toenemen, zo is de verwachting op basis van klimaatsvoorspellingen (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2011b). Tot 2050 zal er nog voldoende zoetwater aanwezig zijn, wanneer eens in de 10 jaar (1:10) zich een droge zomer voor doet. Echter bij extreem droge jaren, die zich eens in de 100 jaar voordoen

(1:100) is deze zoetwatervoorraad niet voldoende (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2011b).

4.3.3 Het peilbeheer

Bij alle opgaven speelt het peilbeheer in het gebied een centrale rol. Vragen die spelen binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied: Moet het peil op termijn meebewegen met de stijgende zeespiegel, zodat spuien onder vrij verval mogelijk blijft? Of is het handhaven van het huidige peil beter, waardoor er een grotere kans bestaat voor pompen? En zijn er misschien andere strategieën denkbaar (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2011b)? Bij de ontwikkeling van strategieën met betrekking tot het peilbeheer zijn twee zaken van belang: de waterafvoervraag en de zoetwaterbuffer. In onderstaande figuur zijn de verschillende mogelijkheden met betrekking tot het peilbeheer weergegeven.

Figuur 6: Het peilbeheer in het IJsselmeergebied



Bron: Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2011b.

1. *De waterafvoervraag:* Wanneer de zeespiegel zo ver stijgt dat er problemen ontstaat voor met name de veiligheid en de kwantiteit van zoetwater, kunnen er twee keuzes gemaakt worden met betrekking tot het peilbeheer. Ten eerste kan het peil mee stijgen in het IJsselmeergebied, zodat spuien onder vrij verval mogelijk blijft (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2011b). Ten tweede kan de keuze gemaakt worden om het huidige peil aan te houden en voor andere strategieën en oplossingen te kiezen, zoals eenemaal op de Afsluitdijk (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2011b);
2. *De zoetwaterbuffer:* De zoetwaterbuffer is het verschil tussen enerzijds het waterpeil in het voorjaar en anderzijds het niveau waar het peil op mag zakken, als gevolg van het verbruik van zoetwater. Dit kan variëren van 0 tot 150 cm (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2011b). De grootte van de buffer is hier het vraagstuk, namelijk de keuze voor een grote of een kleine zoetwaterbuffer.

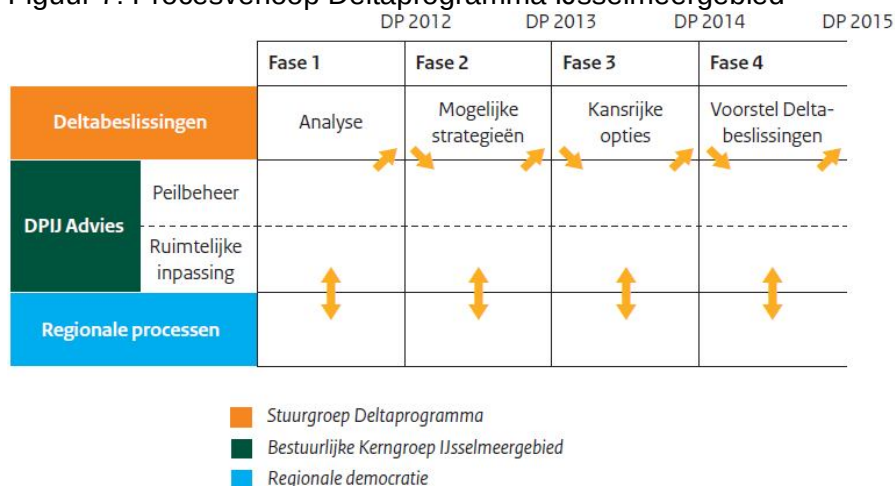
4.4 Het verloop van het proces en de structuur

4.4.1 Het proces rondom het Deltaprogramma IJsselmeergebied

Ruimtelijke opgaven, programma's of projecten als het Deltaprogramma IJsselmeergebied kunnen worden opgedeeld in verschillende fasen van planvorming. Zo kan er sprake zijn van de initiatief fase, verkenning fase, fase van planuitwerking, realisatiefase en beheerfase (Rijkswaterstaat, 2011). Het Deltaprogramma IJsselmeergebied bevindt zich in de verkenning fase. Het initiatief is immers genomen in 2008, vooral naar aanleiding van de Commissie Veerman, en met een uitwerking van de plannen is nog niet gestart. Het doel van het programma is om medio 2014 met een gezamenlijk advies te komen over een

voorkeursstrategie voor de lange termijn en een Ontwerp Peilbesluit voor de korte termijn (Deelprogramma IJsselmeergebied, 2010), om vervolgens de fase van planuitwerking in te gaan. Het proces van de verkenningsfase is opgedeeld in vier fasen. (Rijksoverheid, 2012b) Onderstaande figuur geeft deze fasen weer.

Figuur 7: Procesverloop Deltaprogramma IJsselmeergebied



Bron: Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2011a.

1. Fase 1: De probleemdefinitie. De opgaven en kansen in deelgebieden van het IJsselmeergebied globaal confronteren met effecten van zoekrichtingen voor het peilbeheer;
2. Fase 2: De mogelijke strategieën. Het speelveld formuleren voor de zoektocht naar kansrijke strategieën in de derde fase;
3. Fase 3: De kansrijke strategieën. De mogelijke strategieën uit de tweede fase concretiseren naar een minimaal aantal kansrijke strategieën;
4. Fase 4: (Advies over) de voorkeursstrategie. Input leveren voor de Deltabeslissing Waterveiligheid en Peilbeheer IJsselmeergebied (Rijksoverheid 2012b).

Op moment van schrijven bevindt het programma zich aan het einde van fase 2 en het begin van fase 3. Het is lastig om dit precies aan te geven doordat beide fasen in elkaar overlopen. Zo is fase 2 eigenlijk afgerond, maar voor de oplevering van het Deltaprogramma van 2013 in september van dit jaar moeten nog wel een aantal zaken worden aangeleverd. Daarnaast is al de start gemaakt met de definiëring van de kansrijke strategieën, en dus fase 3.

4.4.2 De structuur van het Deltaprogramma IJsselmeergebied

De interne structuur van het Deltaprogramma IJsselmeergebied is opgebouwd uit drie organen, te weten de Bestuurlijke Kerngroep IJsselmeergebied (BKIJ), de Bestuurlijke Kerngroep IJsselmeergebied 'Extra Large' (BKIJ-XL) en het Regionaal Overlegorgaan IJsselmeergebied (ROIJ). In het bestuurlijke orgaan is ook de opdrachtgever van het Deltaprogramma IJsselmeergebied actief. De opdrachtgever van het programma is het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, en specifiek Directoraat-generaal Ruimte en Water (DGRW) (Deltaprogramma 2012, 2011). De besluiten die in alle drie de organen genomen worden, worden vastgesteld tijdens de Bestuurlijke Conferenties die eens per jaar plaatsvinden. Deze conferenties dienen ter afsluiting van de verschillende fasen. Zo vond de laatste conferentie plaats in februari, waar fase 2 werd afgesloten. In onderstaande tabel zijn de verschillende organen en de verantwoordelijkheden daarvan weergegeven.

Tabel 7: De organen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied en de verantwoordelijkheden

Orgaan	Betrokken partijen	Verantwoordelijkheden
<i>Bestuurlijke Kerngroep IJsselmeergebied (BKIJ)</i>	• Twee gedeputeerden (provincie Flevoland en provincie Overijssel); • Twee dijkgraven (Waterschap Zuiderzeeland en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier); • Twee vertegenwoordigers van gemeenten (de burgemeester van de gemeente Lemsterland en een wethouder van de gemeente Drechterland); • De voorzitter van de ROIJ; • De programmadirecteur; • Een vertegenwoordiger van de staf deltacommissaris; • Een vertegenwoordiger van Rijkswaterstaat IJsselmeergebied; • Een vertegenwoordiger van de opdrachtgever (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-generaal Ruimte en Water [DGRW]).	Toezien op zorgvuldig en kwalitatief hoogwaardig proces.
<i>Bestuurlijke Kerngroep IJsselmeergebied Extra Large (BKIJ-XL)</i>	Alle overige gedeputeerden van de betrokken provincies en de overige dijkgraven van de betrokken waterschappen.	Toezien op zorgvuldig en kwalitatief hoogwaardig proces.
<i>Regionaal Overlegorgaan IJsselmeergebied (ROIJ)</i>	Private partijen (brancheorganisaties en marktpartijen) en maatschappelijke partijen.	Partijen worden op deze manier betrokken en geïnformeerd. Na fase 2 geven deze partijen ook advies in de vorm van een visie.

Bron: Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2012 en Rijksoverheid 2012a.

De BKIJ is een overlegorgaan dat toeziet op een zorgvuldig en kwalitatief hoogwaardig proces. In dit orgaan zijn verschillende bestuurders actief (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2012). Beide stellen rapporten vast die door het programmabureau IJsselmeergebied worden opgesteld, zoals een plan van aanpak en de inbreng in de bestuurlijke conferentie van het Nationale Deltaprogramma (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2012). In de ROIJ zijn private en maatschappelijke partijen vertegenwoordigd. Doordat dergelijke partijen betrokken zijn worden zij betrokken bij het proces en daarbij geïnformeerd over de voortgang van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Wel stelt de ROIJ als doel om zich niet alleen te laten informeren, maar ook adviserend te zijn. Dergelijke partijen bezitten immers veel lokale en praktische kennis over het gebied. Doordat de adviezen van de partijen in de ROIJ in de eerste twee fasen niet goed het programma bereikten, is sinds kort gestart met de totstandkoming van een visie die als bouwsteen zal gaan dienen voor de voorkeursstrategie. Verder wordt er begin september 2012, aan het begin van fase 3, de start gemaakt met zogenaamde gebiedsprocessen. Deze processen zullen twee maanden duren, waarbij publieke en private partijen uit de regio betrokken worden. De gebiedsprocessen vervullen als het ware dezelfde rol als de ROIJ, alleen deze processen gaan op lokale schaal en dus specifieker in op het programma. De processen worden door de zes provincies getrokken, waarbij lokale projecten in het gebied aan bod komen.

5. De vorm en mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen

5.1 Deelvraag 1

Voorgaand hoofdstuk ging kort in op de casus van dit onderzoek, namelijk het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Dit hoofdstuk gaat in op de vorm en de mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen. Hierbij is gebruik gemaakt van deelvraag 1: *Wat is bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied de vorm en de mate van de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen, is er sprake van PPS en zo ja, hoe manifesteert deze vorm van samenwerking zich?* Eerst is gekeken naar de vorm en de mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van publieke partijen. Vervolgens is hetzelfde gedaan, alleen dan uitgebreider, met de betrokken private partijen. Tot slot is onderzocht of er sprake is van publiek-private samenwerking (PPS) en zo ja, op welke manier deze samenwerking zich manifesteert. Daarbij, omdat in de hoofdvraag van dit scriptieonderzoek ook spanningspunten genoemd worden, zijn in dit hoofdstuk doorlopend de mogelijke spanningspunten benoemd. Deze komen in hoofdstuk 7 van deze scriptie terug. In bijlage 1 is de volledige lijst van alle spanningspunten terug te vinden.

5.2 De vorm en de mate van betrokkenheid van publieke partijen

Onderzoek heeft uitgewezen dat binnen het besluitvormingsproces rondom het Deltaprogramma IJsselmeergebied tot nu toe zowel publieke als private partijen betrokken zijn of zijn geweest. In onderstaande tabel is een overzicht weergegeven van de betrokken publieke partijen en hun verantwoordelijkheden.

Tabel 8: Betrokken publieke partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied

Publieke partij	Betrokkenheid	Verantwoordelijkheid
<i>Het Rijk (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-generaal Ruimte en water [DGRW])</i>	Zowel bestuurlijk als ambtelijk	Opdrachtgever Deltaprogramma IJsselmeergebied
<i>Rijkswaterstaat</i>	Ambtelijk	Waterbeheerder in het IJsselmeergebied
<i>Provincies (Noord-Holland, Flevoland, Overijssel, Friesland, Gelderland en Utrecht)</i>	Zowel bestuurlijk als ambtelijk	Zorg dragen voor ruimtelijke ordening in de provincie
<i>Waterschappen (Wetterskip Fryslân, het Waterschap Zuiderzeeland, Hollands Noorderkwartier, Amstel Gooi en Vecht, Reest en Wieden, Groot Salland, Vallei en Eem en Veluwe. Zijdelings: Hunze en Aa's, Noorderzijlvest en Velt en Vecht)</i>	Zowel bestuurlijk als ambtelijk	Zorg dragen voor veiligheid buitendijkse gebieden
<i>Gemeenten</i>	Zowel bestuurlijk als ambtelijk	Zorg dragen voor veiligheid, ruimtelijke ordening in de gemeente, voldoende zoetwater, buitendijkse activiteiten en waarschuwen van burgers

Bron: eigen materiaal, 2012.

Dit scriptieonderzoek richt zich voornamelijk op de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen. Hierbij gaat het om de vorm en de mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van deze partijen tot nu toe, in de verkenningsfase waar het

programma zich in bevindt. Dit in verband met andere of vernieuwende meerwaarde die deze partijen bezitten in tegenstelling tot publieke partijen. Met andere woorden deze meerwaarde is aanvullend ten opzichte van publieke partijen. Daarom is aan de betrokken publieke partijen en hun verantwoordelijkheid minder aandacht besteed. Wel is het van belang om deze te noemen. Op de precieze vorm en mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheid wordt echter niet ingegaan.

5.2.1 De betrokkenheid en verantwoordelijkheid van publieke partijen

Betrokken publieke partijen en hun verantwoordelijkheden

Het Rijk, het Directoraat-generaal Ruimte en Water (DGRW) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, is als opdrachtgever zeer actief betrokken. Het Rijk is bestuurlijk vertegenwoordigd in de Bestuurlijke Kerngroep (BKIJ) van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Daarnaast is het Rijk ook ambtelijk betrokken. Het Rijk is als opdrachtgever verantwoordelijk voor de totstandkoming van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Verder is Rijkswaterstaat, als onderdeel van het Rijk, als publieke partij betrokken. Rijkswaterstaat is de waterbeheerder van het IJsselmeergebied en verantwoordelijk voor het peilbeheer in het gebied. Bovendien zijn zes provincies betrokken. Zij zijn betrokken in verband met de vorming van de strategie voor het IJsselmeergebied, die in 2014 aan de minister en de deltacommissaris wordt voorgelegd. Zij zijn verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening. Het doel is om deze strategie te koppelen aan ruimtelijke ontwikkelingen, ook wel 'meekoppelkansen' genoemd, waar provincies een bijdrage aan kunnen leveren. Deze zullen in de derde fase van het Deltaprogramma IJsselmeergebied tot stand komen aan de hand van de gebiedsprocessen. Dit zijn de processen in de regio, op lokaal niveau, waar gemeenten en andere lokale publieke en private partijen bij betrokken zijn. Daarnaast zijn tien waterschappen betrokken, waarvan twee zijdelings. Deze zijn indirect betrokken en worden door de direct betrokken waterschappen geïnformeerd. Waterschappen zijn verantwoordelijk voor de veiligheid van buitendijkse gebieden. Tot slot zijn ruim veertig gemeenten betrokken. De verantwoordelijkheid van gemeenten zit vooral in veiligheid, voldoende zoetwater en het waarschuwen van burgers, met betrekking tot overstromingsgevaar van bijvoorbeeld rivieren. Gemeenten hebben hierdoor direct contact met burgers.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid

Het Deltaprogramma IJsselmeergebied heeft zich twee hoofddoelen gesteld voor de toekomst. Deze doelen zijn veiligheid ten opzichte van rivierwater en zeewater en voldoende zoetwater. Hier zijn de verschillende publieke partijen voor verantwoordelijk. Dat is terug te zien in de samenstelling van het programmabureau van het programma, waar alleen partijen uit het Rijk, de provincies en de waterschappen in vertegenwoordigd zijn. Wat het proces lastig maakt is dat er sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het gevolg daarvan is dat voor het hele programma de verantwoordelijkheden gefragmenteerd zijn. De betrokken publieke partijen, van verschillende schaalniveaus, zijn voor verschillende gedeelten van het programma verantwoordelijk. Zo is bijvoorbeeld de gemeente Almere alleen verantwoordelijk voor de veiligheid van de bewoners in haar gebied. Waterschappen daarentegen zijn verantwoordelijk voor alle dijken in en rond het IJsselmeergebied, waarbij bovendien binnen de waterschappen de verantwoordelijkheden ook weer verdeeld zijn. Er zijn immers verschillende waterschappen die voor verschillende gebieden verantwoordelijk zijn. Kortom, er is niet sprake van één publieke partij die de verantwoordelijkheid draagt maar binnen het domein bestaan meerdere partijen die verschillende verantwoordelijkheden dragen. Bovendien hebben deze partijen binnen hun organisatie ook weer te maken met andere verantwoordelijkheden en belangen, zoals bij de waterschappen het geval is. Eén van de mogelijke gevolgen van deze complexe verdeling van de verantwoordelijkheden van publieke partijen is dat in het proces de verschillende belangen kunnen botsen.

Spanningspunt 1: Binnen het publieke domein is er sprake van een gefragmenteerde verantwoordelijkheid. De verschillende verantwoordelijkheden en belangen die tussen en binnen de publieke partijen bestaan zorgen voor spanningen in het proces.

5.2.2 Visie publiek partijen op betrokkenheid private partijen

Voordeel betrokkenheid private partijen

Voordat wordt ingegaan op de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen, is het van belang om aandacht besteden aan de manier waarop publieke partijen tegen deze betrokkenheid aankijken. In het theoretisch kader kwam immers naar voren dat publieke partijen veelal de betrokkenheid van private partijen als positief ervaren in verband met de meerwaarde die deze partijen kunnen bieden, wat mogelijk publiek-private samenwerking (PPS) tot gevolg kan hebben. Enerzijds kan gezegd worden dat publiek partijen hier positief in staan. De publieke partijen die in het Deltaprogramma IJsselmeergebied vertegenwoordigd zijn, zien de betrokkenheid van private partijen als een grote meerwaarde en zelfs als noodzakelijk. Private partijen brengen nieuwe of andere kennis binnen in het programma die publieke partijen niet hebben en wat dus aanvullend is voor het programma. De voordelen die publieke partijen zien, als gevolg van de betrokkenheid van private partijen, zijn vooral voordelen en bijdragen in de vorm van kennis en innovatie. Ook kostenefficiëntie ziet één respondent als voordeel van de betrokkenheid van private partijen. Zij kunnen immers een bijdrage leveren aan de voorfinanciering. Een bepaalde meerwaarde in de vorm van het proces, zoals procesefficiëntie, zien alle respondenten niet. Een lid van het programmabureau zegt hierover: *“Nee, zij zijn eigenlijk meegegaan in het plan. Het programmabureau is namelijk leidend in dit geheel. Naar mijn idee wellicht iets te leidend. Ik denk dat je wat dat betreft [KH: proces] meer aan private partijen kunt overlaten (Anoniem, 2012)”*.

Voordeel betrokkenheid publieke partijen

Anderzijds is het niet mogelijk om alles aan private partijen over te laten, ook al bezitten zij relevante meerwaarde voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Publieke partijen blijven immers voor het hele proces verantwoordelijk en kunnen een complex governance proces, waarvan sprake is binnen het programma, beter managen dan private partijen. Zij hebben immers meer verstand van politieke en publieke processen waar vele partijen bij betrokken zijn. Dit verschil is reeds in het theoretisch kader, in tabel 5, naar voren gekomen. Een publieke respondent zegt hierover: *“Dus ik denk dat het sneller en efficiënter gaat [KH: wanneer vooral of alleen private partijen betrokken en verantwoordelijk zijn], maar dan moet je ze echt alle verantwoordelijkheid geven. Ook de verantwoordelijkheid ten aanzien van het eindproduct. Maar zij moeten nog steeds al die 250 actoren op een één of andere manier ook organiseren. Dat is een experiment wat ik niet ken (Anoniem, 2012)”*. Het Nationale Deltaprogramma, en dus ook het Deltaprogramma IJsselmeergebied, is een programma dat opgezet is volgens het governance principe. Zoals in het theoretisch kader naar voren is gekomen is een governance proces een proces met nieuwe vormen van publieke actie. Een proces waarbij de overheid niet meer de enige leidinggevende is, maar waarbij meerdere verschillende partijen interacteren. Bij een governance proces zijn dus meerdere partijen, zo ook private partijen, met verschillende belangen betrokken. Echter het managen van dergelijke complexe processen is erg lastig, door de vele partijen en de verschillende belangen die deze partijen vertegenwoordigen. Publieke partijen benadrukken dat zij hiervoor beter geschikt zijn dan private partijen. Private partijen hebben deze kwaliteiten niet of willen deze processen niet managen. Dit laatste heeft te maken met het feit dat private partijen niet geïnteresseerd zijn in de verkenningsfase, maar in het besluit van het programma. Daarnaast kijken zij veelal alleen naar hun eigen belang, in tegenstelling tot publieke partijen die ook belangen van andere partijen in ogenschouw nemen.

Publieke en private partijen werken daarom gezamenlijk aan de ontwikkeling van het Deltaprogramma IJsselmeergebied, wat in het programma cocreatie wordt genoemd. *“Het is een proces van cocreatie geworden. Dat betekent dat wij als programmabureau nog steeds*

wel een hele behoorlijke vinger in de pap hebben. Dat is ook wel logisch, omdat wij als bureau uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor het eindresultaat. Wij zijn ook verantwoordelijk voor de contacten die wij met mensen hebben. Dat kun je immers ook niet helemaal bij de markt neerleggen (Anoniem, 2012)". In het theoretisch kader is dit ook aan bod gekomen, waarbij cocreatie coproductie wordt genoemd. In tabel 4 is in het overzicht dit begrip terug te vinden. Private partijen zijn bovendien meer gewend om een projectbenadering te hanteren, een benadering waarbij de doelen, de tijdsplanning en de hoeveelheid mankracht van te voren zijn vastgesteld en waarbij er niet sprake is van een complex proces van meerdere verschillende interacterende partijen. Bij een procesbenadering is meer sprake van het zoeken van doelen en het koppelen en verbinden van partijen en beslissingen. In het theoretisch kader, onder andere in tabel 2, is het verschil tussen een projectbenadering en een procesbenadering reeds uiteengezet.

Daarnaast een governance proces kost veel tijd. Een lid van het programmabureau zegt over dit complexe governance proces: *"(...) die private partijen zullen ook tegenkomen dat je met meerdere partijen te maken hebt en met meerdere overheden. Partijen die allemaal hun zegje hebben te doen. Dat zal ze allicht tegenvallen* (Anoniem, 2012)". Om een dergelijk complex proces goed te laten verlopen, is het van belang om de vele verschillende publieke partijen de mogelijkheid te geven om kennis in te brengen, om hun belang te tonen, te informeren over de voortgang etc. Dit alles kost tijd en heeft gevolgen voor de vorm en de mate van de betrokkenheid van private partijen. Om toch snelheid in het programma te houden is het van belang om private partijen niet te direct betrokken te maken. Voor het bestuurlijk proces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied is daarom vier jaar uitgetrokken. Het programma moet zo compleet mogelijk gedaan worden, zowel met betrekking tot de inhoud als het proces van het programma. Publieke partijen nemen namelijk de tijd om te komen tot strategieën, besluiten en beslissingen. Zij moeten er bovendien ook de tijd voor nemen omdat zij verantwoording moeten afdragen aan de opdrachtgever, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de bestuurders en burgers. Zij kunnen zich dan ook geen missers of fouten veroorloven. Private partijen kunnen dit wellicht sneller, maar zij hebben deze verantwoordelijkheden niet en hoeven geen verantwoording af te dragen.

5.3 De vorm en de mate van betrokkenheid van private partijen

5.3.1 De verschillende betrokken private partijen

Vormen van betrokkenheid

Naast de betrokken publieke partijen zijn private partijen tot nu toe, in de verkenningsfase van het Deltaprogramma IJsselmeergebied, betrokken of betrokken geweest. Hierbij is een onderscheid te maken in twee vormen van betrokkenheid.

1. *Vorm 1: Betrokkenheid gedurende het proces.* Met deze vorm van betrokkenheid worden private partijen bedoeld die tijdens het proces betrokken zijn of zijn geweest bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied, doordat zij vertegenwoordigt zijn in het Regionaal Overlegorgaan IJsselmeergebied (ROIJ). Dit worden ook wel de deelnemende partijen bedoeld;
2. *Vorm 2: Betrokkenheid via inkoop.* Via inkoop raken private partijen betrokken doordat delen van het programma worden uitbesteed aan private partijen. Deze partijen werken in dat geval aan de uitwerking van een deel van het programma, bijvoorbeeld de strategieontwikkeling, voor een van te voren vastgesteld bedrag en een vastgestelde periode.

Het verschil tussen beide vormen is ten eerste dat bij de eerste vorm private partijen tijdens het hele proces betrokken zijn. Bij de tweede vorm zijn private partijen bij een deel van het programma betrokken. Ten tweede wordt het verschil bepaald door het type private partij. Bij de betrokkenheid gedurende het proces zijn van de private partijen voornamelijk marktpartijen en brancheorganisaties betrokken. Brancheorganisaties vertegenwoordigen

bijvoorbeeld bouwbedrijven. Bij betrokkenheid via inkoop zijn de betrokken private partijen voornamelijk advies- en ingenieursbureaus. Ten derde zijn de partijen in verschillende fasen van een dergelijk ruimtelijke opgave, programma of project betrokken. Zo zijn de betrokken partijen in de ROIJ meer betrokken bij de uitvoering dan de private partijen die via inkoop betrokken zijn. De partijen die via inkoop betrokken zijn, zijn meer in de voorbereiding van een ruimtelijke opgave, programma of project actief zoals in de verkenningsfase waarin het Deltaprogramma IJsselmeergebied zich op dit moment in bevindt. Dit is ook één van de redenen waarom de private partijen die betrokken zijn via inkoop en uitbesteding bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied niet vertegenwoordigd zijn in de ROIJ, en andersom. Het onderscheid tussen beide vormen ontstaat spontaan en niet als gevolg van een bepaald gekozen beleid.

Betrokken private partijen gedurende het proces

In de fase waar het Deltaprogramma IJsselmeergebied in zit, de verkenningsfase, zijn gedurende het proces verschillende private partijen actief en is hun aanwezigheid in de structuur van het programma opgenomen. Zo is het programma opgebouwd uit een Bestuurlijke Kerngroep IJsselmeergebied (BKIJ) en het Regionaal Overlegorgaan (ROIJ). Waar in het eerste orgaan alleen bestuurders in vertegenwoordigd zijn van verschillende overheden, het is dan ook een publiek orgaan, zijn in de ROIJ een aantal private partijen vertegenwoordigd. In onderstaande tabel zijn de verschillende partijen en personen weergegeven die actief zijn binnen de ROIJ. De voorzitter van het orgaan, de heer Visser, is niet in deze tabel opgenomen omdat hij geen (private) partij vertegenwoordigt. Hij is binnen de ROIJ als objectief lid actief.

Tabel 9: De betrokken partijen in de ROIJ

Betrokken partijen	Naam	Functie/organisatie
<i>Brancheorganisaties</i>	De heer A. de Groot	Nederlandse Windenergie Associatie (NWEA)
	De heer G. Freijzen	Kamer van Koophandel Noordwest Holland
	De heer D. Hof	De Verenging van Waterbouwers
	De heer K. van Rooijen	LTO
	De heer J. van der Walle	Nederlandse Vereniging van Zandwinners (NVZ)
<i>Marktpartijen</i>	De heer J. Dekker	PWN Waterleidingbedrijf Noord Holland
	De heer H. Kouwenhoven	NUON
	De heer K. Droogers	ANWB
<i>Maatschappelijke partijen</i>	Mevrouw F. Fleischer	Stichting Verantwoord Beheer IJsselmeer (VBIJ)
	De heer P. Vertegaal	Natuurmonumenten
	De heer D.J. Berends	Vissersbond
	De heer L. Hoogenstein	Vogelbescherming
	De heer E. de Jongh	Erfgoedvereniging Heemschut
	De heer N. de Snoo	Staatsbosbeheer
	De heer R. Steensma	Stichting Waterrecreatie IJsselmeer en Randmeren (WIJ)
	De heer A. Helling	Recron

Bron: Rijksoverheid, 2012a.

Zoals bovenstaande tabel weergeeft, zijn in de ROIJ brancheorganisaties, marktpartijen en maatschappelijke partijen vertegenwoordigd. Onderstaande opsomming geeft de definitie van deze partijen weer.

1. *Maatschappelijke partijen:* Dit zijn de partijen die een maatschappelijke sector en het maatschappelijke belang daarvan vertegenwoordigen. Voornamelijk sectoren die te maken hebben met, en afhankelijk zijn van, het water in het IJsselmeergebied;
2. *Marktpartijen:* Deze bedrijven zijn betrokken omdat beslissingen over peilstrategieën kansen dan wel bedreigingen kunnen opleveren voor de activiteiten van het bedrijf. Zij vertegenwoordigen het belang van hun eigen bedrijf;
3. *Brancheorganisaties:* Dit zijn organisaties die het belang van hun branche en de bedrijven die daarin actief zijn vertegenwoordigen. Brancheorganisaties zijn geïnteresseerd in het eindresultaat van het programma en welke kansen of bedreigingen het wellicht oplevert voor toekomstige activiteiten in de branche. Zij vertegenwoordigen echter alleen grote bouwbedrijven, omdat voor deze bedrijven hun 'core business' in het IJsselmeergebied ligt. Daarnaast focussen grote bouwbedrijven zich meer in beperkte mate, maar wel meer dan kleine bouwbedrijven, op de midden- en lange termijn.

Er waren bij de start van het programma twee redenen om voor deze drie type partijen in de ROIJ te kiezen. Ten eerste werd er gekeken naar voorgaande ruimtelijke opgaven, programma's en projecten in Nederland en welke partijen daarin meestal in adviesorganen betrokken waren. Partijen zoals Natuurmonumenten of LTO zijn vaak bij dergelijke programma's betrokken. Vandaar dat zij in de ROIJ gevraagd werden. Ten tweede kwam het netwerk van de betrokken publieke partijen van pas. Doordat de betrokken publieke partijen in voorgaande jaren in het gebied ook aan andere programma's gewerkt hebben, hebben zij daardoor een netwerk opgebouwd. Belangrijke partijen in dit netwerk werden vervolgens gevraagd om deel te nemen in de ROIJ.

De ROIJ is tot stand gekomen doordat publieke partijen de behoefte hadden om de 'gebruikers' van het gebied bij elkaar te brengen. Tijdens de ROIJ vergaderingen worden bijvoorbeeld stukken besproken van het Deltaprogramma IJsselmeergebied, voordat deze naar de bestuurders en de BKIJ gaan. Voor de partijen in de ROIJ is hun rol in het orgaan van toevoegde waarde doordat zij op de hoogte blijven van de beslissingen en de voortgang van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Een anoniem lid van de ROIJ zegt hierover: *"Door de ROIJ te volgen en daar actief mee bezig te zijn, volgen wij als vereniging daarmee goed wat er in het Deltaprogramma IJsselmeergebied speelt en wat mogelijke oplossingsrichtingen zijn. Omdat wij kennis van het gebied hebben, delen wij graag onze kennis en daarmee denken wij mee en geven ondersteuning (Anoniem, 2012)".* Het doel en de rol van de ROIJ is om adviserend te zijn aan het programma over de sector die de verschillende partijen vertegenwoordigen. De ambitie vanuit de ROIJ wordt dan ook omschreven als advies geven, kennis inbrengen en actief zijn. Meerwaarde in de vorm van een adviserende rol is de reden waarom publieke partijen deze partijen hebben uitgenodigd. Doordat de adviezen van de partijen in de ROIJ in de eerste twee fasen niet goed het programma bereikten, is sinds kort gestart met de totstandkoming van een visie die als bouwsteen zal gaan dienen voor de voorkeursstrategie. Op dit moment werken de partijen in de ROIJ aan een visie over kansen en bedreigingen van eventuele peilstijgingen of uitzakkingen in het gebied voor de sector die zij vertegenwoordigen. In de eerste twee fasen werden de partijen in de ROIJ dus meer geïnformeerd dan dat zij adviserend waren. Twee private respondenten stellen dat dit komt doordat het programma niet luisterde naar de adviezen van de betrokken partijen in de ROIJ en deze adviezen daardoor niet meenam in de ontwikkeling van het programma.

Voor deze scriptie is de keuze gemaakt om alleen marktpartijen en brancheorganisaties als private partijen te selecteren. De maatschappelijke partijen worden dus buiten beschouwing gelaten. Deze keuze is gemaakt, omdat marktpartijen en brancheorganisaties een ander belang hebben dan maatschappelijke partijen. Beide partijen willen en kunnen immers geld verdienen aan het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Dit maakt het interessant om deze partijen, in verband met meerwaarde, te analyseren. De uitkomsten van het programma

leveren marktpartijen en de partijen die vertegenwoordigd worden door de brancheorganisaties namelijk mogelijk werk op. Een mogelijke uitkomst van het programma is dat het winterpeil in het IJsselmeergebied met 60 centimeter wordt opgezet. Het gevolg is dat dijken rondom het gebied versterkt en zonnodig verhoogd moeten worden. Dit levert bijvoorbeeld bouwbedrijven nieuw werk op, waarmee zij geld verdienen. Zij willen dus graag vertegenwoordigd zijn in de ROIJ om de algemene ontwikkelingen te volgen en hebben daarmee niet direct een belang te verdedigen. Dit is de voornaamste reden waarom marktpartijen en brancheorganisaties in het programma en in de ROIJ betrokken zijn.

Maatschappelijke partijen zijn daarentegen vertegenwoordigd in de ROIJ, omdat zij door hun betrokkenheid juist geld willen besparen. Zo probeert bijvoorbeeld Natuurmonumenten de uitkomst van het Deltaprogramma IJsselmeergebied te beïnvloeden door de negatieve gevolgen voor natuur zo laag mogelijk te houden en daarmee de kosten te verkleinen. Een ander voorbeeld is de waterrecreatie. Zo worden jachthavens vertegenwoordigd door maatschappelijke partijen als Recron en de Stichting Waterrecreatie IJsselmeer en Randmeren (WIJ). Ook zij willen juist geld besparen. Een peilverandering heeft grote gevolgen voor de in- en uitvoer van boten. Wanneer het peil bijvoorbeeld opgezet wordt, moeten veel kades en aanlegplaatsen binnen de jachthavens vervolgens verhoogd worden. Deze maatschappelijke partijen hebben daarmee duidelijk een belang te verdedigen. Er zijn dus ook private partijen die vertegenwoordigd worden door maatschappelijke partijen, zoals de jachthavens, alleen deze worden in het scriptieonderzoek niet meegenomen omdat zij een ander belang hebben en geld willen besparen in plaats van verdienen. Wel zijn twee personen uit de ROIJ geïnterviewd die een maatschappelijke partij vertegenwoordigen. De reden hiervoor is dat beide personen veel kennis van het orgaan hebben en daardoor veel informatie konden geven over het 'spel' binnen het overlegorgaan. Het conceptueel kader in de operationalisering van deze scriptie, in figuur 4, is dat ook terug te zien.

Betrokken private partijen via inkoop

De private partijen die betrokken zijn via inkoop zijn voornamelijk advies- en ingenieursbureaus. Hieraan zijn delen, de strategieontwikkeling en het proces met de partners in de regio, van het Deltaprogramma IJsselmeergebied aan uitbesteed. In onderstaande tabel is hier van een overzicht weergegeven.

Tabel 10: Uitbesteding van programmaonderdelen

Fase	Onderdeel	Verantwoordelijke private partijen
<i>Fase 1: de probleemdefinitie</i>	Strategieontwikkeling	- DHV - H+N+S landschapsarchitecten
	Proces met publieke en private partners in de regio's	Evenementenbureau Effectgroep
<i>Fase 2: de mogelijke strategieën</i>	Strategieontwikkeling	- ORG-ID - Acasia Water - Strootman landschapsarchitecten
	Proces met publieke en private partners in de regio's	BkB
<i>Fase 3: de kansrijke strategieën</i>	Idem fase 2	Idem fase 2
<i>Fase 4: (advies over) de voorkeursstrategie</i>	<i>Waarschijnlijk idem fase 2 (besluit nog niet genomen)</i>	<i>Waarschijnlijk idem fase 2 (besluit nog niet genomen)</i>

Bron: eigen materiaal, 2012.

Voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied zijn een tweetal hoofdzaken uitbesteed. Ten eerste de strategieontwikkeling voor het programma. Hierbij gaat het vooral om mogelijke strategieën voor de waterafvoer in het gebied en deze is in de eerste fase uitbesteed aan DHV en H+N+S landschapsarchitecten en later aan ORG-ID, Strootman landschapsarchitecten en Acasia Water. De communicatie, ook wel het proces met de

partners in de regio genoemd, is in de eerste fase uitbesteed aan evenementenbureau Effectgroep en later aan BkB. Daarnaast zijn, naast de strategieontwikkeling en het proces met de partners in de regio, ook een aantal kleine opdrachten uitbesteed aan private partijen. Een voorbeeld is Deltares. Dit bureau, dat voortgekomen is uit de Waterdienst van Rijkswaterstaat, wordt tijdens de verkenning af en toe ingehuurd als er specialistische en technische vragen zijn. Hierdoor heeft het programmabureau twee budgetten; één voor de markt, zoals voor ORG-ID, Acasia Water en Strootman landschaparchitecten en één voor Deltares. Onder andere in verband met het feit dat deze vragen zo specialistische en technisch zijn worden deze vragen die niet meegenomen door de andere betrokken private partijen waar grotere delen van het programma, zoals de strategieontwikkeling aan zijn uitbesteed. Daarnaast speelt het ook mee dat Deltares subsidie geeft aan het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Het is dus een wederdienst. Andere bureaus die betrokken worden of werden in verband met deze specialistische en technische vragen zijn Infram en IMI (Instituut Maatschappelijke Innovatie).

Verder is binnen het programmabureau Eelco Nap actief. Hij is werkzaam bij het bureau Balance en zorgt voor adviezen met betrekking tot de inkoop van private partijen en het afsluiten van contracten met deze partijen. Daarnaast is in fase 2, van november 2011 tot en met maart 2012, de heer Minnema gedetacheerd bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Hij heeft als werknemer van Dura Vermeer, maar gedetacheerd vanuit de Vereniging Bouwend Nederland, een onderzoek uitgevoerd naar de verschillende culturen binnen de overheid en de markt en daarbij aanbevelingen gegeven om private partijen directer bij een dergelijk overheidsprogramma te betrekken. Hij heeft daarbij niet zo zeer een bijdrage geleverd aan de inhoud van het programma, maar wel zijn visie vanuit de markt binnen het programma verspreid. Het is dan ook meer een vorm van 'kruisbestuiving' geweest.

5.3.2 Vorm 1: Betrokkenheid gedurende het proces

Vorm van betrokkenheid: direct of indirect?

Voor de vorm van betrokkenheid is in deze scriptie een onderscheid gemaakt in directe of indirecte betrokkenheid. De vraag is of de private partijen gedurende het proces, in de ROIJ, direct dan wel indirect betrokken zijn. Elke geïnterviewde respondent, publieke dan wel privaat, is het er over eens dat de private partijen in het orgaan vooral 'volgend' zijn en voornamelijk worden geïnformeerd over de stand van zaken binnen het programma. *"zij [KH: private partijen] zien kansen dan wel bedreigingen als gevolg van de wijziging van het peilbeheer. De partijen zijn dus volgend (Anoniem, 2012)".* Partijen gedurende het proces zijn hierdoor dus niet direct betrokken, maar indirect. Het zijn partijen die anticiperen op beslissingen ten aanzien van eventuele veranderingen in het peil van het IJsselmeergebied. Het zijn partijen die te maken hebben met het water in het gebied en daarom betrokken zijn. *"Een klankbordgroep is een goede manier om feedback te generen op wat je doet, het kritisch vermogen wordt hiermee gestimuleerd. (...) het is nog redelijk afstandelijk. Af en toe komt de klankbordgroep bij elkaar, maar die staat redelijk apart van de werkvloer van het Deltaprogramma waar het echt gebeurt (Anoniem, 2012)".*

Waar deze partijen eerst veelal geïnformeerd werden over de voortgang van het programma, is dat sinds kort meer adviserend geworden. Zij zitten in de ROIJ om kennis in te brengen over de sectoren die zij vertegenwoordigen, met als doel het programma daarmee een slag verder te brengen. Zij zijn daarmee dus als stakeholder actief binnen het overlegorgaan van het programma. Private partijen uit de ROIJ stellen bijvoorbeeld op dit moment een visie op over het Deltaprogramma IJsselmeergebied, met daarin kansen en bedreigingen voor de verschillende sectoren als gevolg van een verandering van het peil op de korte termijn. De eerste aanzet van dit advies is om het huidige peilregime om te keren. Dit betekent dat de partijen in de ROIJ in plaats van een laag winterpeil een hoog winterpeil willen hebben, en in plaats van een hoog zomerpeil een laag zomerpeil in het gebied. Hierbij is van belang om te noemen dat de partijen, zo bleek uit de ROIJ vergadering van 20 juni j.l., gezamenlijk en op een constructieve manier op zoek gaan naar een best mogelijk advies, een advies waar

iedereen in de ROIJ achter staat. Zij denken dus niet alleen aan hun eigen belang, maar hebben begrip voor elkaars belangen. De partijen in de ROIJ hebben daardoor tot nu toe geen ‘remmende’ of verhinderende rol in het programma. *“Daar zijn zij echt iets aan het toevoegen, in plaats van tegengas geven. De belangen die zij hebben komen later pas aan bod. (...) dat het gaat om het vertegenwoordigen van je sector. Dat je meedenkt en pro-actief bent. Ga er niet zitten om te schoppen tegen alles wat er gedaan wordt en dat het niet alleen gaat om het laten zien van je eigen belang (Anoniem, 2012)”*.

De voorzitter van de ROIJ benadrukte tijdens de vergadering bovendien dat het doel is om met een gezamenlijk ontwikkeld en gedragen advies te komen aan het Deltaprogramma IJsselmeergebied, omdat de visie anders geen enkele waarde heeft. De kans is immers groot, wanneer een aantal partijen het niet met een advies eens zijn, dat de visie niet door het programma en uiteindelijk door de bestuurders wordt overgenomen. Wel is een kanttekening hierbij te plaatsen. Dergelijke partijen zitten namelijk ook in de ROIJ om hun eigen belang wel degelijk in het Deltaprogramma IJsselmeergebied door te laten klinken. Private partijen hebben in het orgaan plaats genomen om zo hun eigen belang in het programma te kunnen vertegenwoordigen en hiermee een eventuele nieuwe peilstrategie voor hun sector positief te beïnvloeden. Kortom, dergelijke private partijen hebben niet alleen een rol als stakeholder maar ook als belanghebbende. Deze verschillende rollen kunnen spanningen opleveren in de ROIJ en voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied.

Spanningspunt 2: De betrokken private partijen in de ROIJ hebben niet alleen een rol als stakeholder, maar ook als belanghebbende. Deze verschillende rollen leveren spanningen op in de ROIJ en voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied.

Het gevaar bestaat dan ook dat wanneer het programma steeds concreter wordt en meer richting het einde gaat, dat deze verschillende belangen steeds meer boven tafel komen. Met andere woorden, in latere fasen van het programma bestaat de mogelijkheid dat private partijen wel een ‘remmende rol’ op zich gaan nemen omdat hun belang in dat geval haaks staat op het belang van het programma. Dit verschil heeft voor het proces binnen de ROIJ en in het hele Deltaprogramma IJsselmeergebied negatieve gevolgen. Volgens een private respondent worden de verschillende belangen steeds duidelijker: *“Het gaat nu meer naar het eigen belang. De vragen zijn ook hierop gericht: ‘wat is jullie belang?’ Dat vind ik wel opvallend. Dat was namelijk niet de opzet, maar dat is het wel aan het worden (Anoniem, 2012)”*. Tijdens de ROIJ vergadering van 20 juni j.l. kwamen de verschillende belangen duidelijk naar voren. Met betrekking tot de keuze voor de hoogte van het peil in het IJsselmeergebied, hebben de betrokken partijen immers verschillende belangen. Zo staat recreatie voor een hoog peil in de zomer, in verband met de toegang tot (jacht)havens. Bij een hoog zomerpeil in het gebied kunnen boten namelijk de (jacht)havens in blijven varen. Natuurmonumenten daarentegen staat voor een laag zomerpeil. Dit stimuleert immers de groei van riet in het gebied. Dit voorbeeld geeft weer dat partijen in de ROIJ verschillende belangen hebben, die steeds duidelijker aan de oppervlakte komen. Het programma dient hier in het vervolg dus goed mee om te gaan. Hoe dat gaat gebeuren is tot nu toe niet duidelijk.

Spanningspunt 3: Binnen de ROIJ komen steeds meer de belangen van de betrokken partijen boven tafel. Wanneer deze belangen verschillend zijn en haaks staan op het belang van het Deltaprogramma IJsselmeergebied heeft dit negatieve gevolgen voor het proces binnen de ROIJ en binnen het programma.

Tot op heden heeft dit nog geen negatieve invloed gehad voor het proces. Tijdens de ROIJ vergadering van 20 juni j.l. bleven de verschillende partijen openstaan voor elkaar belangen en gingen constructief op zoek naar een best mogelijke oplossing. Doordat de partijen indirect betrokken zijn vallen de negatieve gevolgen voor het hele programma bovendien enigszins mee. In de interviews met de ROIJ leden kwam wel naar voren dat dit

voorheen, de voorgaande twee jaar, wel anders is geweest. Het is echter lastig om de betrokkenheid van de private partijen in de ROIJ directer te maken. Drie van de respondenten, één publieke respondent en twee uit de ROIJ, beamen dit. Dit heeft voornamelijk te maken met de minimale beschikbare tijd die deze partijen hebben: *“De betrokkenen zitten er soms immers in hun vrije tijd. Sommige hebben wel een betaalde baan, maar er zijn ook mensen die er vrijwillig zitten. En dan moet ze ook nog eens een stukje schrijven over dit of een pitch maken over dat etc. Om ze daar toe te verleiden, dat is moeilijk. Ik vind zelf dat wij daar langzaam in vooruit gaan (Anoniem)”*.

Op deze afstandelijke rol en indirecte betrokkenheid is vanuit de ROIJ kritiek. Drie respondenten stellen dat zij het gevoel hebben dat er niet of minimaal naar hen geluisterd wordt, waardoor het programma te abstract blijft. De partijen in de ROIJ zijn in de eerste twee fasen voornamelijk geïnformeerd over de voortgang van het programma, in plaats van dat zij adviserend zijn geweest. *“Het is volgend, in plaats van sturend (Anoniem, 2012)”*, aldus een private respondent. Hun grootste kritiekpunt is dat het ‘gevaar’ bestaat er mogelijk in 2014 een voorkeursstrategie aan de minister en de deltacommissaris wordt voorgedragen met het verhaal dat ook de partijen uit de ROIJ betrokken zijn, terwijl zij minimaal en indirect betrokken zijn. Een private respondent zegt hierover: *“Maar aan de andere kant, als er al een strategie ligt dan zit je weer op de ‘normale situatie’. Namelijk de overheid bepaalt de strategie en als deze is afgerond dan komt aan het einde het bedrijfsleven pas in beeld. En deze schreeuwen vervolgens ‘moord en brand’ van wat is er nu gebeurd? En dan krijg je dus heel veel discussie. Het punt waarbij het optimaal is, is nog wel een punt van studie denk ik (Anoniem, 2012)”*. Zij benadrukken dat er geen ‘loopje’ met hen genomen moet worden en dat er geluisterd moet worden naar de adviezen van deze partijen. Met andere woorden bij de start van het programma is er voor een governance proces gekozen, waarbij dergelijke partijen betrokken zijn en daarmee adviezen van hen kunnen worden meegenomen in het programma, maar dan moet er wel wat met deze adviezen gedaan worden. Dat gevoel is er op dit moment bij deze partijen niet. Zo komt uit twee interviews naar voren dat de ROIJ een voorbeeld kan nemen aan de manier waarop een dergelijk orgaan is opgezet in RRAAM (Rijk-regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer). De partijen in de ROIJ, die ook bij RRAAM betrokken zijn, hebben het gevoel dat bij dat programma wel naar hen geluisterd wordt. Het advies dat deze partijen hebben aangeleverd is immers 1:1 overgenomen door het programma en vervolgens door de verantwoordelijke minister. Twee geïnterviewde stelden dat het Deltaprogramma IJsselmeergebied eerder en vaker had moeten vragen wat de partijen in de ROIJ willen en wat hun belang is. Dat is twee fasen lang onduidelijk geweest.

Vanaf de start van fase 3 is dit echter veranderd. In deze fase zijn de partijen in de ROIJ gestart met de ontwikkeling van een visie. Deze visie wordt als bouwsteen, oftewel argumentatie, meegenomen in de voorkeursstrategie aan de verantwoordelijke minister en de deltacommissaris. Dit voorbeeld geeft aan dat wanneer het programma luistert naar de partijen in de ROIJ, de betrokkenheid directer wordt en waardoor het programma concreter wordt. De partijen in de ROIJ hebben immers veel lokale kennis over het gebied en over de sector die zij vertegenwoordigen. Een voorbeeld is de hoogte van het peil. Op dit moment is sprake van een laag winterpeil en een hoog zomerpeil. Dit heeft te maken met veiligheid. In de winter is meer kans op storm, waardoor een laag winterpeil veiliger is. Wanneer er sprake is van storm en hoog water levert dit immers veiligheidsproblemen op. Publieke partijen houden daarom vast aan dit regime en het daarbij horende gemiddelde winter- en zomerpeil. De partijen in de ROIJ zijn bezig met het advies om het huidige winter- en zomerpeil om te keren en daarmee specifiek voor elke maand te kijken welke hoogte mogelijk is en welke maatregelen daarvoor noodzakelijk zijn. De reden waarom de ROIJ dit peil wil omkeren is dat het peil daarmee natuurlijker wordt. In een normale situatie is namelijk altijd sprake van een hoog winterpeil en een laag zomerpeil. Door hier naar terug te gaan neemt de hoogte van het winter- en zomerpeil weer een ‘natuurlijkere situatie’ aan, wat onder andere de groei van riet in het gebied bevordert.

Mate van betrokkenheid: actief of passief?

Voor de mate van betrokkenheid is in deze scriptie een onderscheid gemaakt in actieve of passieve betrokkenheid. Waar de private partijen in de ROIJ dus indirect betrokken zijn, kan er wel mogelijk sprake zijn van een actieve betrokkenheid. De mate van betrokkenheid is te toetsen op basis van de frequentie van de vergaderingen van het orgaan, hoe vaak de partijen bij deze vergaderingen aanwezig zijn en welke bijdrage zij leveren aan- en rol hebben in het programma. De ROIJ komt vier keer per jaar bij elkaar. Dit is niet heel erg veel, waardoor er een bepaalde mate van passiviteit is te herkennen. Echter wanneer de partijen bij elkaar komen, dan zijn vrijwel alle partijen aanwezig. De activiteit van de betrokken partijen in de ROIJ is verder de laatste tijd sterker geworden volgens twee betrokkenen uit de ROIJ. Dit heeft met een tweetal zaken te maken. Ten eerste wordt op dit moment een visie opgesteld, waardoor de betrokken partijen meer adviserend zijn en kennis toevoegen in plaats van reageren op de ontwikkelingen in het programma. Ten tweede is Flos Fleischer, directeur Verantwoord Beheer IJsselmeergebied (VBIJ), gevraagd mee te schrijven met het plan van aanpak fase 3 van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Zij vertegenwoordigt niet een marktpartij of brancheorganisatie, maar het geeft wel weer dat de betrokkenheid van de ROIJ directer is geworden. Geconcludeerd kan worden dat er sprake is van een hoge mate van betrokkenheid en dus een actieve betrokkenheid van de private partijen die gedurende het proces, in de ROIJ, betrokken zijn. Op de vraag of het wenselijk is om de activiteit van de betrokkenheid te vergroten, beantwoorden de respondenten uit de ROIJ deze vraag bevestigend. Ook iemand vanuit het programmabureau en dus een publieke partij vindt dit wenselijk. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat het doel van het programma is om uiteindelijk met een aanbod, een strategie te komen waar ook private partijen achter staan. *“En ja, het is wel wenselijk om de betrokkenheid te vergroten en de private partijen er sterker bij te betrekken. Uiteindelijk wil je in 2014 toch een besluit met elkaar nemen, met betrekking tot een voorkeursstrategie. Een voorkeursstrategie die niet alleen door overheden wordt gedragen, maar ook door maatschappelijke organisaties. Dus een gezamenlijk aanbod maken, dat zou het mooiste zijn (Anoniem, 2012)”*.

Toch zijn er ook twee private respondenten die het tegenovergestelde beweren. Volgens hen is het niet van belang om de activiteit van de betrokkenheid te vergroten. Brancheorganisaties bijvoorbeeld zijn minder geïnteresseerd in de manier waarop het Deltaprogramma IJsselmeergebied tot stand komt, maar meer in de uitkomsten van het programma. Dergelijke partijen denken in 'projecten'; namelijk of en zo ja hoeveel, de uitkomst hen aan projecten kan opleveren. Een respondent zegt hierover: *“Maar de vraag is eigenlijk wat er gebeurt met de peilopzet van het IJsselmeer. Hoeveel gaan we opzetten en uitzakken? Je kunt je voorstellen dat als je heel weinig opzet en uitzakt, het gevolg daarvan is dat je weinig projecten kunt realiseren. Wij denken in projecten. Maar ga je maximaal opzetten en uitzakken, dan heb je vervolgens dijkverzwaring nodig, dijkversterking en de verdieping van vaargeulen. Daar zit heel veel werk in. Dus wat ons betreft gaat het van 'max plus' naar 'max min' (Anoniem, 2012)”*. Kortom, publieke partijen vinden de inhoud van het programma van belang en zijn geïnteresseerd in de totstandkoming daarvan. Sommige private partijen in de ROIJ zijn daarentegen meer geïnteresseerd in de uitkomst. Dit verschil zorgt voor spanningen tussen publieke en private partijen. Deze focus van dergelijke partijen in de ROIJ levert spanningen op tussen hen en het programma. Zo stonden een aantal partijen op het punt om uit het overlegorgaan te stappen, omdat het programma volgens hen te abstract was. Doordat deze abstractheid afneemt en het programma concreter wordt, is het niet zo ver gekomen.

Spanningspunt 4: Betrokken private partijen in de ROIJ, voornamelijk de brancheorganisaties, zijn in tegenstelling tot publieke partijen minder geïnteresseerd in de totstandkoming van het Deltaprogramma IJsselmeergebied maar meer in de uitkomsten van het programma. Dit verschil zorgt voor spanningen tussen publieke en private partijen.

De private partijen in de ROIJ willen in deze fase kennis over het Deltaprogramma IJsselmeergebied vergaren, in de hoop later in de realisatiefase bijvoorbeeld projecten te mogen uitvoeren in het gebied. De totstandkoming van het besluit is voor hen minder van belang, het gaat hen om het eindresultaat. Wanneer dergelijke private partijen in latere fasen geen contract en/of projecten krijgen aangeboden, van de verantwoordelijke publieke partijen, levert dit spanningen op voor beide partijen. De verwachting bij private partijen om projecten te mogen realiseren in een latere fase, als gevolg van hun actieve betrokkenheid op dit moment, is hoog. De verwachting bij publieke partijen is vele malen minder, omdat zij minder geïnteresseerd zijn in de vervolgfases. Het verschil zorgt voor een spanning tussen publieke en private partijen.

Spanningspunt 5: Wanneer de betrokken private partijen in de ROIJ na de uitkomst van Deltaprogramma IJsselmeergebied in latere fasen geen contract krijgen aangeboden of projecten mogen realiseren levert dit spanningen op tussen publieke en private partijen. Dit in verband met de hoge verwachting die bestaat bij private partijen, in tegenstelling tot publieke partijen. Het verschil zorgt voor een spanning tussen publieke en private partijen.

Het project rondom de Afsluitdijk, ESA genaamd, heeft dit uitgewezen. Het project ESA behoort niet tot het Deltaprogramma IJsselmeergebied, maar het laat wel zien dat wanneer dergelijke ideeën niet gebruikt worden dit negatieve gevolgen heeft voor de betrokkenheid van private partijen. Bij het project is er een aantal jaar geleden een prijsvraag uitgeschreven voor de inrichting van de dijk. Verschillende private partijen hadden bij dit project vele innovatieve ideeën, alleen worden deze ideeën niet gerealiseerd. Er is door de overheid gekozen voor een 'kale' dijk, zonder gebruik te maken van de innovatieve ideeën van private partijen.

Ten eerste had dit een financiële reden. Het budget viel namelijk lager uit dan verwacht, in verband met de lagere bijdrage van regionale overheden. Dit kwam doordat de provincie Friesland uit het besluitvormingsproces rondom de Afsluitdijk stapte en in eerste instantie geld voor het project had toegezegd. Ten tweede had dit te maken met het feit dat het bestuurlijk een lastig project is, in verband met de vele verschillende betrokken partijen. Door deze 'bestuurlijke drukte' voelden private partijen zich gepasseerd. Hun ideeën werden immers niet gebruikt. Het gevolg is namelijk dat private partijen in de toekomst voorzichtiger zullen zijn met het uitbrengen van hun innovatieve ideeën, in verband met de toenemende verwachting dat deze ideeën waarschijnlijk toch niet worden gerealiseerd. Met andere woorden, als gevolg van het niet benutten van innovatieve ideeën worden private partijen in het vervolg minder direct betrokken en neemt de activiteit van de betrokkenheid af. Een anonieme private respondent zegt hierover: *"Het grote probleem is dat private partijen wel betrokken worden, maar dat er voor hen geen werk aan vast zit. Het is voor hen alleen maar investeren in kennis; zij denken mee, stellen rapporten op, besteden er tijd aan etc. Echter het levert hen niets op (...) het gevolg is dat private partijen er geen energie meer in stoppen (Anoniem, 2012)"*.

5.3.3 Vorm 2: Betrokkenheid via inkoop

Vorm van betrokkenheid: direct of indirect?

Naast de betrokkenheid van private partijen gedurende het hele proces zijn private partijen ook betrokken via inkoop. Via inkoop worden taken binnen het programma tijdens het proces voor een bepaalde periode uitbesteed aan private partijen. Dit zijn, zoals eerder vermeld, voornamelijk advies- en ingenieursbureaus. Tijdens deze uitbestedingen, en met name als gevolg van uitbestedingen, kunnen private partijen komen met adviezen en strategieën voor het programma. In tegenstelling tot de betrokkenheid gedurende het proces, waar private partijen indirect betrokken zijn, zijn partijen bij inkoop wel direct betrokken. Dit heeft onder andere te maken met de hoge mate van verantwoordelijkheid die zij hebben over het gedeelte dat uitbesteed is. Over deze verantwoordelijkheid later in dit hoofdstuk meer. Daarnaast hebben deze partijen bij uitbesteding gemiddeld genomen één keer per twee

weken intensief, oftewel face tot face, contact met het Deltaprogramma IJsselmeergebied en het programmabureau over de voortgang van hun ontwikkeling. Verder hebben zij natuurlijk ook veel contact via de mail en de telefoon en tijdens de verschillende bijeenkomsten, zoals de IJsselmeerdagen.

Mate van betrokkenheid: actief of passief?

Wanneer private partijen betrokken zijn via inkoop zijn zij veelal actief betrokken. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat zij verantwoordelijk zijn voor dat deel wat aan hen is uitbesteed. Hierdoor kunnen zij zich niet veroorloven om passief betrokken te zijn. Het programmabureau, en dus de publieke partijen, kunnen namelijk gemakkelijk kiezen voor andere bureaus die dezelfde opdracht zouden kunnen uitvoeren. Bovendien worden zij voor hun opdracht betaald. Een dergelijke private partij moet dus wel actief betrokken zijn. Eens per twee weken hebben dergelijke partijen face tot face contact met het programmabureau. Daarnaast hebben zij veel contact via de mail, via de telefoon en tijdens de verschillende bijeenkomsten. Bovendien wordt binnenkort de activiteit vergoot. Het consortium heeft samen met het programmabureau besloten om per 1 september 2012 één keer per maand op het programmabureau te gaan werken, om hiermee de informele contacten naast de bestaande formele contacten te vergroten.

Het gevolg van een actieve betrokkenheid via inkoop, natuurlijk ook afhankelijk van een goed resultaat, is dat de private partij naast de betrokkenheid via inkoop ook in latere fasen van het programma betrokken kunnen zijn. Hierbij valt te denken aan de fase van planuitwerking, de realisatiefase en de beheerfase mocht het programma deze fasen na 2014 in gaan. In deze fase zijn immers bij ruimtelijke opgaven, programma's en projecten vaak private partijen, zoals bouwbedrijven, betrokken. Mocht een private partij actief betrokken zijn geweest bij het programma in een eerdere fase, waarbij de partij bovendien goed werk heeft afgeleverd, dan is de kans groot dat in latere fasen zij ook betrokken blijven. Wanneer een private partij passief betrokken is, levert dit dus nadelen op in het vervolg. In een latere fase kan een private partij immers (financiële) voordelen uit het feit halen dat deze partij eerder betrokken is en dus al voorkennis heeft van het programma. De vraag is echter of private partijen hier voordeel uit halen. Dit in verband met voorkennis. Wanneer een private partij voorkennis heeft van een programma als het Deltaprogramma IJsselmeergebied, dan is deze voorkennis geen voordeel maar een nadeel. Door (Europese) aanbestedingsregels mag immers niet gekozen worden voor een partij die beschikt over voorkennis, in verband met de voordelen die dat oplevert ten opzichte van concurrenten. Hierbij kan het gaan om de selectief van private partijen voor planuitwerking, realisatie en beheer. Voorkennis levert dus spanningen op voor het proces tussen verschillende private partijen en tussen deze partijen en het programma, waar voornamelijk publieke partijen bij betrokken zijn en de verantwoording voor dragen.

Spanningspunt 6: In verband met aanbestedingsregels kunnen private partijen, die op dit moment betrokken zijn bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied, in latere fasen niet worden uitgekozen voor bijvoorbeeld de realisatie van projecten. Dit als gevolg van voorkennis. Het verschil in de mate van kennis over het programma tussen private partijen levert spanningen op tussen de verschillende private partijen en tussen deze partijen en het programma.

Bovendien zijn de private partijen die via inkoop betrokken zijn veelal advies- en ingenieursbureaus. Dergelijke private partijen zijn niet betrokken bij latere fasen, zoals de realisatiefase. Dat zijn veelal bouwbedrijven en deze bedrijven zijn juist gedurende het proces betrokken. Andersom is van hetzelfde sprake. Private partijen die gedurende het proces betrokken zijn, geven geen advies en zijn dus ook niet via inkoop betrokken. Een respondent van de ROIJ zegt hierover: *“Partijen die in de ROIJ zitten zijn voornamelijk bouwers en de partijen die betrokken zijn via uitbesteding zijn adviesbureaus. Het zijn dus twee verschillende type bedrijven. Bouwers zijn vooral betrokken bij de uitvoering van een*

project of programma en adviesbureaus zijn in de voorbereiding van een project of programma betrokken (Anoniem, 2012)”.

5.4 De vorm en mate van verantwoordelijkheid private partijen

Waar in het voorgaande gedeelte van het hoofdstuk de vorm en de mate van betrokkenheid is besproken, gaat dit gedeelte in op de vorm en de mate van verantwoordelijkheid. Net als bij betrokkenheid is hierbij onderscheid gemaakt tussen enerzijds verantwoordelijkheid gedurende het proces en anderzijds verantwoordelijkheid via inkoop.

5.4.1 Vorm 1: Verantwoordelijkheid gedurende het proces

Vorm van verantwoordelijkheid: gedeeld of separaat?

Het Deltaprogramma IJsselmeergebied is een programma dat dient ter verkenning. In de fase waarin het programma zich in bevindt dragen de private partijen, die gedurende het proces betrokken zijn, geen enkele verantwoordelijkheid. Private partijen zijn wel betrokken, indirect via de ROIJ, alleen bezitten zij niet een ultieme mate van verantwoordelijkheid. De private partijen in de ROIJ zijn immers niet verantwoordelijk voor het eindresultaat van het programma, dat zijn de publieke partijen. De vier ROIJ-leden, die voor dit onderzoek geïnterviewd zijn, beamen deze aard van het programma. Dit betekent niet dat de private partijen, die gedurende het proces betrokken zijn in de ROIJ, geen enkele verantwoordelijkheid dragen. Zij voelen zich immers wel verantwoordelijk voor het advies aan het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Door middel van deze visie proberen zij invloed uit te oefenen op het programma en hierdoor het programma ‘scherper’ te krijgen. Daarnaast voelen zij zich ook verantwoordelijk voor de sector die deze partijen in de ROIJ vertegenwoordigen. Dit zijn de sectoren die actief zijn in het gebied van het programma. Gesteld kan worden dat de private partijen die gedurende het proces betrokken zijn geen ultieme verantwoordelijkheid dragen voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Wel voelen zij zich verantwoordelijk voor bepaalde activiteiten in de ROIJ, de totstandkoming van de visie en de vertegenwoordiging van de verschillende sectoren. De aard van het programma heeft tot gevolg dat er spanningen bestaan tussen de betrokken private partijen en het in het Deltaprogramma IJsselmeergebied.

Spanningspunt 7: De private partijen in de ROIJ zijn wel betrokken zijn, maar dragen in tegenstelling tot publieke partijen geen ultieme verantwoordelijkheid voor de uitkomsten van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Dus de aard van het programma en daarmee het verschil in de mate van verantwoordelijkheid levert spanningen op tussen de publieke partijen in het programma en de betrokken private partijen.

Publieke partijen blijven dus te allen tijde verantwoordelijk voor het eindresultaat en bezitten daarmee de ultieme verantwoordelijkheid. Het programma wordt dan ook gezien als een overheidsprogramma. Dit heeft voornamelijk te maken met de hoofddoelen van het programma, namelijk een veilig IJsselmeergebied met voldoende zoetwater. Het is niet wenselijk, en vooral niet mogelijk, om in Nederland private partijen verantwoordelijk te maken voor de veiligheid en voldoende zoetwater in het gebied. Hierbij komt de klassieke benadering uit het theoretisch kader duidelijk naar voren. Een benadering dat gericht is op veiligheid en waarbij de overheid een centrale rol in neemt. Een anonieme private respondent zegt hierover: *“Veiligheid en zoetwater opgaven zijn eigenlijk de belangrijkste zaken. Dat is iets wat je vanuit de publieke omgeving moet regelen. Dat kun je niet regelen vanuit private partijen (...) Of je moet private partijen verantwoordelijk kunnen maken voor veiligheid, maar dat zie ik deze maatschappij niet accepteren (Anoniem, 2012)”.*

Hierdoor kan gezegd worden dat er geen sprake is van een gedeelde of separate verantwoordelijkheid. Private partijen, die gedurende het proces betrokken zijn dragen immers geen ultieme verantwoordelijkheid. Zij voelen zich niet verantwoordelijk voor het eindresultaat van het programma. De verantwoordelijkheid ligt bij de publieke partijen en niet bij private partijen, waardoor geen sprake kan zijn van beide vormen. Het feit dat private

partijen gedurende het proces weinig tot geen verantwoordelijkheden dragen heeft ook te maken met de complexiteit van het programma:

1. *Institutionele complexiteit*: Het programma is institutioneel zeer complex door de vele verschillende betrokken publieke, van verschillende schaalniveaus, en private partijen. Hierdoor worden verantwoordelijkheden eerder gedeeld en verdeeld, in plaats van alleen gedragen door private partijen;
2. *Proces complexiteit*: In het programma is sprake van een proces complexiteit door de onvoorspelbaarheid van de interacties tussen de verschillende betrokken publieke en private partijen. Dit heeft onder andere te maken met de verschillende belangen die spelen bij deze partijen;
3. *Inhoudelijke complexiteit*: Inhoudelijk is het gebied complex doordat het gebied zeer groot is. Het doel van het programma is om te zorgen voor de veiligheid en voldoende zoetwater in het IJsselmeergebied. Oplossingen hiervoor hebben voornamelijk te maken met het peilbeheer in het gebied, maar om dit te reguleren is het gebied afhankelijk van vele elementen. Zo is er onder andere sprake van een winterpeil en een zomerpeil, is het gebied afhankelijk van het water dat aangevoerd wordt vanuit voornamelijk de IJssel en heeft het gebied te maken met de hoogte van het water in de Waddenzee;
4. *Contextuele complexiteit*: Ook de context, zoals klimaatverandering, speelt een grote rol en is van invloed op de beslissingen die genomen zijn of zullen gaan worden. Dit zorgt voor een sterke mate van contextuele complexiteit. Dit belemmert de betrokkenheid en met name de verantwoordelijkheid van private partijen. Zij willen immers niet verantwoordelijkheden dragen wanneer de context onzeker is.

Mate van verantwoordelijkheid: in hoge of lage mate?

Zoals hierboven al staat beschreven dragen private partijen die gedurende het proces betrokken zijn, de partijen in de ROIJ, geen verantwoordelijkheid voor de inhoud van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Wel dragen zij verantwoording voor het advies vanuit het orgaan aan het programma. Bovendien het feit dat deze partijen actief zijn in de ROIJ getuigt al van enig verantwoordelijkheidsgevoel. Echter, doordat deze partijen niet verantwoordelijk zijn voor de keuze van de voorkeursstrategie en voor een eventuele politieke keuze, is de mate van verantwoordelijkheid laag te noemen. *“Zij hebben eigenlijk alleen hun eigen visie die zij maken. Verder maken zij niets. Dus zij hebben niet veel verantwoordelijkheid (...)”* (Anoniem, 2012). Ook de vier partijen in de ROIJ die geïnterviewd zijn bevestigen dit. Dit heeft te maken met het feit dat zij zich niet verantwoordelijk voelen of niet verantwoordelijk zijn voor het eindresultaat van het programma. De private partijen in de ROIJ zijn echter betrokken, omdat zij geïnteresseerd zijn in het eindresultaat van het programma en de invloed die deze resultaten hebben op de sector die zij vertegenwoordigen.

5.4.2 Vorm 2: Verantwoordelijkheid met betrekking tot inkoop

Vorm van verantwoordelijkheid: gedeeld of separaat?

In tegenstelling tot bij de verantwoordelijkheid gedurende het proces, is er met betrekking tot inkoop of uitbesteding wel sprake van een bepaalde vorm van verantwoordelijkheid bij private partijen. In de eerste fase zijn delen van het programma uitbesteed aan DHV, H+N+S landschapsarchitecten en evenementenbureau Effectgroep. In de tweede en derde fase is dat uitbesteed aan ORG-ID, Acasia Water, Strootman landschapsarchitecten en BkB. Private partijen worden ingekocht, omdat de kennis voor dat gedeelte bij publieke partijen en dus bij het programmabureau van het Deltaprogramma IJsselmeergebied minder is of ontbreekt. Zo wordt de strategieontwikkeling uitbesteed, omdat het programmabureau van het Deltaprogramma IJsselmeergebied over minder kennis beschikt die voor de strategieontwikkeling nodig was. Private partijen kunnen ook ingekocht worden in verband met de voorfinanciering van projecten. Aan deze voorfinanciering kunnen private partijen een bijdrage leveren, zij beschikken immers in vele gevallen over grote financiële middelen. Hiervan is met uitzondering van Deltares geen sprake. Bovendien is er een tendens bij de

overheid gaande, waardoor private partijen steeds meer ingekocht worden. *“Daarnaast, wat je bij de laatste kabinetten steeds meer ziet, wordt er steeds meer aan de markt over gelaten. Het principe van; ‘de markt, tenzij’ (Anoniem, 2012)”*.

Over dat gedeelte wat uitbesteed is dragen de private partijen de verantwoordelijkheid. Voor een vaste prijs en periode is een bepaald gedeelte aan hen uitbesteed. Private partijen krijgen een bepaalde vrijheid om bijvoorbeeld de strategieontwikkeling vorm te geven, waarbij gemiddeld genomen één keer per twee weken contact is met het Deltaprogramma IJsselmeergebied, het programmabureau en de betrokken publieke partijen. Daarnaast is er veel contact via de mail, via de telefoon en op de verschillende bijeenkomsten. Publieke partijen bezitten wel verantwoordelijkheid, namelijk de ultieme verantwoordelijkheid voor het eindresultaat die private partijen niet bezitten. Dit omdat publieke partijen verantwoordelijk zijn voor het eindresultaat van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Er is dus sprake van een verdeelde verantwoordelijkheid tussen publieke en private partijen, oftewel een separate verantwoordelijkheid, wanneer private partijen via inkoop betrokken zijn.

Mate van verantwoordelijkheid: in hoge of lage mate?

Enerzijds zij de private partijen, die via inkoop betrokken zijn, wel in hoge mate verantwoordelijk. Zij dragen immers de verantwoordelijkheid van dat deel van het Deltaprogramma IJsselmeergebied wat aan hen is uitbesteed. Daar hebben private partijen immers ook de expertise voor en publieke partijen minder. Hier worden deze partijen voor betaald en zij worden vanuit het programma verplicht om te zorgen voor een hoge kwaliteit van het product. Zo is het consortium van OGR-ID, Acasia Water en Strootman Landschapsarchitecten verantwoordelijk voor goede en integrale strategieën. *“(…) dat betekent dat zij klaar moeten zijn. Daarbij moeten zij zelf de zorg dragen voor het feit dat ze klaar moeten zijn (Anoniem, 2012)”*. Anderzijds zijn deze partijen in lage mate verantwoordelijk. Hierbij heeft het te maken met het feit dat de betrokken private partijen via inkoop niet verantwoordelijk zijn voor het eindresultaat van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. De private partijen, waar delen aan waren of zijn uitbesteed, krijgen met andere woorden niet de eindverantwoordelijkheid van het programma in handen. Publieke partijen blijven verantwoordelijk voor het eindresultaat van het hele programma.

Wel is het mogelijk dat private partijen volledig deze verantwoordelijkheid krijgen. In dat geval zou het programmabureau van het Deltaprogramma IJsselmeergebied uit een klein aantal publieke partijen en mensen bestaan en zouden zoveel mogelijk opdrachten uitbesteed worden aan private partijen. *“(…) dan zijn zij verantwoordelijk voor de kwaliteit en de totstandkoming van een breed gedragen advies in 2014. Dat is de meest ultieme manier van uitbesteden in mijn optiek op dit moment. Dat is bijna een soort ‘turnkey opdracht’. Zo van; wij [KH: het programmabureau] willen een gedragen besluit in 2014. Ontwerp het proces, stel de prijs vast en zeg ons wat het gaat opleveren (Anoniem, 2012)”*. Hier is echter niet voor gekozen. Ook voor het andere uiterste, waarbij alles door publiek partijen en het programmabureau wordt gedaan, is binnen het programma niet gekozen. Er is bij de start van het programma gekozen voor een tussenvorm, waarbij niet alles door het programmabureau wordt gedaan maar wel wordt geregeld. Dit blijkt tijdens het programma ook zo te zijn. Verschillende onderdelen zijn immers aan private partijen uitbesteed, zoals de strategieontwikkeling aan ORG-ID, Acasia Water en Strootman landschapsarchitecten. Maar de publieke partijen zijn leidend.

5.5 Publiek-private samenwerking (PPS) in het programma

Zoals in het theoretisch kader van deze scriptie naar voren is gekomen bestaat publiek-private samenwerking uit twee vormen: een samenwerking waarbij betrokkenheid en verantwoordelijkheid verdeeld zijn (PPS-contracten) en een samenwerking waarbij deze gedeeld zijn (PPS als partnerschap) tussen publieke en private partijen. Doordat publieke partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied duidelijk betrokken en verantwoordelijk zijn, wordt hier alleen geanalyseerd in welke vorm en mate private partijen betrokken en

verantwoordelijk zijn. Vervolgens is geanalyseerd of er sprake is van publiek-private samenwerking. De twee vormen van publiek-private samenwerking kunnen immers alleen tot stand komen wanneer bij de verschillende delen van een project of programma meerdere publieke en private partijen zowel betrokken als verantwoordelijk zijn.

5.5.1 Publiek-private samenwerking gedurende het proces

Gedurende het proces is er geen sprake van publiek-private samenwerking. Dit is ten eerste terug te zien in de vorm en de mate van betrokkenheid van private partijen. Nogmaals hierbij is de keuze gemaakt om alleen marktpartijen en brancheorganisaties uit de ROIJ te analyseren. De private partijen uit de ROIJ zijn indirect betrokken bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Zij staan te ver van het programma af om direct invloed te kunnen uitoefenen en zijn daarom meer 'volgend'. Volgens één geïnterviewde private respondent gaat het programma te snel om de ontwikkelingen goed te kunnen blijven volgen en vervolgens goed te kunnen reageren. Zij komen namelijk maar vier keer per jaar bij elkaar. Dit kwam duidelijk naar voren tijdens de laatste ROIJ vergadering op 20 juni j.l. Daarbij viel op dat de partijen in het orgaan veel vragen stellen over de inhoud van het programma; 'Wat zijn de scenario's? Wat is het huidige winter- en zomerpeil? Over hoeveel centimeter opzet en uitzak gaat dat dan? etc.' Er werd na afloop daarom ook gevraagd om de volgende vergadering een duidelijk schema, met betrekking tot de vier scenario's en de daarbij horende hoogtes van peilen, te presenteren aan de private partijen in de ROIJ. De partijen in dit orgaan zijn daarentegen wel actief betrokken, hoewel deze rol wel actiever is geworden dan voorheen. Voorheen werden de partijen alleen geïnformeerd door de publieke partijen over de voortgang van het programma. Dit impliceert een passieve betrokkenheid. De informatievoorziening verliep hierdoor alleen van het programma richting de ROIJ. Omdat de betrokken partijen in het orgaan de betrokkenheid actiever wilden zien dan het geval was, dit hadden zij van te voren immers ook verwacht, werd er besloten om een visie op te stellen. De voorzitter van het orgaan, Peter Visser, heeft de aanzet hiervoor gegeven. De visie die de partijen in de ROIJ maken is een advies aan het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Hierin komen kansen en bedreigingen te staan als gevolg van optimaliseren en flexibiliseren voor de sectoren die de verschillende partijen vertegenwoordigen. De eerste aanzet hiervoor is gegeven in de ROIJ vergadering van 20 juni j.l. waarin werd gepleit voor het omkeren van het huidige peilregime. Hierdoor reageren de partijen in de ROIJ niet alleen op de ontwikkelingen in het programma, maar voegen zij ook wat toe. In de vergadering gingen de partijen constructief op zoek naar de best mogelijke oplossing voor zowel de hoogte van het winterpeil als het zomerpeil voor alle sectoren in het orgaan. Een peil waar iedereen zich in kon vinden, wat uiteindelijk moet leiden tot een advies aan het programma.

Ten tweede is een mogelijke samenwerkingsvorm tussen publieke en private partijen afhankelijk van de vorm en mate van verantwoordelijkheid. Alleen publieke partijen dragen een bepaalde mate en vorm van verantwoordelijkheid. Private partijen die gedurende het proces betrokken zijn in de ROIJ daarentegen niet. Zij zijn niet verantwoordelijk voor de inhoud en de uitkomsten van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Het enige waar zij wellicht voor verantwoordelijk zijn is de totstandkoming van een advies aan het programma. De conclusie die getrokken kan worden is dat er hierdoor geen sprake is van een gedeelde of separate verantwoordelijkheid. Het gevolg is dat een bepaalde vorm van publiek-private samenwerking gedurende het proces niet aanwezig is binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Met andere woorden, zowel een PPS-contracten als PPS als partnerschap komt gedurende het proces niet voor.

5.5.2 Publiek-private samenwerking via inkoop

Een publiek-private samenwerking tussen publieke en private partijen, met betrekking tot inkoop, valt wel te herkennen. Ten eerste is er duidelijk sprake van een actieve betrokkenheid van private partijen. Zij worden immers speciaal ingehuurd om aan een deel van het programma te werken, zoals de strategieontwikkeling. Zij zijn dus niet tijdens het hele programma actief betrokken, maar alleen voor dat deel wat aan hen is uitbesteed.

Tijdens deze fase zijn de private partijen bovendien direct betrokken bij het programma. Wanneer de private partijen de opdracht hebben afgerond valt de directe betrokkenheid vervolgens weg. Ten tweede heeft dit gevolgen voor de vorm en mate van verantwoordelijkheid. Doordat een gedeelte van het programma aan bepaalde private partijen is uitbesteed, zijn deze partijen voor dat deel verantwoordelijk. Publieke partijen blijven voor het hele programma en de uitkomsten daarvan verantwoordelijk. Hierdoor is sprake van een verdeelde verantwoordelijkheid tussen publieke en private partijen. De mate van verantwoordelijk is bovendien hoog. Private partijen worden immers voor hun activiteiten betaald en worden door het programma verplicht om te zorgen voor een goede kwaliteit van de strategie of de communicatie en het proces met de partners in de regio. De conclusie die getrokken kan worden is dat via inkoop wel een vorm van publiek-private samenwerking valt te herkennen, namelijk een PPS-contract waar beide partijen direct en actief betrokken zijn en waarbij de verantwoordelijkheden binnen het programma verdeeld zijn.

5.5.3 Publiek-private samenwerking concluderend

Een vorm van publiek-private samenwerking komt zoals hierboven geconcludeerd is alleen voor via inkoop, namelijk PPS-contracten. Via inkoop zijn zowel publieke als private partijen in verschillende vormen en mate betrokken en verantwoordelijk. Gedurende het proces valt dus nog winst te behalen, met betrekking tot het versterken van publiek-private samenwerking. Drie publieke respondenten beamen dit en zien tijdens het proces geen vorm van publiek-private samenwerking terug. *“Misschien dat PPS het ideaalplaatje is. Maar de gebruikersfuncties zijn zo divers en staan soms zo haaks op elkaar, dat ik eigenlijk niet PPS zie tussen alle belanghebbenden (Anoniem, 2012)”*. Zij zien publiek-private samenwerking namelijk alleen terug bij projecten, zoals infrastructurele projecten, terwijl het Deltaprogramma IJsselmeergebied via een procesmatig gestuurd wordt. Hier wordt later in deze scriptie dieper op ingegaan. Bovendien dient het programma ter verkenning waardoor het lastig is om, in tegenstelling tot de realisatiefase, een vorm van publiek-private samenwerking tot stand te laten komen. Op de vraag waar respondenten aan denken bij publiek-private samenwerking antwoorden zij veelal in termen als: *“Vaker aan hele concrete projecten, zoals (tol)wegen, tunnels en dat soort dingen. Meer in de vorm van infrastructuur en de ontwikkeling daar van (Anoniem, 2012)”* of *“Ja, ik weet wel wanneer het over PPS-constructies gaat, dat je het dan snel hebt over wegenbouw (Anoniem, 2012)”*.

Een andere achterliggende reden waarom publiek-private samenwerking niet tot stand komt gedurende het proces komt door het verschil in cultuur tussen publieke en private partijen. Een private respondent gaat dieper op dit verschil in: *“Ogenschijnlijk lijkt het wel helder, maar heel veel dingen gebeuren om een hele andere manier waardoor er toch heel veel verschillen zijn tussen een overheidscultuur en een bedrijfscultuur. Qua taal en communicatie blijkt dat toch wel heel lastig te zijn, terwijl je het eigenlijk hebt over hetzelfde. Alleen omdat de aanpak en de cultuur anders is, gebeuren er ook hele andere dingen. Dat schept wel een hoop afstand tussen beide domeinen, wat het ook lastig maakt om elkaar op te zoeken (Anoniem, 2012)”*. Een voorbeeld hiervan is het verschil in managementbenadering. Zo hanteren publieke partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied een procesbenadering en private partijen een projectbenadering. Hierop, en op andere voorbeelden, wordt in het volgende hoofdstuk van deze scriptie meer ingegaan. Een andere private respondent stelt dat dit te maken heeft met de angst die bestaat tussen publieke en private partijen, met name als gevolg van mogelijke belangenverstrengeling. Private partijen die bijvoorbeeld directer betrokken zijn, zoals via detachering, bouwen immers een bepaalde voorkennis op die andere partijen niet hebben. *“Dit heeft te maken met angst, wat misschien een groot woord is, maar er zit in ieder geval een ondertoon in van; ‘hoe gaat dat dan en is er wellicht sprake van belangenverstrengeling?’. Ik denk dat je daar overheen moet durven te stappen. Als je daar niet overheen stapt, over zulke gedachten, dan kom je ook nooit tot publiek-private samenwerking (Anoniem, 2012)”*. Deze voorkennis kan als nadelig worden gezien wanneer het Deltaprogramma IJsselmeergebied meer richting planuitwerking gaat. Voor eerder

betrokken private partijen is de kans groot dat zij niet worden uitgekozen in verband met voorkennis.

5.6 Conclusie

In de inleiding van dit hoofdstuk is de deelvraag naar gekomen die geholpen heeft bij de uitwerking. De deelvraag van dit hoofdstuk is: *Wat is bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied de vorm en de mate van de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen, is er sprake van PPS en zo ja, hoe manifesteert deze vorm van samenwerking zich?* Eerst is hiervoor gekeken naar de vorm en de mate van betrokkenheid enerzijds en verantwoordelijkheid anderzijds. In onderstaande tabel is een overzicht hiervan weergegeven.

Tabel 11: Vorm en mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheid private partijen

	Betrokkenheid		Verantwoordelijkheid		Publiek private samenwerking (PPS)?	
	Vorm	Mate	Vorm	Mate	PPS-contracten	PPS als partnerschap
Vorm 1: Gedurende het proces	Indirect	Actief	-	Laag	Nee	Nee
Vorm 2: Via inkoop	Direct	Actief	Separaat	Hoog	Ja	Nee

Bron: eigen materiaal, 2012.

Zoals bovenstaande tabel weergeeft is er een onderscheid te maken in private partijen die gedurende het proces betrokken zijn of via inkoop.

- Gedurende het proces zijn private partijen indirect, maar wel actief betrokken. Daarnaast dragen zij geen vorm van verantwoordelijkheid, gedeeld of separaat, met als gevolg dat de mate van verantwoordelijkheid laag is. Hierdoor is er geen vorm van publiek-private samenwerking gedurende het proces te herkennen;
- Via inkoop daarentegen wel, namelijk PPS-contracten. Dit heeft er mee te maken dat beide partijen ten eerste actief en direct betrokken zijn. Ten tweede zijn de verantwoordelijkheden van publieke en private partijen verdeeld. Over een deel van het programma zijn immers private partijen verantwoordelijk gemaakt, doordat een deel aan hen is uitbesteed. Publieke partijen blijven verder verantwoordelijk voor het eindresultaat van het programma.

Bovenstaande vormen en mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheid zorgt er voor dat het Deltaprogramma IJsselmeergebied in grote mate een overheidsprogramma is, waar vooral publieke partijen direct betrokken en verantwoordelijk zijn. Verder vallen er nog een aantal zaken op, wat betreft de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied:

- Zo stellen een aantal respondenten dat een vorm van publiek-private samenwerking niet tot stand komt doordat zij deze samenwerking alleen terug zien bij projecten en niet bij een programma als het Deltaprogramma IJsselmeergebied;
- Verder is er sprake van een cultuurverschil tussen publieke en private partijen. Een voorbeeld is het verschil in de managementbenadering van beide partijen;
- Bovendien bestaat er tussen beide partijen angst voor samenwerking, met name als gevolg van mogelijke belangenverstrengeling.

6. De potentiële en gerealiseerde meerwaarde van private partijen

6.1 Deelvraag 2

Waar in het vorige hoofdstuk is ingegaan op de vorm en mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen en op een mogelijke samenwerking tussen publieke en private partijen, gaat dit hoofdstuk in op de potentiële en de gerealiseerde meerwaarde van private partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Deelvraag 2 heeft geholpen bij de beantwoording van dit hoofdstuk: *Waaruit blijkt de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van de betrokken private partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied, en wat is het verschil?* Eerst komt de potentiële meerwaarde van private partijen aan bod volgens de geïnterviewde respondenten. Vervolgens de meerwaarde die gerealiseerd is. Hiervoor is het programma geanalyseerd aan de hand van zes vormen van meerwaarde, te weten: innovatie, effectiever, procesefficiëntie, kostenefficiëntie, lagere risico's en probleemoplossend vermogen. De verschillende vormen van meerwaarde zijn, zowel voor de potentiële meerwaarde als voor de gerealiseerde meerwaarde, getoetst aan de hand van een vijfpuntsschaal: zeer lage meerwaarde (--), lage meerwaarde (-), neutraal (0), hoge meerwaarde (+) en zeer hoge meerwaarde (++). Op dit moment bevindt het programma zich aan het einde van fase 2 en aan het begin van fase 3. Hierdoor kan alleen over de eerste twee fasen een uitspraak gedaan worden, met betrekking tot de gerealiseerde meerwaarde van private partijen. Daarbij, omdat in de hoofdvraag van dit scriptieonderzoek ook spanningspunten genoemd worden, zijn in dit hoofdstuk doorlopend de mogelijke spanningspunten benoemd. Deze komen in hoofdstuk 7 van deze scriptie terug. In bijlage 1 is de volledige lijst van alle spanningspunten terug te vinden.

6.2 De potentiële meerwaarde van private partijen

Private partijen beschikken over een bepaalde mate van meerwaarde. Uit het theoretisch kader komt naar voren dat in vele ruimtelijke opgaven, programma's en projecten deze meerwaarde vaak niet benut wordt. Wanneer de potentiële meerwaarde van private partijen wel benut worden, is er bijvoorbeeld sprake van een snellere realisatie en lagere kosten. *“De significante meerwaarde van publiek-private samenwerking is vooral toe te schrijven aan de hoge graad van efficiency, deskundigheid, ervaring, specialisatie, continuïteit, discipline en besluitvaardigheid bij private partijen. Deze kwaliteiten schieten tekort bij de overheid (NRC Handelsblad, 2008)”*. Het wel of niet benutten van deze meerwaarde verklaart het verschil tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van private partijen. De potentiële meerwaarde is uiteengezet op basis van de uitspraken van geïnterviewde respondenten en de manier waarop zij deze meerwaarde precies zien. Uit het onderzoek komt naar voren dat de potentiële meerwaarde verdeeld kan worden in drie onderdelen, namelijk in verband met de benadering van het vraagstuk, in verband met de concretisering van het vraagstuk en in verband met het benutten van innovatieve ideeën.

6.2.1 De benadering van het vraagstuk

Het tijdsaspect

Het eerste punt dat het verschil tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van private partijen bepaalt, is de benadering van het vraagstuk. Hier vallen in dit programma het tijdsaspect, de managementbenadering en de financiële benadering onder. Wat betreft het tijdsaspect gebruiken publieke en private partijen verschillende benaderingen. Publieke partijen kijken meer naar de lange termijn bij ruimtelijke opgaven, programma's en projecten en private partijen meer naar de korte termijn. Zo is de focus van het Nationale Deltaprogramma 2050, met een doorkijk naar 2100. Dit geldt ook voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Een belangrijk vraagstuk daarbij is veiligheid ten opzichte van zeewater en rivierwater en voldoende zoetwater in het gebied. Deze issues staan bovenaan de agenda van publieke partijen. Private partijen daarentegen kijken veel meer naar de korte termijn, met name naar de mogelijkheden om projecten te realiseren. *“Het lastige is alleen*

dat de overheid vooral de lange termijn voor ogen heeft en private partijen meer de korte termijn. Zij willen wel meedenken, maar zij willen er wel geld meer verdienen anders bestaan zij niet meer. Het gaat dus om de korte termijn winkansen van het bedrijfsleven, zodat zij blijven 'lopen' (Anoniem, 2012)". Zij gebruiken hier zogenaamde 'verdienmodellen' voor. Bedrijven moeten immers geld verdienen, anders bestaan zij simpelweg niet meer. Voor publieke partijen geldt dat niet. Door onzekerheden over de toekomst, zoals klimaatverandering, die vergoot worden door de lange termijn focus van publieke partijen is het lastig om de potentiële meerwaarde van private partijen te benutten. Doordat publieke partijen zich focussen op de lange termijn en private partijen op de korte termijn is er sprake van een andere blik en een verschil in onderwerpen die belangrijk worden gevonden. Zo is de veiligheid in het IJsselmeergebied voor de korte termijn gewaarborgd, waardoor sommige private partijen veiligheid niet het belangrijkste vinden. Zo vindt de Kamer van Koophandel (KvK) bijvoorbeeld de economische activiteit in het gebied het meest van belang. De verschillen in focus en blik tussen publieke en private partijen leveren spanningen op. Wanneer deze onderwerpen op de collectieve agenda van het programma geplaatst worden, ontstaan spanningen tussen publieke en private partijen als gevolg van het bepalen van de importantie van het vraagstuk.

Spanningspunt 8: Publieke partijen kijken naar de lange termijn en private partijen naar de korte termijn. Hierdoor hebben beide partijen een verschillende focus en vinden zij een ander onderwerp van belang. Dit verschil zorgt voor spanningen bij het bepalen van de importantie van deze onderwerpen en de plaatsing op de collectieve agenda.

Een andere focus van private partijen is niet beter dan publieke partijen, maar een andere focus en dus een andere blik levert wel meerwaarde op voor de inhoud en het proces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Het behoort tot de potentiële meerwaarde van private partijen. Wanneer zij direct en actief betrokken en daarbij wellicht verantwoordelijk worden, wordt er met een andere focus naar het programma gekeken, waardoor de potentiële meerwaarde van private partijen wordt benut. Enige nuance is hierbij wel belangrijk. De realisatie van projecten staat immers bij private partijen voorop. Dit betekent dat wanneer dergelijke partijen projecten op de lange termijn kunnen realiseren zij ook kijken naar de lange termijn. Twee private respondenten benadrukken dit.

De managementbenadering

Wat betreft de managementbenadering kan er sprake zijn van een proces- of projectbenadering. Binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied is van de eerste benadering sprake, doordat publieke partijen deze benadering hanteren. Er moet uiteindelijk een voorkeursstrategie op tafel komen, maar op welke manier deze tot stand komt en met wie wordt pas tijdens het proces duidelijk. Dit sluit aan bij het governance proces waar bij de start van het programma voor gekozen is. Hierbij focussen publieke partijen zich op het verbinden en koppelen van partijen en beslissingen en zoeken deze partijen naar relevante doelen. Deze benadering komt in theoretisch kader naar voren. Private partijen daarentegen hanteren veelal een projectbenadering, met vaste doelen, een vaste tijdsplanning en een vaste hoeveelheid mankracht en kijken daarbij bovendien nog meer naar de inhoud dan publieke partijen. *"Er zijn wel wat figuren van hoe het proces eruit ziet, alleen het zegt vaak niet zoveel over de inhoud. Maar dat is ook een beetje hoe de overheid werkt. Dat ze namelijk ellenlange notities schrijven van hoe het proces eruit ziet en hoe dat vormgegeven moet worden, maar dat er vervolgens over de inhoud weinig in staat (Anoniem, 2012)".* Het verschil tussen beide benaderingen levert spanningen op binnen het programma. Private partijen willen immers duidelijkheid omtrent de inhoud zodat zij weten welke mogelijkheden er bestaan om projecten te realiseren. Publieke partijen kijken veel meer naar het proces en minder naar de inhoud, waardoor zij private partijen geen duidelijkheid geven over mogelijkheden om projecten te realiseren. Voor hen is het van belang dat het programma breed gedragen wordt en dat veel verschillende partijen betrokken en geïnformeerd worden bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied.

Spanningspunt 9: Publieke partijen hanteren een procesbenadering en private partijen een projectbenadering, waardoor publieke partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied het proces meer van belang vinden en private partijen de inhoud. Dit verschil levert spanningen op tussen beide partijen.

De projectbenadering van private partijen behoort tot de potentiële meerwaarde van deze partijen. Doordat deze partijen een dergelijke benadering hanteren, en vervolgens direct en actief betrokken en meer verantwoordelijk worden, kan dat van positieve waarde zijn voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Net als bij het tijdsaspect is deze benadering dus niet beter, maar een andere benadering levert een andere blik en dus meerwaarde op voor de inhoud en het proces van het programma. Een publieke respondent zegt over dit verschil: *“Projecten kun je behoorlijk beheersen, je weet waar je uit gaat komen. Wij zitten daarentegen in een programma en dat heeft heel veel tussentijdse variabelen (...) (Anoniem, 2012)”*.

De financiële benadering

Ook de huidige economische situatie is van invloed op de mate waarin de potentiële meerwaarde van private partijen wordt benut. Uit het theoretisch kader komt naar voren dat de economische situatie waar een land zich in bevindt een grote rol speelt bij een eventuele totstandkoming van publiek-private samenwerking. In het verleden is publiek-private samenwerking tot stand gekomen doordat publieke partijen geen of weinig geld hadden om te investeren. Doormiddel van voorfinanciering kunnen private partijen hieraan een goede bijdrage leveren. Hiervan is met uitzondering van Deltares geen sprake. Daarnaast kijken private partijen anders tegen een programma als het Deltaprogramma IJsselmeergebied aan. Zij gebruiken zogenaamde verdienmodellen om te kijken op welke manier en op welke termijn hun investeringen terugverdiend gaan worden. Zij hebben dus een andere financiële benadering en kunnen daarmee een ‘bedrijfsmatige’ aanpak toevoegen aan het programma. Eén private respondent ziet, met betrekking tot de financiering, deze potentiële meerwaarde van private partijen terug in het Deltaprogramma IJsselmeergebied: *“Dat is denk ik wat het interessant maakt wanneer beide werelden met elkaar gaan praten. Je kijkt immers heel anders tegen bepaalde zaken aan, ook naar dit soort issues. Bedrijven kijken naar kostenoptimalisatie en investeringskansen. Een beetje bedrijfsmatig kijken in het Deltaprogramma kan denk ik geen kwaad, sterker nog het levert je heel veel op in termen van kostenbesparingen en investeringskosten (Anoniem, 2012)”*.

6.2.2 De concretisering van het vraagstuk

Het tweede punt wat het verschil bepaalt tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde, is het feit dat het programma nog niet concreet genoeg is. Doordat het Deltaprogramma IJsselmeergebied nog niet concreet genoeg is zijn private partijen niet in optimale vorm en mate betrokken en verantwoordelijk. Dit verklaart het verschil tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van deze partijen. *“Bijvoorbeeld in de klankbordgroep [KH: Regionaal Overlegorgaan IJsselmeergebied] zit iedereen gechargeerd achterover aan tafel te praten over de strategieën. (...) Pas als er iets te winnen valt gaat het bedrijfsleven recht op zitten. En vervolgens heel hard nadenken over hoe een probleem het beste en slimste kan worden opgelost. Want als hij het beste idee heeft, dan wint hij de uitvraag en kan hij werk binnen halen (Anoniem, 2012)”*. Waar bij de vorige drie voorbeelden duidelijk spanningen ontstonden als gevolg van de benutting van de potentiële meerwaarde van private partijen, ontstaan hier spanningen als gevolg van het uitblijven van het benutten van de potentiële meerwaarde van private partijen. Namelijk het uitblijven van de concretisering van het vraagstuk, wat behoort tot de potentiële meerwaarde van private partijen en waaraan zij dus een positieve bijdrage kunnen leveren. Zij hebben immers meer kennis van het gebied en brengen daardoor meer praktische kennis in, zoals met betrekking tot financiering, haalbaarheid en uitvoerbaarheid. De private partijen die bijvoorbeeld gedurende het proces betrokken zijn stellen op dit moment een visie op die hieraan een bijdrage levert. Een private

respondent bevestigt dit: *“Naar de concretisering van de strategieën kunnen ze goed naar kijken. Dat je de gevolgen kent van de verschillende mogelijkheden. Dat wordt nu ook wel gedaan door het consortium van ORG-ID, samen met het CPB. En daar zouden de bouwers wellicht iets kunnen doen (Anoniem, 2012)”*.

Een publieke respondent stelt dat deze visie nog verder gaat dan een advies en dat hierdoor het programma nog concreter wordt: *“Zij willen gaan kijken naar flexibiliseren en optimaliseren, de korte termijn. Dat vinden zij wat meer de realistischere kant. Zij zeggen ook: ‘we laten de uitgangspunten, die DPIJ [KH: Deltaprogramma IJsselmeergebied] gedwongen is om te gebruiken, af en toe los’. (...) Misschien zijn er wel hele slimme maatregelen waarmee je dat kunt voorkomen, mitigeren etc. Daar gaan zij nu naar kijken. Dat doet iedereen voor zijn eigen sector (Anoniem, 2012)”*. Het meer concretiseren van het Deltaprogramma IJsselmeergebied behoort dus tot de potentiële meerwaarde van private partijen. Door de betrokkenheid en de verantwoordelijkheid van deze partijen te optimaliseren wordt het programma concreter, dan wanneer alleen publieke partijen betrokken zijn. Publieke partijen hebben meer kennis van de context van het programma, namelijk de procedures die doorlopen moeten worden en de mogelijke politieke gevoeligheid van een dergelijk vraagstuk.

Een voorbeeld waar dit terug komt is het peilbesluit. Nadat er een peilbesluit genomen is, wat bijdraagt of het gevolg is van de uitkomst van het Deltaprogramma IJsselmeergebied, kunnen private partijen die gedurende het proces betrokken zijn het programma concretiseren. De betrokken private partijen in de ROIJ wachten dit moment nog af. Zij vinden het programma nog te abstract en willen graag weten welk peilbesluit er genomen gaat worden. Pas dan weten dergelijke private partijen wat de gevolgen, kansen en bedreigingen, hiervan zijn voor het gebied en voor de activiteiten van hun bedrijf of sector. De hoogte van het peil is namelijk van invloed op ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied, zowel binnen- als buitendijs. Dit kunnen bijvoorbeeld gebiedsontwikkelingen zijn, natuurontwikkelingen of ontwikkelingen bij (jacht) havens. Het is echter lastig om een nieuw peilbesluit tot stand te laten komen. *“Een besluit tot een nieuw peilbesluit is zo genomen. Alleen om het dan ook te vertalen in een nieuw peilbesluit is een kwestie van jaren. Dan zit je aan zware procedures vast waar je wel mee te maken hebt. Zoals een M.E.R. procedure, een natuurtoets, de natuurbeschermingswet etc. Misschien zijn er nog andere hobbels te nemen en dienen er eerst mitigerende maatregelen te worden uitgevoerd. Dus dat zijn toch wel allemaal zaken van de lange adem, die je niet in 2 of 3 jaar achter je laat. Zelfs niet na een periode van een programma als het Deltaprogramma IJsselmeergebied (Anoniem, 2012)”*. Voor een deel heeft dit te maken met het stadium van het proces en dus de fase waar het Deltaprogramma IJsselmeergebied zich in bevindt, namelijk de verkenningsfase. In deze fase van een programma is het voor private partijen die gedurende het proces betrokken zijn niet mogelijk om aan de concreetheid van het programma bij te dragen. Hiervoor zijn zij ten eerste te indirect betrokken en ten tweede is het in deze fase niet mogelijk om projecten te realiseren waardoor het programma concreter wordt. Voor private partijen die via inkoop betrokken zijn geldt dat niet. Wanneer het programma naar de fase van planuitwerking, realisatiefase of beheerfase toe gaat, zijn dergelijke partijen wel directer betrokken en kunnen zij een grote bijdrage leveren bijvoorbeeld door middel van de realisatie van projecten. De verschillende fasen zorgen voor spanningen tussen het programma en de private partijen met betrekking tot de inhoud.

Spanningspunt 10: Het Deltaprogramma IJsselmeergebied dient ter verkenning en bevindt zich in de verkenningsfase. Door het stadium van het programma is het onmogelijk voor private partijen, die gedurende het proces betrokken zijn in de ROIJ, om projecten te realiseren en om aan de concretisering van het vraagstuk een positieve bijdrage te leveren. De verschillende fasen zorgen voor spanningen met betrekking tot de inhoud.

6.2.3 Innovatieve ideeën

Het derde punt heeft betrekking op innovatieve ideeën. Private partijen bezitten andere of nieuwe innovatieve ideeën dan publieke partijen. Deze innovatieve ideeën behoren tot de potentiële meerwaarde van private partijen en zijn aanvullend ten opzichte van publieke partijen. Hierdoor valt de meerwaarde in de vorm van innovaties soms mee. Door private partijen directer en actiever bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied te betrekken is dit van positieve invloed op de uitkomst van het programma. De kwaliteit van het programma neemt immers toe, doordat publieke partijen veelal andere innovatieve ideeën hebben. Met andere woorden, hun ideeën zijn aanvullend ten opzichten van de ideeën van publieke partijen. Ook hier ontstaan niet spanningen als gevolg van het benutten van de potentiële meerwaarde in de vorm van innovatieve ideeën, maar als gevolg van het uitblijven van het benutten van de potentiële meerwaarde van private partijen. De ontwikkeling van de Afsluitdijk illustreert dit goed. Bij het project Afsluitdijk, ESA genaamd, is er een aantal jaar geleden een prijsvraag uitgeschreven voor de inrichting van de dijk. Vele private partijen hadden innovatieve ideeën om de Afsluitdijk op een andere manier in te richten, maar de overheid besloot echter om niet deze ideeën te gebruiken.

Een gevolg hiervan is dat private partijen in de toekomst terughoudend zullen zijn bij het indienen van andere en nieuwe innovatieve ideeën voor het project. Het project Afsluitdijk is geen onderdeel van het Deltaprogramma IJsselmeergebied, maar het voorbeeld geeft wel goed weer dat wanneer je private partijen vraagt om met innovaties te komen deze potentie wel benut moet worden. Met andere woorden, private partijen moeten de ruimte krijgen om hun innovatieve ideeën in projecten te kunnen realiseren. Dergelijke partijen willen er zeker van zijn dat het geld en de energie die zij stoppen in het uitwerken van hun ideeën benut worden. Een private respondent zegt hierover: *“Dat is met consumentenelektronica heel anders. Als je een goed product neerzet, denk maar aan Apple, dan bouw je het, verkoopt het en wordt je rijk. In de bouwsector is dat toch wat anders. Als je een goed idee hebt voor de overheid dan werkt dat heel anders. Dat werkt ook passiviteit in de hand. Daardoor wordt vaak gezegd; ‘het bedrijfsleven innoveert niet’. Maar ja, voor wie moet je innoveren? Er wordt niets mee gedaan (Anoniem, 2012)”*. Deze terughoudendheid van private partijen werkt geslotenheid in de hand. Innovatieve ideeën of nieuwe technologieën worden immers niet bekend bij publieke partijen. Dit zorgt voor spanningen tussen publieke en private partijen. Beide partijen willen immers juist open naar elkaar zijn in plaats van gesloten, omdat zij elkaar nodig hebben en vervolgens elkaar kunnen versterken om daarmee de ‘B.V. Nederland’ te versterken. Publieke partijen hebben private partijen nodig in verband met hun aanvullende meerwaarde, zoals innovaties. Private partijen hebben publieke partijen nodig om andere toestemming te krijgen om ideeën te mogen realiseren. Door de bestaande geslotenheid is het voor publieke partijen lastig om te monitoren welke nieuwe ontwikkelingen er spelen bij private partijen. Dit is nadelig voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied, omdat er nieuwe maatregelen of beslissingen kunnen worden genomen die geen rekening houden met nieuwe ontwikkelingen of nieuwe innovatieve ideeën bij private partijen. Hierdoor worden bepaalde zaken uitgesloten, die wel van belang kunnen zijn voor het programma.

Spanningspunt 11: Publieke en private partijen willen graag open naar elkaar zijn, met betrekking tot innovatieve ideeën of nieuwe ontwikkelingen. Beide partijen hebben elkaar immers nodig. Echter de bestaande geslotenheid bij private partijen hebben nadelige gevolgen voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Nieuwe maatregelen of beslissingen kunnen bepaalde zaken uitsluiten die wel belangrijk zijn voor het programma.

6.2.4 Andere belangrijke factoren

Publieke partijen

Enerzijds heeft het niet benutten van de potentiële meerwaarde te maken met de publieke partijen, bijvoorbeeld als het gaat om innovatieve ideeën. Deze moeten eerst bewezen zijn in de praktijk, willen publieke partijen dergelijke innovatieve ideeën realiseren. Pas dan worden

innovatieve ideeën door publieke partijen benut en mogen private partijen deze ideeën realiseren. Verder willen publieke partijen graag de leiding hebben als het gaat om ruimtelijke opgaven, programma's en projecten. Zeker waarbij veiligheid hoog op de agenda staat. Twee respondenten van het programmabureau stellen daarom dat de samenwerking voornamelijk tussen publieke partijen plaats vindt. *“Ik vind dat de samenwerking heel er in het ‘publieke’ zit. Als je kijkt naar de ROIJ, dan zijn wij niet samen een programma aan het maken. Wij zijn ook niet samen aan het sturen. Zij hebben een hele adviserende rol (Anoniem, 2012)”. En: “Dus dat partnerschap zie je niet snel terug in het programma. Trouwens zie je dat nergens heel snel terug in het Deltaprogramma. Het is echt een ‘overhedenverhaal’ (Anoniem, 2012)”. Het gevolg is dat private partijen minder direct betrokken worden dan mogelijk is, waardoor de potentiële meerwaarde van deze partijen niet benut wordt. Dit levert spanningen op, omdat private partijen graag wel meer betrokken willen zijn.*

Private partijen

Anderzijds heeft het niet benutten van de potentiële meerwaarde te maken met private partijen. Bijvoorbeeld als het gaat om innovatieve ideeën, wat een vorm is van meerwaarde, dan worden deze veelal geheim gehouden door private partijen. Private partijen, voornamelijk bouwbedrijven, zijn bang dat andere partijen deze innovatieve ideeën wellicht verder uitwerken, indienen bij de overheid en vervolgens mogen realiseren. Om dit te voorkomen worden dergelijke ideeën geheim gehouden. Dit kwam duidelijk naar voren in het interview met een private respondent. Op de vraag wat deze ideeën precies zijn, antwoordde deze respondent: *“Nee, dat doe ik liever niet. We hebben ze wel, maar dat noem ik hier niet (Anoniem, 2012)”. Hierdoor zijn de innovatieve ideeën wel bekend bij private partijen, maar niet bij publieke partijen. Dit verschil zorgt voor spanningen tussen de betrokken publieke en private partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied.*

Spanningspunt 12: Innovatieve ideeën van private partijen worden door hen zelf geheim gehouden, waardoor deze ideeën wel bekend zijn bij de betrokken private partijen maar niet bij de betrokken publieke partijen. Dit verschil zorgt voor spanningen tussen de betrokken publieke en private partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied.

Daarnaast, zo vertelde één respondent, zijn private partijen niet gewend om hun ideeën kenbaar te maken wat het lastig maakt om de potentiële meerwaarde van deze partijen te benutten. Dit heeft te maken met de vorm waarin private partijen betrokken zijn. Private partijen zijn immers gedurende het proces of via inkoop betrokken. Deze vormen zijn niet nieuw, de respondent noemt het daarom ook een ‘klassieke benadering’, en heeft gevolgen voor de mate van meerwaarde. In het theoretisch kader is deze benadering ook naar voren gekomen. Daarin staat dat een klassieke benadering een benadering is waarbij de overheid een centrale rol heeft en de structuur gebaseerd is op een enkele autoriteit. Het is een benadering waarbij private partijen aanhoren, reageren en vervolgens accepteren wat publieke partijen willen uitvoeren. Een publieke respondent zegt hierover: *“(…) Ook in kennis dus wel met betrekking tot hun eigen sector. Het is alleen niet gemakkelijk om dat eruit te krijgen. Dat zijn zij niet zo gewend. Wij proberen ze wel te verleiden tot een dergelijke samenwerking (Anoniem, 2012)”. Het is lastig om, wanneer private partijen in deze vormen betrokken zijn, de potentiële meerwaarde van hen te benutten. Meerwaarde zoals lagere kosten, procesefficiëntie en een effectiever programma komen hierdoor niet tot stand.*

6.3 De gerealiseerde meerwaarde van private partijen

Nu duidelijk is geworden wat de potentiële meerwaarde is van private partijen volgens de geïnterviewde respondenten, maar ook voornamelijk dat het uitblijven van en het benutten van de potentiële meerwaarde kan zorgen voor spanningen, is in dit hoofdstuk uiteengezet wat de gerealiseerde meerwaarde van deze partijen tot nu toe is. Hierbij gaat het om de gerealiseerde meerwaarde van private partijen zowel gedurende het proces als via inkoop binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Wat hierbij duidelijk naar voren komt is dat dit

lastig is te definiëren. Dit heeft deels te maken met de manier waarop het programma is benaderd. Er is sprake van een governance proces waarbij verschillende publieke en private partijen betrokken zijn. Omdat het programma door dit complexe proces een coproductie is van beide partijen, is het lastig te bepalen wat de gerealiseerde meerwaarde is van de betrokken private partijen.

6.3.1 Innovatie

Vorm 1: Gedurende het proces

Het blijkt dat de private partijen die gedurende het proces betrokken zijn, namelijk marktpartijen en brancheorganisaties in de ROIJ, veel kennis hebben over de sector waarin zij werkzaam zijn of die zij vertegenwoordigen. De innovatieve ideeën die deze partijen leveren aan het Deltaprogramma IJsselmeergebied worden vanuit het programma door de publieke partijen als zeer relevant gezien. Een publieke respondent zegt hierover: “(...) ook met betrekking tot innovaties. LTO zit bijvoorbeeld heel erg op die innovaties; hoe kun je water besparen, hoe kun je minder doorspoelen etc.? Het is fijn dat zij daar in meedenken. Want anders zie je als overheid eigenlijk ook alleen maar de ‘normale’ oplossingen. Nu gaan zij zelf nadenken (Anoniem, 2012)”. Dit is ook één van de redenen waarom het ROIJ is opgezet. Namelijk naast het informeren van de betrokken partijen in dit orgaan ook advies van deze partijen ontvangen. De vraag is in hoeverre de innovatieve ideeën in het programma gerealiseerd zijn. Zoals uit voorgaande hoofdstukken immers naar voren is gekomen, zijn de private partijen in de ROIJ meer indirect dan direct betrokken.

Enerzijds wordt de meerwaarde, van betrokken private partijen gedurende het proces, in de vorm van innovatieve ideeën niet gerealiseerd. Een respondent uit de ROIJ vertelde dat de betrokken partijen in het orgaan veel kennis hebben van de sector die zij vertegenwoordigen, maar dat de betrokken publieke partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied niet luisteren naar deze partijen. Door niet te luisteren naar de innovatieve ideeën die private partijen in de ROIJ hebben wordt deze vorm van meerwaarde niet gerealiseerd. Bovendien maken aanbestedingsregels het lastig om de potentiële meerwaarde, zoals innovatieve ideeën, van private partijen te benutten. Mocht een private partij een goed en innovatief idee hebben en hiermee proberen toestemming te krijgen bij publieke partijen, dan moeten zij deze ideeën eerst breed bekend maken. Dat willen zeggen dat andere concurrerende private partijen hier eerst kennis van moeten hebben, waardoor het gevaar bestaat dat zij het innovatieve idee ook willen realiseren. Het gevolg is dat de private partijen, wanneer zij een innovatief idee hebben, deze liever geheim houden. Doordat zowel publieke als private partijen deze innovaties tot stand willen laten komen, maar dat lastig gemaakt wordt door aanbestedingsregels, ontstaan er spanningen tussen beide partijen en tussen private partijen onderling.

Anderzijds wordt sinds kort, de ROIJ vergadering van 20 juni j.l. is daar een goed voorbeeld van, wel beter geluisterd naar de partijen in de ROIJ. Dit heeft te maken met de visie die de betrokken partijen op dit moment aan het opstellen zijn. Deze visie is een advies aan het Deltaprogramma IJsselmeergebied, met daarin kansen en bedreigingen voor de verschillende sectoren die de partijen vertegenwoordigen als gevolg van optimaliseren en flexibiliseren. De visie dient als bouwsteen oftewel als argumentatie voor de voorkeursstrategie, het eindresultaat van het programma. “Als je ziet wat voor kennis zij hebben. (...) Als je dan ziet wat voor vragen er gesteld worden dan denk ik echt van: ‘zo, we hebben hier echt te maken met mensen die zeker weten waar zij het over hebben.’ Er worden best slimme vragen gesteld (Anoniem, 2012)”. Hierdoor kan geconcludeerd worden dat meerwaarde in de vorm van innovatie gedurende het proces steeds beter benut wordt. Private partijen in de ROIJ zijn dus indirect betrokken, maar meerwaarde in de vorm van innovatie leveren zij wel degelijk.

Conclusie: Gedurende het proces wordt meerwaarde in de vorm van innovatie steeds beter gerealiseerd, waardoor een hoge meerwaarde (+) is terug te zien.

Vorm 2: Via inkoop

Waar gedurende het proces meerwaarde in de vorm van innovatie (nog) niet volledig gerealiseerd is, onder andere in verband met de indirecte betrokkenheid van private partijen, is dit via inkoop anders. Via inkoop is namelijk deze vorm van meerwaarde wel volledig gerealiseerd. Private partijen, waar verschillende delen van het programma aan zijn uitbesteed, hebben door hun actieve betrokkenheid gezorgd voor inhoudelijke meerwaarde. Er zijn twee onderdelen van het programma gedurende het proces aan verschillende partijen uitbesteed. Hierbij gaat het om ten eerste over adviezen wat betreft de strategieontwikkeling en ten tweede de communicatie, ook wel het proces met de partners in de regio genoemd. In onderstaande tabel een overzicht hiervan.

Tabel 12: Uitbesteding van programmaonderdelen

Fase	Onderdeel	Verantwoordelijke private partijen
<i>Fase 1: de probleemdefinitie</i>	Strategieontwikkeling	- DHV - H+N+S landschapsarchitecten
	Proces met publieke en private partners in de regio's	Evenementenbureau Effectgroep
<i>Fase 2: de mogelijke strategieën</i>	Strategieontwikkeling	- ORG-ID - Acasia Water - Strootman landschapsarchitecten
	Proces met publieke en private partners in de regio's	BkB
<i>Fase 3: de kansrijke strategieën</i>	Idem fase 2	Idem fase 2
<i>Fase 4: (advies over) de voorkeursstrategie</i>	<i>Waarschijnlijk idem fase 2 (besluit nog niet genomen)</i>	<i>Waarschijnlijk idem fase 2 (besluit nog niet genomen)</i>

Bron: eigen materiaal, 2012.

Publieke partijen huren private partijen in, omdat zij zelf niet beschikken over bepaalde innovatieve ideeën of hier minder kennis van hebben. Het is dus niet zo dat publieke partijen niet beschikken over innovatieve ideeën, alleen de innovatieve ideeën van private partijen zijn aanvullend ten opzichte van publieke partijen. Daarbij, wanneer publieke partijen helemaal geen kennis hebben dan is het niet mogelijk om private partijen in te huren. Dat is hier dus niet het geval. Het feit dat deze vorm van meerwaarde wel volledig gerealiseerd wordt heeft onder andere te maken met de verantwoordelijkheid die private partijen via inkoop krijgen om een deel van het programma te ontwikkelen. *“Expertise op strategisch niveau als strategieontwikkeling, landschapsarchitectuur etc. Dat zijn niet de disciplines die publieke partijen bezitten en die moet je dus inhuren. En dat voegt natuurlijk waarde toe (Anoniem, 2012)”*.

Conclusie: Via inkoop wordt meerwaarde in de vorm van innovatie volledig gerealiseerd, waardoor een zeer hoge meerwaarde (++) is terug te zien.

6.3.2 Effectiever

Vorm 1: Gedurende het proces

Bij effectiever gaat het om de kwaliteit van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. De kwaliteit van een programma is gebaseerd op de behaalde resultaten. De vraag is of de private partijen die gedurende het proces betrokken zijn hieraan een bijdrage hebben geleverd, waardoor deze vorm van meerwaarde gerealiseerd wordt. Zoals bij meerwaarde in de vorm van innovatie naar voren is gekomen beschikken private partijen uit de ROIJ over zeer veel kennis over hun sector. Doordat zij kennis hebben over hun sector, is het gevolg dat het programma effectiever tot stand komt. Zij dragen immers op een positieve manier bij aan de kwaliteit van het programma, zeker nu de ROIJ bezig is met het opstellen van een visie. Door deze visie aan te bieden als advies aan het programma neemt de kwaliteit van het programma toe, en wordt dus de meerwaarde in de vorm van effectiviteit gerealiseerd.

Conclusie: Gedurende het proces wordt meerwaarde in de vorm van effectiviteit steeds beter gerealiseerd, in verband met de totstandkoming van de visie, waardoor een hoge meerwaarde (+) is terug te zien.

Vorm 2: Via inkoop

De betrokken private partijen hebben via inkoop aan de effectiviteit van het programma een positieve bijdrage geleverd. Met andere woorden de kwaliteit van het programma is toegenomen doordat private partijen worden ingehuurd. Zo hebben ORG-ID, Acasia Water en Strootman landschapsarchitecten veel kennis over strategische processen, ruimtelijke integratie en watersystemen waardoor de effectiviteit van het Deltaprogramma IJsselmeergebied toeneemt. Deze kennis is niet of in mindere mate beschikbaar bij publieke partijen. Twee betrokken publieke partijen in het programmabureau zijn over deze vorm van meerwaarde zeer te spreken. Zo zijn de publieke partijen positief over het onlangs opgeleverde 'Nieuwe Peil'. Het document is een analyse van de resultaten uit fase 2. Volgens een betrokken publieke partij heeft BkB hieraan een positieve bijdrage geleverd, waardoor de kwaliteit van het programma en dus ook de effectiviteit is toegenomen. Zonder hen was het rapport niet of niet in deze vorm uitgebracht. Ook de bestuurlijke conferenties die door hen georganiseerd zijn, zijn op een positieve manier verlopen. Zonder hen waren deze conferenties wellicht niet zo goed of op een andere manier opgezet. Over inkoop is door een andere publieke respondent het volgende gezegd: *“Zonder de expertise die nu is ingebracht hadden we misschien niet de peilthermometer [KH: conceptueel kader met mogelijke hoogtes van het peil, gekoppeld aan mogelijke gevolgen voor natuur, ruimtelijke ontwikkelingen, kunstwerken etc.] gehad en hadden we misschien niet de strategieën gehad die wij nu hebben (Anoniem, 2012)”*. Dit betekent niet dat publieke partijen dit niet kunnen, maar zij doen dit wellicht anders. Deze voorbeelden geven weer dat private partijen via inkoop een goede bijdrage leveren aan de effectiviteit van het Deltaprogramma IJsselmeergebied.

Conclusie: Via inkoop wordt meerwaarde in de vorm van effectiviteit volledig gerealiseerd, waardoor een zeer hoge meerwaarde (++) is terug te zien.

6.3.3 Procesefficiëntie

Vorm 1: Gedurende het proces

De meerwaarde die private partijen gedurende het proces met betrekking tot procesefficiëntie hebben geleverd is lastig te definiëren. Zo zijn private partijen in de ROIJ indirect betrokken bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied, waardoor zij hierdoor niet kunnen zorgen voor enige meerwaarde in de vorm van procesefficiëntie. Het procesontwerp was en is in handen van het programmabureau en ligt hiermee bij de publieke partijen. Doordat de private partijen uit de ROIJ indirect betrokken zijn bij het procesontwerp, kunnen zij hierop geen invloed uitoefenen en wordt meerwaarde in de vorm van procesefficiëntie niet gerealiseerd. Dit wordt versterkt door de vraag of het wenselijk is om het proces sneller te laten verlopen. Het tijdspad van het Deltaprogramma IJsselmeergebied staat immers vast. In 2014 moet het programma haar voorkeursstrategie opleveren, wat een harde deadline is. Dit heeft te maken met de andere programma's in het Nationale Deltaprogramma. Van te voren is als doel gesteld om alle programma's zoveel mogelijk gelijktijdig te laten verlopen, omdat de verschillende programma's met elkaar verbonden zijn en aan elkaar gerelateerd zijn. Dit is gebleken in fase 1 van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Aan het einde van fase 1 had het programma de resultaten, namelijk de (vier) mogelijke strategieën, al klaar liggen die volgens planning pas klaar hoefde te zijn aan het einde van fase 2. Het programma liep dus één fase voor op de andere Deltaprogramma's. Hierdoor heeft het programma fase 2 gebruikt om deze mogelijke strategieën verder uit te werken, in plaats van door te pakken en een start te maken met fase 3. Een sneller proces blijkt dus in het Deltaprogramma IJsselmeergebied niet wenselijk.

Toch kunnen de betrokken private partijen een bijdrage leveren aan de procesefficiëntie. Dit heeft onder andere te maken met de twee eerste vormen van meerwaarde, namelijk

innovatie en effectiviteit. Wanneer private partijen gedurende het proces deze vormen van meerwaarde realiseren, dan neemt de procesefficiëntie binnen het programma indirect ook toe. Bijvoorbeeld door de totstandkoming van de visie in de ROIJ, neemt de meerwaarde in de vorm van innovatie en effectiviteit toe, verloopt het proces sneller en neemt daarmee ook de procesefficiëntie toe.

Conclusie: Gedurende het proces wordt meerwaarde in de vorm van procesefficiëntie niet volledig gerealiseerd. Terwijl private partijen wel werken aan de visie die hieraan indirect kan bijdragen, zijn deze partijen niet direct betrokken bij het procesontwerp en de invulling van het programma. Bovendien blijkt een sneller proces niet wenselijk. Hierdoor is een lage meerwaarde (-) terug te zien.

Vorm 2: Via inkoop

Enerzijds wordt procesefficiëntie niet gerealiseerd, omdat private partijen via inkoop tot nu toe niet betrokken zijn bij het procesontwerp. Dit onderdeel is altijd dicht bij het programmabureau, en dus bij de publieke partijen, gebleven. Hierdoor hebben de private partijen via inkoop een minimale invloed kunnen uitoefenen op het proces en het eventueel versnellen daarvan. *“Dus zij [KH: private partijen] kunnen er zeker voor zorgen dat het proces sneller kan verlopen. Maar op het procesontwerp hadden zij tot en met fase 2 weinig invloed op (Anoniem, 2012)”*. Vanaf fase 3 wordt dit anders, omdat het programmabureau voor de laatste twee fasen de private partijen die betrokken zijn via inkoop heeft gevraagd het proces mede te sturen. Het is lastig om hier een uitspraak over te doen, omdat dit pas later in het proces speelt. Bovendien heeft bovenstaande uitgewezen dat het relevant is om te stellen of een sneller proces wenselijk is.

Anderzijds doordat private partijen via inkoop betrokken zijn is het proces wel degelijke sneller verlopen. Ten eerste doordat delen van het programma zijn uitbesteed hebben publieke partijen meer tijd om aan andere onderdelen van het programma te werken. Doordat het werk dus verdeeld is verloopt de ontwikkeling van het programma sneller dan wanneer publieke partijen al het werk zelf zouden doen. *“Laat ik het zo zeggen, als zij er niet waren geweest dan hadden wij het werk zelf moeten doen en waren wij niet geweest waar wij nu zijn. Dus er is gewoon heel veel werk verricht waar private partijen een bijdrage aan hebben geleverd. Als wij dat zelf hadden moeten doen, dan gebeurt er gewoon minder. Dan waren wij jaren verder (Anoniem, 2012)”*. Binnen het programma wordt dit versterkt doordat private partijen in meerdere fasen betrokken zijn. Dat is zeker voor publieke partijen interessant. Door de ervaring en de kennis die de betrokken private partijen opbouwen in eerdere fasen hoeft daar later minder of geen aandacht aan besteed te worden door publieke partijen. Het gevolg is dat private partijen sneller kunnen werken in latere fasen, wat een bijdrage levert aan procesefficiëntie.

Ten tweede stellen drie respondenten, zowel publieke als private respondenten, dat private partijen sneller werken. Een private respondent zegt hierover: *“Wat ik hoop is dat ik met betrekking tot de proceskant, om toch maar even mijn gedachte daar over te laten gaan, wat kritische blikken kan laten zien. Omdat ik zie dat zaken bij private partijen gewoon veel sneller gaan. Daarnaast, als nuance daarin, begrijp ik dat voor al de besluiten die genomen moeten gaan worden heel veel tijd nodig is. Bijvoorbeeld in verband met participatietrajecten. (...) Ik begrijp heel goed dat het wat langer duurt, maar ik vind ook dat het af en toe toch te lang duurt (Anoniem, 2012)”*. Dit omdat zij sneller resultaat willen zien, hiervoor meer mankracht inzetten en voornamelijk naar hun eigen belang kijken. Publieke partijen werken minder snel doordat zij oog hebben voor meerdere partijen en hun belangen. Zij kunnen een governance proces, waarvan sprake is binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied, hierdoor beter managen. Het is niet mogelijk om een dergelijk complex proces snel uit te voeren, onder andere in verband met de vele verschillende belangen, waardoor private partijen niet geschikt zijn om de verantwoordelijkheid hiervoor te nemen. Dit complexe proces is in het theoretisch kader al naar voren gekomen, onder andere met betrekking tot de netwerkbenadering.

Conclusie: Via inkoop wordt enerzijds meerwaarde in de vorm van procesefficiëntie niet gerealiseerd. Dit komt doordat private partijen niet betrokken zijn bij het procesontwerp. Echter mochten zij daarbij betrokken zijn in het vervolg dan is de vraag of zij hier een positieve bijdrage aan leveren. Bovendien is de vraag of een sneller proces wenselijk is. Anderzijds wordt deze vorm van meerwaarde wel gerealiseerd doordat het werk verdeeld wordt en doordat private partijen sneller werken. Hierdoor is een neutrale meerwaarde (0) terug te zien.

6.3.4 Kostenefficiëntie

Vorm 1: Gedurende het proces

De private partijen die gedurende het proces betrokken zijn leveren geen positieve bijdrage aan kostenefficiëntie binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat er gedurende het proces geen sprake is van publiek-private samenwerking, de private partijen in de ROIJ zijn immers indirect betrokken. Hierdoor zijn zij niet verantwoordelijk voor de kosten, worden de kosten van het programma niet verdeeld of gedeeld tussen de publieke en private partijen en wordt kostenefficiëntie niet gerealiseerd. De kosten van het programma worden gedragen door de publieke partijen. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-generaal Ruimte en Water (DGRW), is de opdrachtgever en betaalt en financiert het programma. Het ministerie betaalt bijvoorbeeld de activiteiten van het programmabureau. Daarnaast betalen de lagere overheden mee aan het inhuren van private partijen via inkoop. Verder wordt het personeel van het programmabureau betaald door de publieke partijen waar zij werkzaam zijn. Zij vertegenwoordigen niet het belang van een desbetreffende partij in het programma, maar worden wel door de partij betaald. Zo vertegenwoordigt iemand van het Waterschap Zuiderzeeland niet het belang van dit waterschap, maar wordt hij wel betaald door de partij. De private partijen in de ROIJ worden niet door het programma betaald en zij dragen ook niet bij aan de financiering van het programma.

Conclusie: Gedurende het proces wordt meerwaarde in de vorm van kostenefficiëntie niet gerealiseerd. De private partijen in de ROIJ zijn indirect betrokken en betalen niet mee aan het Deltaprogramma IJsselmeergebied, waardoor een zeer lage meerwaarde (--) is terug te zien.

Vorm 2: Via inkoop

De vraag is of private partijen die via inkoop betrokken zijn wel kunnen zorgen voor enige kostenefficiëntie. Enerzijds is dit niet het geval. Doordat delen van het Deltaprogramma IJsselmeergebied zijn uitbesteed aan private partijen nemen de kosten toe. Deze private partijen moeten immers betaald worden voor hun werkzaamheden. Volgens één publieke respondent hebben private partijen bovendien meer mankracht en gebruiken meer mankracht dan publieke partijen, waardoor de kosten nog eens extra toenemen. Publieke partijen daarentegen zijn veel 'smaller ingericht', waardoor zij goedkoper zijn. Anderzijds kan uitbesteding wel kostenverlagend werken, zo stellen twee publieke en twee private respondenten. Als gevolg van de uitbesteding van bepaalde onderdelen van het programma aan private partijen, worden de taken van het programma tussen publieke en private partijen immers verdeeld en verloopt het proces efficiënter. Doordat vervolgens het programma sneller verloopt, nemen daarmee de totale kosten af. Een private respondent zegt hierover: "Als je er bovendien er samen aan gaat werken, dan zal dat kostenverlagend werken (Anoniem, 2012)". Bovendien hanteren private partijen, volgens een private respondent, met betrekking tot de kosten een andere aanpak wat bijdraagt aan kostenefficiëntie: "Ik denk in ieder geval het aspect kosteneffectiviteit. Dat is toch iets waar private partijen een positieve bijdrage aan kunnen leveren. Zij werken immers met verdienmodellen. Met andere woorden, gaan zij [KH: private partijen] risico's nemen zodat zij daarop geld verdienen? De overheid zit meer op de regelgeving, normen etc. (Anoniem, 2012)". Wel zou het nog kostenefficiënter kunnen. Hiervan is sprake wanneer nog meer onderdelen van het programma worden uitbesteed aan private partijen. In dat geval heeft het programmabureau nog maar een

minimaal aantal werknemers van publieke partijen in dienst die de contacten en contracten beheersen met de private partijen.

Conclusie: Via inkoop wordt meerwaarde in de vorm van kostenefficiëntie niet volledig gerealiseerd. Enerzijds nemen de kosten toe doordat de private partijen betaald moeten worden voor hun werkzaamheden. Bovendien gebruiken private partijen veelal meer mankracht waardoor de kosten extra toenemen. Anderzijds zorgen private partijen voor procesefficiëntie en daarmee indirect ook voor kostenefficiëntie. Hierdoor is een neutrale meerwaarde (0) terug te zien.

6.3.5 Lagere risico's

Vorm 1: Gedurende het proces

Net als bij verantwoordelijkheden kunnen risico's tussen publieke en private partijen gedeeld worden, waardoor de risico's voor publieke partijen afnemen. *"Op het moment dat de overheid bepaalde risico's niet goed kan overzien, zou je er ook voor kunnen kiezen door bepaalde risico's samen te delen. Dan krijg je echt een veel intensievere vorm van samenwerking. Dan ga je namelijk samen zoeken naar voordelen en dat betekent dat je risico's samen gaat delen (Anoniem, 2012)".* Gedurende het proces worden de risico's tussen publieke en private partijen echter niet gedeeld, dit in verband met het feit dat er geen publiek-private samenwerking gedurende het proces is terug te zien. Hiervoor zijn de private partijen in de ROIJ indirect betrokken. Zij voelen zich daarnaast niet verantwoordelijk voor het eindresultaat en de inhoud van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Bovendien zijn zij niet op zoek naar een bepaalde vorm en mate van verantwoordelijkheid. Het gaat hen voornamelijk om het eindresultaat van het programma. De uitkomsten, de voorkeurstrategie en het daarbij horende peilregime, bepaalt immers of en zo ja hoeveel projecten deze partijen kunnen realiseren. De risico's in het programma liggen dus bij het programmabureau, de publieke partijen die daarin vertegenwoordigd zijn, en de bestuurders. Zij dragen de risico's en zijn verantwoordelijk voor het eindresultaat. Een achterliggende reden hiervoor is dat sommige risico's nu eenmaal niet bij private partijen gelegd kunnen worden. Zij kunnen zich immers niet verzekeren voor de gevolgen, wat negatieve gevolgen kan hebben voor het bedrijf, waardoor zij deze risico's nooit zullen dragen.

Conclusie: Gedurende het proces wordt meerwaarde in de vorm van lagere risico's niet gerealiseerd. De risico's worden immers niet gedeeld tussen de betrokken publieke en private partijen, onder andere in verband met de onmogelijkheid voor private partijen om zich te verzekeren. Hierdoor is een zeer lage meerwaarde (--) terug te zien.

Vorm 2: Via inkoop

Uit het voorgaande hoofdstuk kwam naar voren dat er via inkoop sprake is van een publiek-private samenwerkingsvorm, namelijk PPS-contracten. In deze vorm worden taken en verantwoordelijkheden van het programma tussen publieke en private partijen verdeeld. De vraag is echter of de risico's hierbij ook separaat oftewel verdeeld zijn. Enerzijds kan gezegd worden van wel. Doordat delen van het programma aan private partijen zijn uitbesteed, zoals de strategieontwikkeling, zijn de private partijen verantwoordelijk voor dat gedeelte van het programma en dragen dus ook de risico's daarvoor. Publieke partijen hebben, door de taken uit te besteden, de verantwoordelijkheden en risico's voor dat deel afgeschoven op private partijen. Hierdoor nemen de risico's voor publieke partijen af. Voor andere delen van het programma, die publieke partijen niet hebben uitbesteed, blijven zij zelf verantwoordelijk en dragen daarvoor de risico's. Het gevolg hiervan is dat beide partijen risico's dragen, waardoor de risico's verdeeld zijn en de risico's voor publieke partijen lager worden. De totale risico's van het programma nemen echter niet af. Anderzijds zou je kunnen zeggen dat publieke partijen te allen tijde verantwoordelijk blijven voor het programma en dus ook alle risico's dragen. Publieke partijen blijven immers verantwoordelijk voor het eindresultaat, ook al zijn bepaalde delen van het programma uitbesteed aan private partijen. Publieke partijen dragen de ultieme verantwoordelijkheid en voor het eindresultaat dragen private partijen hierdoor geen risico's.

Conclusie: Via inkoop wordt meerwaarde in de vorm van lagere risico's niet volledig gerealiseerd. Enerzijds wel doordat via inkoop bepaalde onderdelen aan private partijen wordt uitbesteed. Voor dat gedeelte dragen deze partijen de verantwoordelijkheid en de risico's. Anderzijds blijven publieke partijen verantwoordelijk voor het eindresultaat en dragen daarmee alle risico's. Hierdoor is een neutrale meerwaarde (0) terug te zien.

6.3.6 Probleemoplossend vermogen

Vorm 1: Gedurende het proces

Het probleemoplossend vermogen kan, zoals in het theoretisch kader staat vermeld, op twee manieren worden gerealiseerd: door middel van 'kracht van middelen' of 'uitvoeringskracht'. Tot nu toe wordt door de private partijen die gedurende het proces betrokken zijn met behulp van de kracht van middelen geen problemen opgelost. Dergelijke private partijen hebben immers geen invloed op de inhoud en de beslissingen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Voor deze partijen is het lastig gebleken om mee te denken en mee te werken aan de invulling van het programma, zoals met betrekking tot de strategieontwikkeling. Dit is één van de redenen waarom deze partijen begonnen zijn met het schrijven van een visie, oftewel een advies dat als bouwsteen zal gaan dienen voor de voorkeursstrategie. De verwachting is dat deze private partijen dus op termijn wel een bijdrage leveren aan het probleemoplossend vermogen, met behulp van de kracht van middelen.

Daarnaast komt de 'uitvoeringskracht' van private partijen, die gedurende het proces betrokken zijn, ook niet naar voren. Dit heeft te maken met het stadium waar het programma zich in bevindt. Het programma dient namelijk ter verkenning. Een private respondent zegt hierover: "(...) *het is nog heel vroeg allemaal. Onze invloed is daarom ook 'nul' of misschien gering. Dat willen wij ook niet. Wij zijn geen bevoegd gezag, wij maken geen keuzes welke kant je op moet gaan als programma. Wij kunnen hooguit meedenken, als je een bepaalde kant op gaat, waar je dan tegenaan loopt. Daar kunnen wij goed aan mee denken. Maar wij maken geen keuzes* (Anoniem, 2012)". Echter mocht er een besluit worden genomen over het toekomstig peil, en het programma gaat meer richting de realisatiefase, dan kunnen private partijen hieraan wel een bijdrage leveren. "Op dit moment denk ik niets, maar in de volgende fase wel. (...) Op een gegeven moment zou je naar de fysieke consequenties van bepaalde strategieën moeten kijken. Dus zij [KH: private partijen] kunnen wel degelijk zien wat er zou moeten gebeuren met bijvoorbeeld het ophogen van dijken, of wat betekent dat voor pompen op de Afsluitdijk etc. Zij kunnen wel hun kennis daarbij inzetten (Anoniem, 2012)". De meerwaarde zit hiermee in de 'uitvoeringskracht' van private partijen. Dit komt voornamelijk doordat de private partijen in de ROIJ marktpartijen en brancheorganisaties zijn. Brancheorganisaties, die bouwbedrijven vertegenwoordigen, kunnen hier voornamelijk een bijdrage aan leveren. De problemen die aan het begin van het programma namelijk worden gedefinieerd kunnen door bouwbedrijven in de realisatiefase door de totstandkoming van projecten worden opgelost.

Conclusie: Gedurende het proces wordt meerwaarde in de vorm van probleemoplossend vermogen niet volledig gerealiseerd. De kracht van middelen van private partijen komt minimaal naar voren en de uitvoeringskracht komt niet naar voren. Dit laatste heeft te maken met de fase waar het programma zich in bevindt. Hierdoor is een lage meerwaarde (-) terug te zien.

Vorm 2: Via inkoop

Via inkoop kunnen private partijen wel een bijdrage leveren aan de oplossing van de bestaande problemen. Deze partijen werken immers mee aan de inhoud van het programma. Zo hebben DHV en H+N+S landschapsarchitecten in de eerste fase gewerkt aan de strategieontwikkeling en hebben zij vier mogelijke strategieën weten te definiëren. In de tweede fase heeft ORG-ID samen met Acasia Water en Strootman landschapsarchitecten dit werk voortgezet. De 'kracht van middelen' is hierop dus van toepassing, doordat deze partijen als gevolg van hun directe betrokkenheid middelen beschikbaar stellen om

bestaande problemen op te lossen. Hierdoor wordt meerwaarde in de vorm van probleemoplossend vermogen met behulp van de kracht van middelen gerealiseerd. Daarentegen wordt 'uitvoeringskracht' als probleemoplossend vermogen niet gerealiseerd. Dit heeft met een tweetal zaken te maken. Ten eerste heeft het te maken met het feit dat het Deltaprogramma IJsselmeergebied dient ter verkenning en zich in de verkenningfase bevindt. Hierdoor is het niet mogelijk om doormiddel van uitvoering en de realisatie van projecten bestaande problemen op te lossen. Ten tweede heeft het te maken met het type private partijen. Private partijen die betrokken zijn via inkoop zijn voornamelijk advies- en ingenieursbureaus. Deze partijen zijn niet vergelijkbaar met de private partijen die gedurende het proces betrokken zijn, zoals brancheorganisaties. Advies- en ingenieursbureau kunnen, in tegenstelling tot de private partijen in de ROIJ, niet door de realisatie en uitvoering van projecten problemen oplossen.

Conclusie: Via inkoop wordt meerwaarde in de vorm van probleemoplossend vermogen niet volledig gerealiseerd. Enerzijds wordt met behulp van de kracht van middelen van private partijen hier wel aan bijgedragen, anderzijds komt de uitvoeringskracht niet naar voren. Dit laatste heeft te maken met de fase waar het programma zich in bevindt en de verschillende typen bedrijven. Hierdoor is een neutrale meerwaarde (0) terug te zien.

6.4 Conclusie

In de inleiding van dit hoofdstuk is de deelvraag naar gekomen die geholpen heeft bij de uitwerking. De deelvraag van dit hoofdstuk is: *Waaruit blijkt de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van de betrokken private partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied, en wat is het verschil?* In dit hoofdstuk is eerst de potentiële meerwaarde behandeld en vervolgens de gerealiseerde meerwaarde. Onderstaande tabel geeft de uitwerking van beide vormen weer.

Tabel 13: De potentiële en gerealiseerde meerwaarde

Type meerwaarde	Potentiële meerwaarde	Vorm	Gerealiseerde meerwaarde
1. Innovatie	+	Vorm 1: Gedurende het proces	+
		Vorm 2: Via inkoop	++
2. Effectiever	++	Vorm 1: Gedurende het proces	+
		Vorm 2: Via inkoop	++
3. Procesefficiëntie	0	Vorm 1: Gedurende het proces	-
		Vorm 2: Via inkoop	0
4. Kostenefficiëntie	0	Vorm 1: Gedurende het proces	--
		Vorm 2: Via inkoop	0
5. Lagere risico's	--	Vorm 1: Gedurende het proces	--
		Vorm 2: Via inkoop	0
6. Probleemoplossend vermogen	0	Vorm 1: Gedurende het proces	-
		Vorm 2: Via inkoop	0

Zeer lage meerwaarde (--), lage meerwaarde (-), neutraal (0), hoge meerwaarde (+) en zeer hoge meerwaarde (++)

Bron: eigen materiaal, 2012.

Innovatie

- *Potentiële meerwaarde:* Volgens de geïnterviewde respondenten behoort innovatie tot de potentiële meerwaarde van private partijen. Dit omdat deze ideeën nieuwer of anders zijn dan de ideeën die publieke partijen bezitten. Dit betekent niet dat publieke partijen helemaal geen innovatieve ideeën bezitten, waardoor de meerwaarde soms

meevalt en niet aanvullend is. Hierdoor is in potentie een hoge meerwaarde (+) met betrekking tot innovatie in het programma terug te zien bij de betrokken private partijen;

- *Gerealiseerde meerwaarde gedurende het proces:* Toch worden deze ideeën gedurende het proces in het programma niet volledig gerealiseerd, waardoor 'maar' een hoge meerwaarde (+) is terug te zien. Dit heeft er mee te maken dat private partijen in de ROIJ indirect betrokken zijn bij het programma. Wel zorgt de totstandkoming van de visie voor meer innovatieve ideeën uit het orgaan. Het niet benutten van de potentiële meerwaarde van private partijen in de vorm van innovatie kan verder te maken hebben met financiële redenen en 'bestuurlijke drukte'.
- *Gerealiseerde meerwaarde via inkoop:* Via inkoop daarentegen wordt deze vorm van meerwaarde wel volledig gerealiseerd, waardoor een zeer hoge meerwaarde is terug te zien (++). Zij worden hier speciaal door de publieke partijen voor ingehuurd. Hun innovatieve ideeën zijn aanvullend.

Effectiever

- *Potentiële meerwaarde:* Bij een effectiever programma gaat het om de kwaliteit. Hierbij zien de geïnterviewde respondenten ook een zeer hoge meerwaarde (++) bij private partijen terug. Als gevolg van de nieuwe of andere innovatieve ideeën die deze partijen hebben kan immers in potentie daarmee de kwaliteit van het Deltaprogramma IJsselmeergebied ook toenemen. Meer kennis en innovatieve ideeën leiden tot een betere ruimtelijke opgave, programma of project;
- *Gerealiseerde meerwaarde gedurende het proces:* Omdat innovatieve ideeën van private partijen gedurende het proces niet volledig gerealiseerd worden, wordt meerwaarde in de vorm van effectiviteit gedurende het proces ook niet volledig gerealiseerd. Daarnaast hanteren private partijen wel andere benaderingen die kunnen zorgen een kwalitatief beter programma. Zo kijken private partijen bijvoorbeeld grotendeels naar de korte termijn in plaats van naar de lange termijn waar publieke partijen naar kijken. Echter doordat de private partijen gedurende het proces niet direct betrokken zijn, kunnen zij andere benaderingen niet toevoegen aan het programma om vervolgens het programma kwalitatief te verbeteren. Hierdoor is 'maar' een hoge meerwaarde terug te zien (+). Wel zorgt de totstandkoming van de visie voor meer innovatieve ideeën uit het orgaan en een kwalitatief beter programma;
- *Gerealiseerde meerwaarde via inkoop:* Via inkoop is wel een zeer hoge meerwaarde (++) bij private partijen terug te zien. Deze partijen hebben met hun inspanningen, bijvoorbeeld door de totstandkoming van de strategieën, gezorgd voor een kwalitatief beter programma.

Procesefficiëntie

- *Potentiële meerwaarde:* Geïnterviewde respondenten zien wat betreft het proces een grote potentiële meerwaarde bij private partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Private partijen daarentegen stellen juist dat zij het proces door hun betrokkenheid juist veelal vertragen. Hierdoor is een neutrale meerwaarde is terug te zien (0). Volgens drie respondenten, zowel publieke als private partijen, werken private partijen sneller. Zij willen immers sneller resultaat zien, kijken voornamelijk naar hun eigen belang in plaats van andere belangen en gebruiken meer mankracht;
- *Gerealiseerde meerwaarde gedurende het proces:* De private partijen die betrokken zijn gedurende het proces realiseren hun potentiële meerwaarde wat betreft procesefficiëntie niet. Dit komt doordat dergelijke partijen niet betrokken zijn bij het procesontwerp en de invulling van het programma. Bovendien is de vraag of een sneller proces wenselijk is. Wel leveren zij een bijdrage in de vorm van een visie wat

zorgt voor een effectiever programma en uiteindelijk voor een sneller proces. Hierdoor is een lage meerwaarde terug te zien (-);

- *Gerealiseerde meerwaarde via inkoop*: Private partijen leveren via inkoop enerzijds wel en anderzijds geen meerwaarde, waardoor een neutrale meerwaarde is terug te zien (0). Enerzijds zijn private partijen via inkoop tot nu toe niet betrokken bij het procesontwerp. Bovendien is de vraag of een sneller proces wenselijk is. Anderzijds doordat dergelijke private partijen hier wel veel kennis over hebben worden zij vanaf het begin van fase 3 betrokken bij het procesontwerp, waardoor de verwachting bestaat dat het proces sneller gaat verlopen. Omdat het hier gaat over de derde fase is het lastig om hier een uitspraak over te doen.

Kostenefficiëntie

- *Potentiële meerwaarde*: De potentiële meerwaarde, in de vorm van kostenefficiëntie, van private partijen wordt door de respondenten gezien als neutraal (0). Private partijen kunnen een goede bijdrage leveren aan de voorfinanciering van ruimtelijke opgaven, programma's en projecten, kijken naar investeringskansen en mogelijkheden om de kosten te optimaliseren. Kortom, zij hebben meer een bedrijfsmatige aanpak dan publieke partijen. Echter gebruiken zij wel veelal meer mankracht;
- *Gerealiseerde meerwaarde gedurende het proces*: Deze vorm van meerwaarde wordt niet volledig gerealiseerd. Voornamelijk gedurende het proces voegen private partijen geen meerwaarde toe in de vorm van lagere kosten. Dit heeft er mee te maken dat de private partijen die betrokken zijn gedurende het proces, vertegenwoordigt in de ROIJ, niet direct betrokken zijn. Ook zijn deze partijen in minimale mate verantwoordelijk, waardoor de kosten tussen publieke en private partijen niet gedeeld kunnen worden. Publieke partijen dragen daardoor de kosten en niet de private partijen. Hierdoor is een zeer lage meerwaarde (--) van deze private partijen terug te zien;
- *Gerealiseerde meerwaarde via inkoop*: Via inkoop worden de totale kosten van het programma enerzijds niet lager. Dergelijke partijen moeten immers betaald worden voor hun werkzaamheden. Zij gebruiken bovendien meer mankracht waardoor de kosten nog eens extra toenemen. Anderzijds, worden de kosten wel lager doordat delen van het programma zijn uitbesteed aan private partijen verloopt het proces van het programma sneller en nemen de kosten daarmee af. Hierdoor is een neutrale meerwaarde (0) van private partijen via inkoop terug te zien.

Lagere risico's

- *Potentiële meerwaarde*: De totale risico's van een project kunnen niet worden verminderd. Aan de vermindering van de risico's kunnen daarom private partijen geen positieve bijdrage aan leveren volgens de geïnterviewde respondenten. Hierdoor is een zeer lage meerwaarde (--) terug te zien. Wel kunnen die risico's die eerst alleen door publieke partijen gedragen worden, gedeeld worden met private partijen. Hierdoor nemen de totale risico's niet af, maar wel de risico's die door normaliter alleen door publieke partijen gedragen worden;
- *Gerealiseerde meerwaarde gedurende het proces*: Doordat de private partijen gedurende het proces niet direct betrokken en in minimale mate verantwoordelijk zijn, wordt deze potentiële meerwaarde niet gerealiseerd. De risico's kunnen immers niet gedeeld worden. Eén private partij stelt dat dit komt door het feit dat het lastig is om private partijen verantwoordelijk te maken, in verband met het feit dat zij zich voor de risico's niet kunnen verzekeren. Hierdoor is een zeer lage meerwaarde terug te zien (--);
- *Gerealiseerde meerwaarde via inkoop*: Via inkoop kunnen de risico's wel gedeeld worden. Dit heeft er mee te maken dat private partijen via inkoop verantwoordelijk zijn voor dat gedeelte wat aan hen is uitbesteed. Publieke partijen behouden echter de

ultieme verantwoordelijkheid en blijven voor het eindresultaat en de bijbehorende risico's verantwoordelijk. Hierdoor is een neutrale meerwaarde (0) via inkoop terug te zien.

Probleemoplossend vermogen

- *Potentiële meerwaarde*: Het probleemoplossend vermogen is op te delen in twee vormen: 'uitvoeringskracht' en 'kracht van middelen'. Aan beide vormen kunnen private partijen een goede bijdrage leveren, allen niet in de verkenningsfase waar het programma zich in bevindt. Zo kunnen private partijen die betrokken zijn gedurende het proces, zoals bouwbedrijven, doormiddel van hun uitvoeringskracht meerwaarde leveren in een latere fase. Door bijvoorbeeld de realisatie van projecten kunnen zij pas in de realisatiefase hieraan een bijdrage leveren. Hierdoor is een neutrale meerwaarde terug te zien (0);
- *Gerealiseerde meerwaarde gedurende het proces*: Private partijen die gedurende het proces betrokken zijn kunnen door middel van hun uitvoeringskracht, en dus de realisatie van projecten, meerwaarde leveren. Deze wordt echter niet gerealiseerd doordat het programma dient ter verkenning. In een latere fase, bijvoorbeeld wanneer het programma de realisatiefase in gaat, kan dit wel. Daarnaast leveren deze partijen minimale middelen toe aan het programma. Dit omdat deze partijen indirect betrokken zijn bij de invulling van het programma. De totstandkoming van de visie draagt hier daarentegen wel enigszins op een positieve manier aan bij. Hierdoor is een lage meerwaarde terug te zien (-);
- *Gerealiseerde meerwaarde via inkoop*: Via inkoop wordt de meerwaarde van private partijen in de vorm van kracht van middelen gerealiseerd. Dergelijke worden immers speciaal ingehuurd om middelen aan te leveren en zo bestaande problemen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied op te lossen. Echter de uitvoeringskracht van dergelijke partijen komt niet naar voren. Dit omdat de private partijen die via inkoop betrokken zijn voornamelijk advies- en ingenieursbureaus zijn. Zij kunnen dus, in tegenstelling tot bouwbedrijven, geen projecten realiseren. Hierdoor is een neutrale meerwaarde (0) terug te zien.

7. Het benutten van de potentiële meerwaarde van private partijen

7.1 Deelvraag 3

In het vorige hoofdstuk is aan bod gekomen wat de potentiële en gerealiseerde meerwaarde is van de private partijen die betrokken zijn bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Dit laatste hoofdstuk gaat hier verder op in. De volgende deelvraag heeft hierbij geholpen: *Hoe kan het verschil tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van private partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied worden verklaard en op welke manier, kijkend naar de vorm en mate betrokkenheid en verantwoordelijkheid, kan de potentiële meerwaarde worden gerealiseerd?* Ten eerste zijn er verklaringen gegeven omtrent het verschil tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde in het programma, waarbij daarvoor kort is uiteengezet wat het verschil nogmaals is. Bij deze verklaringen komen een aantal belangrijke spanningspunten terug die gedurende deze scriptie naar voren zijn gekomen. In bijlage 1 is de volledige lijst van alle spanningspunten terug te vinden. Ten tweede is onderzocht welke mogelijke oplossingen er zijn, met betrekking tot het vergroten van de betrokkenheid en verantwoordelijkheid, om de potentiële meerwaarde van private partijen verder en beter te benutten. De mogelijke oplossingen komen in hoofdstuk 8 terug, waar deze verder uitgewerkt zijn in concrete aanbevelingen voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied.

7.2 Spanningspunten en verklaringen

Gedurende deze scriptie zijn een aantal spanningspunten in het Deltaprogramma IJsselmeergebied naar voren gekomen. Deze punten zijn beschrijvend van aard en laten zien wat het spanningspunt is. In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste spanningspunten uitgewerkt en gekoppeld aan verklaringen. De verklaringen laten niet alleen zien wat het spanningspunt is, maar ook waarom er een spanningspunt bestaat en wat het verschil bepaald tussen enerzijds de potentiële en anderzijds de gerealiseerde meerwaarde van private partijen. De spanningspunten die gedurende deze scriptie naar voren zijn gekomen zijn onder verdeeld in drie verklaringen, te weten: een proces- en projectbenadering, een korte- en lange termijn focus en het stadium van het programma. Eerst wordt nogmaals het verschil tussen de potentiële en de gerealiseerde meerwaarde in het kort uiteengezet.

7.2.1 Verschil tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde in het kort

In het voorgaande hoofdstuk is onderzocht wat de potentiële meerwaarde is volgens de geïnterviewde respondenten en welke meerwaarde gerealiseerd is binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied. In tabel 13 zijn hiervan de verschillen weergegeven. Wat uit de tabel naar voren komt is dat voornamelijk een verschil bestaat tussen de mate waarin meerwaarde gerealiseerd wordt tussen private partijen die gedurende het proces en via inkoop betrokken zijn. Zo wordt de meerwaarde van private partijen die gedurende het proces betrokken zijn in de ROIJ in zeer lage mate of lage mate gerealiseerd, terwijl de potentiële meerwaarde van private partijen die via inkoop betrokken zijn in grotere mate gerealiseerd wordt. De achterliggende reden hiervoor is dat de private partijen in de ROIJ indirect bij het programma betrokken en in minimale mate verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van het programma en de voorkeursstrategie aan de verantwoordelijke minister en de deltaommissaris. Hierdoor is de kans groot, wanneer hun betrokkenheid directer wordt en hun verantwoordelijkheid groter, dat de meerwaarde die deze partijen bezitten gerealiseerd wordt. Private partijen die via inkoop betrokken zijn, zijn voor de uitkomst van het programma ook niet verantwoordelijk, maar wel voor dat deel wat aan hen is uitbesteed. Hierdoor zijn deze partijen direct en zeer actief betrokken.

Gedurende deze scriptie zijn een aantal spanningspunten naar voren gekomen. Deze spanningspunten kunnen worden gezien als negatief, omdat deze een verschil aanduiden tussen (publieke en private) partijen die er voor zorgen dat de potentiële meerwaarde van private partijen mogelijk niet benut wordt. Dergelijke spanningen zijn nadelig voor het proces

van het programma. Echter deze spanningen kunnen ook zorgen voor een bepaalde vorm en mate van meerwaarde. Soms moet er in een besluitvormingsproces een spanning ontstaan tussen verschillende partijen, omdat dat vervolgens kan zorgen voor meerwaarde. Een voorbeeld hiervan het spanningspunt met betrekking tot de gefragmenteerde verantwoordelijkheid van publieke partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Enerzijds levert deze gefragmenteerde verantwoordelijkheid spanningen op tussen de verschillende overheden. Anderzijds doordat alle partijen betrokken zijn, hun belang kenbaar maken en kennis toevoegen aan het programma is dit van toegevoegde voor het programma. Door hun verschil in verantwoordelijkheden vullen publieke partijen elkaar aan. Gemeenten hebben bijvoorbeeld veel lokale kennis en contact met burgers, wat andere overheden niet of in mindere mate hebben.

7.2.2 Spanningspunt en verklaring 1: Een proces- en projectbenadering

Spanningspunt

Publieke partijen hanteren een procesbenadering en private partijen een projectbenadering, waardoor publieke partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied het proces meer van belang vinden en private partijen de inhoud. Dit verschil levert spanningen op tussen beide partijen.

Verklaring

De eerste verklaring en het eerste spanningspunt wat het verschil verklaart tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van private partijen, is dat publieke en private partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied een verschillende managementbenadering hanteren. In het programma hanteren publieke partijen een procesbenadering en private partijen een projectbenadering. Hierbij gaat het voornamelijk om de private partijen die gedurende het proces betrokken zijn. Doordat beide benaderingen verschillende zijn komt een samenwerking niet tot stand en wordt de potentiële meerwaarde van private partijen niet of in minimale mate benut.

In het programma zijn voornamelijk publieke partijen betrokken en verantwoordelijk. Deze partijen hanteren een procesbenadering. In het theoretisch kader, in tabel 2, is dit al naar voren gekomen. Een procesbenadering is een benadering waarbij private partijen doelzoekend zijn en partijen verbinden en beslissingen koppelen. Uiteindelijk moet er een voorkeursstrategie op tafel komen, maar op welke manier deze tot stand komt en met wie wordt pas tijdens het proces duidelijk. Het doel van de verantwoordelijke publieke partijen is om de vele verschillende partijen die in het gebied actief zijn te betrekken en een stem te geven. Dit complexe proces sluit aan bij het governance proces waar aan het begin van het programma voor gekozen is. Publieke partijen zijn beter in staat, in tegenstelling tot private partijen, om een dergelijk complex proces te managen. Private partijen hanteren een projectbenadering. In het theoretisch kader staat dat dit een aanpak is waarbij de doelen, tijdsplanning en de hoeveelheid mankracht van te voren vastgesteld zijn. Dit komt in het Deltaprogramma IJsselmeergebied naar voren. Daarbij besteden private partijen ook meer aandacht aan de inhoud van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Een projectbenadering is veel meer van toepassing op projecten als de realisatie van wegen en tunnels. Bij dergelijke projecten is een bepaalde vorm en mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen goed mogelijk en is het gemakkelijker om de potentiële meerwaarde van deze partijen te benutten. Het Deltaprogramma IJsselmeergebied is geen project en geldt dit dus niet. Een oplossing zou kunnen zijn door in het programma te kiezen voor een projectbenadering, wat aansluit bij de managementbenadering van private partijen. Voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied is het echter de vraag of een projectbenadering mogelijk is. Een private respondent stelt dat dit inderdaad lastig is: “(...) maar de vraag is of je hen verantwoordelijk kunt maken. Je zou het wellicht kunnen benutten wanneer private partijen een gedeelte mogen exploiteren. Maar dan moet je wel heel projectgericht zijn. De vraag is of dat zou kunnen voor het hele

IJsselmeergebied (Anoniem, 2012)”. Dit is immers lastig doordat het gebied zeer groot, abstract en complex is. Bovendien dient het programma ter verkenning.

7.2.3 Spanningspunt en verklaring 2: Een korte- en lange termijn focus

Spanningspunt

Publieke partijen kijken naar de lange termijn en private partijen naar de korte termijn. Hierdoor hebben beide partijen een verschillende focus en vinden zij een ander onderwerp van belang. Dit verschil zorgt voor spanningen bij het bepalen van de importantie van deze onderwerpen en de plaatsing op de collectieve agenda.

Verklaring

Een tweede verklaring en spanningspunt, waardoor de potentiële meerwaarde van private partijen niet benut wordt, heeft te maken met het tijdsaspect. Zo focussen publieke partijen zich op de korte termijn en private partijen die gedurende het proces betrokken zijn op de lange termijn in het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Het verschil komt ook naar voren in tabel 5 van het theoretisch kader. Dit verschil kan tussen beide partijen spanningen opleveren, wat negatieve gevolgen heeft voor het proces van het programma. Voor publieke partijen staan de hoofddoelen van het programma, veiligheid en voldoende zoetwater, voorop. Omdat de kans groot is dat deze doelen op de korte termijn gehaald worden, richten publieke partijen zich steeds meer op de lange termijn. Doordat de lange termijn onzeker is, is het lastig om de potentiële meerwaarde van private partijen te benutten. Zo zullen innovaties voor de lange termijn als gevolg van deze onzekerheid niet gerealiseerd worden.

Private partijen kijken naar de korte termijn in het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Hierbij gaat het vooral om private partijen die gedurende het proces betrokken zijn. Voor dergelijke private partijen is het van belang dat zij blijven voort bestaan. Dit is alleen mogelijk wanneer zij projecten kunnen realiseren in het IJsselmeergebied. Deze private partijen willen zo snel mogelijk resultaat zien voor zo weinig mogelijk investeringen. Omdat de lange termijn onzeker is en het daardoor niet duidelijk is welke projecten mogelijk te realiseren zijn, focussen private partijen zich op de korte termijn. Deze korte termijn focus komt in de visie van de partijen uit de ROIJ naar voren. De visie is gericht op de termijn tot 2050 en niet verder. Een private respondent uit de ROIJ stelt dan ook dat er maatregelen genomen moeten worden voor de korte termijn. Vervolgens is het van belang om later te opnieuw te gaan kijken wat dan de omstandigheden zijn. Op dit moment zijn dergelijke voorspellingen voor de lange termijn te onzeker, wat nadelig is voor het benutten van de potentiële meerwaarde. Zo komt het voor dat partijen in de ROIJ minder actief zijn doordat het programma zich op de lange termijn focust. Enige nuance is hierbij wel van belang. De realisatie van projecten staat immers bij private partijen voorop. Dit betekent dat wanneer dergelijke partijen projecten op de lange termijn kunnen realiseren, zij ook kijken naar de lange termijn.

7.2.4 Spanningspunt en verklaring 3: De complexiteit van het programma

Spanningspunt

Betrokken private partijen in de ROIJ, voornamelijk de brancheorganisaties, zijn in tegenstelling tot publieke partijen minder geïnteresseerd in de totstandkoming van het Deltaprogramma IJsselmeergebied maar meer in de uitkomsten van het programma. Dit verschil zorgt voor spanningen tussen publieke en private partijen.

Verklaring

Een derde verklaring en spanningspunt, wat het verschil verklaart tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van private partijen, is het feit dat het Deltaprogramma IJsselmeergebied erg complex is. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de vele verschillende betrokken partijen. Zo zijn verschillende publieke partijen van verschillende schaalniveaus betrokken. Daarnaast zijn maatschappelijke en private partijen betrokken. Doordat publieke partijen veel meer geïnteresseerd zijn in de totstandkoming van het

programma en private partijen in de uitkomsten, ontstaan er spanningen tussen beide partijen. Door de focus van publieke partijen op dit complexe governance proces en het betrekken van verschillende partijen, is minder aandacht voor de potentiële meerwaarde die private partijen kunnen leveren. Hierdoor wordt bijvoorbeeld deze meerwaarde niet of in minimale mate gerealiseerd.

Bovendien wordt de complexiteit van het Deltaprogramma IJsselmeergebied bepaald door drie andere factoren. Ten eerste is het proces in het programma complex, in verband met de interacties tussen al de verschillende betrokken partijen. Het is erg lastig om dit complexe governance proces, waarbij al deze partijen met verschillende belangen interacteren, te managen. Deze netwerkbenadering is in het theoretisch kader al naar voren gekomen. Voor het managen van een dergelijk complex proces zijn publieke partijen het meest geschikt, omdat zij de verschillende belangen van de vele betrokken partijen in ogenschouw nemen. Private partijen kunnen dit minder goed, onder andere in verband met het feit dat private partijen niet geïnteresseerd zijn in andere belangen. Zij vinden voornamelijk hun eigen belang belangrijk. Dit is één van de redenen waarom in het programma publieke partijen leidend zijn en het Deltaprogramma IJsselmeergebied een publieke aangelegenheid is. Bovendien kost een complex governance proces veel tijd. Het gevolg hiervan is dat private partijen bewust op afstand en dus indirect betrokken worden gehouden. Het voordeel is dat het besluitvormingsproces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied haar 'snelheid' kan blijven behouden. Het nadeel van de indirecte betrokkenheid van private partijen, is dat het lastig is om de potentiële meerwaarde van deze partijen te benutten. Ten tweede is het Deltaprogramma IJsselmeergebied inhoudelijk zeer complex. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat het gebied heel groot is en de inhoud moeilijk is te begrijpen. Dit kwam naar voren in de ROIJ vergadering van 20 juli j.l. waar duidelijk naar voren kwam dat private partijen in dit orgaan het lastig vinden om het programma inhoudelijk te volgen. Ten derde bestaat er in het programma een contextuele complexiteit. Om het gebied veilig te maken en met voldoende zoetwater, moet rekening gehouden worden met de afvoer van rivierwater, de stijging van de zeespiegel, klimaatveranderingen, toenemende risico's etc. Al deze contextuele omstandigheden zijn onzeker, wat het programma abstract maakt en waardoor het lastig is om de potentiële meerwaarde van private partijen te benutten.

7.2.5 Het niet benutten van innovatieve ideeën

Tot slot zijn er nog een aantal spanningspunten en verklaringen die betrekking hebben op innovatieve ideeën. Deze vorm van meerwaarde wordt immers niet altijd gerealiseerd in het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Hierbij gaat het voornamelijk om innovaties van private partijen die gedurende het proces betrokken zijn. Ten eerste heeft dit te maken met (Europese) aanbestedingsregels. Deze regels maken het lastig om innovaties te realiseren. Wanneer private partijen innovatieve ideeën hebben willen zij de zekerheid hebben dat zij zelf deze innovatieve ideeën mogen uitwerken en realiseren. Pas dan levert het idee immers voor hen het meeste geld op. De zekerheid om een idee uit te mogen voeren krijgen private partijen van publieke partijen op dit moment niet. Wanneer innovatieve ideeën worden gepresenteerd aan publieke partijen dan moeten zij deze eerst breed, aan andere private partijen, bekend maken. Hierdoor geven publieke partijen ook andere private partijen de kans om de innovatieve ideeën uit te werken en mogelijk te realiseren. Een private respondent benadrukt dat dit de totstandkoming van innovaties belemmert. Wanneer private partijen dergelijke ideeën hebben, houden zij deze immers liever voor zichzelf dan dat zij deze presenteren aan publieke partijen. De kans bestaat immers dat private concurrenten het idee verder uitwerken en mogelijk realiseren. Dit levert spanningen op tussen private partijen onderling. Ook levert het spanningen op tussen publieke en private partijen. Beide willen immers dat dergelijke innovatieve ideeën tot stand komen en dus deze vorm van potentiële meerwaarde benutten, alleen wordt dit belemmerd door aanbestedingsregels.

Ten tweede heeft het te maken met de manier waarop private partijen betrokken zijn in het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Private partijen zijn namelijk via een klassieke

benadering, gedurende het proces en via inkoop, betrokken bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Hierdoor is het lastig om innovaties van deze partijen te realiseren. Een nieuwe benadering is wenselijk waarbij private partijen of een andere manier betrokken zijn. Dit geldt vooral voor de private partijen die gedurende het proces in de ROIJ betrokken zijn, in verband met hun indirecte betrokkenheid. Deze indirecte betrokkenheid zorgt voor spanningen tussen publieke en private partijen en is het lastig om de potentiële meerwaarde van deze partijen te benutten. Zo hebben private partijen het idee gekregen dat er niet naar hen geluisterd werd in de voorgaande fasen. De ontwikkeling van een visie heeft hier verandering in gebracht. Ten derde is het Deltaprogramma IJsselmeergebied nog niet concreet genoeg, waardoor innovatieve ideeën niet 'los' komen bij private partijen. Hierbij gaat het voornamelijk om private partijen die gedurende het proces in de ROIJ betrokken zijn. Zij wachten immers op duidelijkheid omtrent het peil en een nieuwe peilbesluit, om vervolgens innovaties en projecten voor het gebied te kunnen uitwerken. Abstractheid in het gebied zorgt er dus voor dat de potentiële meerwaarde van private partijen niet benut wordt. Dit heeft negatieve gevolgen voor het vervolg van het programma. Wanneer innovaties immers niet gerealiseerd mogen worden, houden private partijen deze ideeën in het vervolg vaker en langer geheim. Deze geslotenheid is bovendien ook nadelig voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied, zo komt in spanningspunt 11 naar voren. Zowel publieke als private partijen willen immers open naar elkaar zijn, omdat beide van elkaar afhankelijk zijn bij de realisatie van innovatieve ideeën. Enige geslotenheid bij private partijen kan er voor zorgen dat het voor publieke partijen lastig is om te monitoren welke nieuwe ontwikkelingen of innovatieve ideeën er spelen. Het gevolg is dat nieuwe maatregelen of beslissingen genomen worden binnen het programma, die bepaalde zaken uitsluiten.

7.3 Mogelijke oplossingen voor het benutten van de potentiële meerwaarde

Om de potentiële meerwaarde van private partijen te benutten is het van belang de betrokkenheid en de verantwoordelijkheid van deze partijen, in de verkenningsfase waar het Deltaprogramma IJsselmeergebied zich in bevindt, te vergroten. Er zijn verschillende mogelijkheden om de betrokkenheid en de verantwoordelijkheid van private partijen te vergroten.

7.3.1 Vergoten betrokkenheid private partijen

De betrokkenheid van private partijen kan vergoot worden door dergelijke partijen actiever dan wel directer betrokken te maken. Zoals voorgaand hoofdstuk heeft uitgewezen wordt voornamelijk de potentiële meerwaarde van de private partijen die gedurende het proces betrokken zijn in minimale mate gerealiseerd. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat deze partijen indirect bij het programma betrokken zijn. De private partijen die in de ROIJ vertegenwoordigd zijn, zijn immers wel actief betrokken. Door hen directer betrokken te maken is de kans groter dat de potentiële meerwaarde van deze partijen wordt gerealiseerd. Wel vragen vier private partijen zich af of het zinvol is om de invloed te vergoten. Zij voelen namelijk de behoefte niet om directer betrokken en nog actiever betrokken te zijn. Dit heeft er mee te maken dat private partijen minder interesse hebben in de totstandkoming van het programma. Zij zijn meer geïnteresseerd in de uitkomst van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Pas als gevolg van de totstandkoming van een voorkeursstrategie en een bijbehorend peilbesluit, gaan zij nadenken wat het hen aan projecten zou kunnen opleveren. Private partijen, voornamelijk bouwbedrijven, denken immers aan projecten. Er zijn een drietal mogelijke oplossingen om de betrokkenheid van private partijen te vergoten en dus directer en actiever te maken, te weten: detachering, unsolicited proposal en openheid. In onderstaande tabel zijn deze weergegeven.

Tabel 14: Vergoten betrokkenheid private partijen

Oplossing	Definitie	Gevolgen voor betrokkenheid en verantwoordelijkheid
<i>Detachering</i>	Bij een detachering is een werknemer van een private partij voor een bepaalde periode actief binnen het programma. Het voordeel is dat deze persoon een private blik aan het programma kan toevoegen. Een nadeel van detachering is dat de betrokken private partij te direct betrokken is, waardoor de gedetacheerde private persoon meer kenmerken gaat vertonen van een 'publiek persoon'.	De betrokkenheid wordt door deze oplossing directer en actiever, maar heeft geen gevolgen voor de vorm en mate van verantwoordelijkheid.
<i>Unsolicited proposal</i>	Bij deze oplossing legt een private partij een compleet nieuw plan of idee voor aan de verantwoordelijke publieke partijen. Het voordeel van een unsolicited proposal is dat, voor de private partij die het plan voorlegt, de kans toeneemt dat deze partij het plan mag realiseren en niet andere concurrerende private partijen. Het nadeel van deze oplossing is dat nog steeds de kans bestaat dat een private partij het plan of idee toch niet mag realiseren en er dus geen voordeel van heeft.	De betrokkenheid wordt niet directer, maar wel actiever. Een directere betrokkenheid is in een latere fase wel mogelijk, namelijk wanneer een private partij een project mag realiseren. Daarmee neemt ook de verantwoordelijkheid toe. In deze fase heeft een unsolicited proposal echter geen gevolgen voor de vorm en mate van verantwoordelijkheid.
<i>Openheid</i>	Publieke en private partijen moeten open zijn naar elkaar. Wanneer bijvoorbeeld publieke partijen open uitspreken dat private partijen er zijn om ideeën te genereren, dan kan dat positieve gevolgen hebben voor het benutten van de potentiële meerwaarde van deze partijen. Het nadeel hiervan zou kunnen zijn dat private partijen hun innovatieve ideeën nog steeds niet kenbaar maken. Openheid zorgt immers niet voor zekerheid.	De betrokkenheid van deze oplossing wordt niet directer, maar wel actiever. Daarnaast heeft deze oplossing geen gevolgen voor de vorm en de mate van de verantwoordelijkheid.

Bron: eigen materiaal, 2012.

Detachering

Ten eerste is detachering een goede vorm, omdat daarbij de betrokkenheid van private partijen directer en actiever wordt. Een private respondent zegt hierover: *“Wij hebben als vereniging heel veel praktische kennis en ervaring, maar ook theoretische. (...) Wij zouden het een gemiste kans vinden als we dat niet proberen in te brengen. Detachering lijkt, en is ook gebleken, een buitengewone goede vorm om dat te doen (Anoniem, 2012)”*. Een detachering is in het Deltaprogramma IJsselmeergebied al uitgevoerd. Peter Minnema heeft vanuit brancheorganisatie Bouwend Nederland voor vijf maanden ‘meegedraaid’ in het programmabureau. Het voordeel hiervan was dat hij zijn private blik en visie aan het programma kon toevoegen. Wel is een detachering er in vele vormen, waardoor private partijen nog actiever kunnen functioneren. Zo vindt er binnen het Deltaprogramma Kust op dit moment ook een detachering plaats, waarbij een werknemer van private partijen niet alleen meedraait maar ook opdrachten uitvoert en aan projecten werkt. Hierdoor is de betrokkenheid van een private partij nog actiever dan het geval was binnen het

Deltaprogramma IJsselmeergebied. Mogelijk kan een detachering in de volgende fasen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied op deze manier worden uitgevoerd. Een nadeel van detachering is dat de betrokken private partij te direct betrokken is, waardoor de gedetacheerde private persoon kenmerken gaat vertonen van een 'publiek persoon'. Dit kan nadelig zijn voor de mate waarin de potentiële meerwaarde van private partijen gerealiseerd wordt.

Unsolicited proposal

Ten tweede is een unsolicited proposal een mogelijke oplossing. Een vorm van meerwaarde van private partijen zijn innovaties. Het is van belang om een goede voedingsbodem te creëren waardoor innovaties sneller en vaker gerealiseerd worden. Private partijen moeten de voordelen inzien van het genereren en bekend maken van innovaties aan publieke partijen. Op dit moment zien zij die niet, omdat de kans groot is dat private partijen een project niet mogen realiseren of dat andere concurrerende private partijen het plan mogen uitvoeren. Hierdoor wordt de betrokkenheid van private partijen passiever. Een mogelijke oplossing hiervoor is een zogenaamd 'unsolicited proposal'. Met een dergelijk voorstel legt een private partij een volledig nieuw plan of idee voor aan de verantwoordelijke private partijen. Deze bepalen of het plan of idee, door de private partij die het heeft ingediend, mag worden uitgevoerd. De kans is nog steeds aanwezig dat andere private partijen dit idee mogen realiseren, maar deze kans is kleiner dan de manier waarop het nu gebeurt. Een dergelijke private partij heeft immers een voorsprong ten opzichte van andere concurrerende private partijen. Met deze oplossing stimuleer je private partijen om met innovatieve ideeën te komen en dus actief betrokken te blijven. Het nadeel van deze oplossing is dat nog steeds de kans bestaat dat de private partij die het plan of idee heeft ingediend het uiteindelijk niet mag realiseren en er dus geen voordeel van heeft.

Openheid

Een andere reden waarom innovaties niet of in minimale mate gerealiseerd worden heeft te maken met het feit dat private partijen dergelijke ideeën achterhouden of dat publieke partijen in verband met hun (financiële) verantwoordelijkheid kiezen voor andere oplossingen. Het gevolg hiervan is dat private partijen die gedurende het proces betrokken zijn in het vervolg hun innovatieve ideeën voor zichzelf houden. Zij willen er immers zeker van zijn dat deze ideeën gerealiseerd mogen worden, wat negatieve gevolgen heeft voor het benutten van de potentiële meerwaarde van private partijen. Private partijen zijn hierdoor gesloten, wat nadelig is voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Beide partijen willen immers open zijn naar elkaar omdat zij van elkaar afhankelijk zijn. Publieke en private partijen hebben elkaar nodig voor de realisatie van innovatieve ideeën. Door deze geslotenheid is het voor publieke partijen lastig om te monitoren welke nieuwe ontwikkelingen of innovatieve ideeën er spelen bij private partijen. Dit is nadelig voor het programma, omdat nieuwe maatregelen of beslissingen bepaalde zaken kunnen uitsluiten die wel van toegevoegde waarde zijn voor het programma.

Een oplossing hiervoor is dat zowel publieke partijen als private partijen open zijn naar elkaar. Wanneer bijvoorbeeld publieke partijen open uitspreken dat private partijen er zijn om innovatieve ideeën te genereren en daarbij vertellen dat hun ideeën mogelijk niet gebruikt gaan worden, dan is de verwachting die bestaat bij de private partijen minder en worden zij meer open. Door deze openheid wordt de betrokkenheid van private partijen actiever, zij blijven immers innovatieve ideeën ontwikkelen, maar niet directer. Ook heeft deze oplossing geen gevolgen voor de vorm en mate van de verantwoordelijkheid. Het nadeel hiervan zou kunnen zijn dat private partijen hun innovatieve ideeën nog steeds niet kenbaar maken. Openheid zorgt immers niet voor zekerheid. Met andere woorden, de private partijen weten nog steeds niet zeker of zij ideeën mogen realiseren. Een private respondent zegt dat deze openheid inderdaad wellicht niet werkt: *“Wat ook zou kunnen is dat je een bepaalde uitvoering van een bepaald deel relateert aan een prijsvraag. Maar dan moet het ook wel een uitvoeringsbeslissing worden. Niet van; ‘misschien gaan we er wel wat mee doen’. Dat werkt*

namelijk niet (Anoniem, 2012)". Een publieke respondent denkt dat dit wel meevalt. Dit omdat private partijen denken in projecten en alleen kunnen voortbestaan wanneer zij projecten mogen realiseren. Zij moeten dus wel hun innovatieve ideeën kenbaar maken bij publieke partijen. Dit kan spanningen opleveren tussen beide partijen. Als zij deze ideeën niet kenbaar maken dan weten zij immers zeker dat ze geen projecten mogen en kunnen realiseren.

7.3.2 Vergoten verantwoordelijkheid private partijen

Om de potentiële meerwaarde van private partijen te benutten is het van belang om de verantwoordelijkheid van deze partijen te vergoten in het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Voornamelijk private partijen die gedurende het proces betrokken zijn in de ROIJ zijn naast indirect betrokken in minimale mate verantwoordelijk, wat één van de redenen is waarom de potentiële meerwaarde van deze partijen niet wordt gerealiseerd. Om de verantwoordelijkheid van private partijen te vergoten zijn twee mogelijke oplossingen, te weten early market involvement en partnerschap. In onderstaande tabel zijn deze twee oplossingen weergegeven.

Tabel 15: Vergoten verantwoordelijkheid private partijen

Oplossing	Definitie	Gevolgen voor betrokkenheid en verantwoordelijkheid
<i>Early market involvement</i>	Een oplossing waarbij private partijen vanaf een zo vroeg mogelijk stadium betrokken en verantwoordelijk worden bij een ruimtelijke opgave, programma of project. Het voordeel is dat het gemakkelijker is om de potentiële meerwaarde van private partijen te benutten.	De betrokkenheid wordt met deze oplossing directer en actiever. Daarbij dragen private partijen, samen met publieke partijen, ook de verantwoordelijkheden voor een dergelijk vraagstuk. Hiermee zijn de verantwoordelijkheden tussen beide partijen gedeeld.
<i>Partnerschap</i>	Deze oplossing is hetzelfde als bovenstaande oplossing. Echter hierbij is het van belang dat er de keuze gemaakt wordt voor één private partij die vanaf een zo vroeg mogelijk stadium betrokken wordt. Het voordeel voor de betrokken private partij is dat de kans groter is dat deze partij in een latere fase een project mag realiseren. Het voordeel voor de publieke partijen is dat het gemakkelijker wordt om de potentiële meerwaarde van private partijen te benutten. Deze oplossing heeft twee nadelen. Ten eerste neemt de omvang van de potentiële meerwaarde af en ten tweede is de keuze voor één partij lastig in verband met (Europese) aanbestedingsregels. De keuze voor een selecte groep private partijen is een oplossing hiervoor.	De betrokkenheid wordt met deze oplossing directer en actiever. Daarbij dragen private partijen, samen met publieke partijen, ook de verantwoordelijkheden voor een dergelijk vraagstuk. Hiermee zijn de verantwoordelijkheden tussen beide partijen gedeeld.

Bron: eigen materiaal, 2012.

Early market involvement

Op dit moment wordt binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied gekozen voor een 'klassieke benadering', oftewel een benadering waarbij alleen private partijen betrokken zijn gedurende het proces in de ROIJ en via inkoop. Beide vormen van betrokkenheid zijn niet nieuw. Het is lastig in beide vormen om de potentiële meerwaarde van private partijen te

benutten. In het theoretisch kader komt deze klassieke benadering ook naar voren. Hierin staat dat bij een dergelijke benadering de overheid een centrale rol heeft en de structuur van een ruimtelijke opgave, programma en project gebaseerd is op een enkele autoriteit. Deze structuur komt in het programma naar voren, maar een gedeelde autoriteit structuur waarbij meerdere verschillende partijen betrokken en verantwoordelijk zijn is voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied meer geschikt. Een mogelijke oplossing is een 'early market involvement'. Bij deze benadering zijn private partijen, naast publieke partijen, in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken en verantwoordelijk bij het programma. Hiermee zijn private partijen niet alleen actiever en directer betrokken, maar zijn zij samen met publieke partijen ook verantwoordelijk voor het desbetreffende vraagstuk. De verantwoordelijkheden worden hierbij gedeeld tussen beide partijen. Als gevolg van de toenemende betrokkenheid en verantwoordelijkheid is het gemakkelijker om de potentiële meerwaarde van private partijen te benutten. Omdat het Deltaprogramma IJsselmeergebied al gestart is, is een mogelijke oplossing om early market involvement vanaf de start van een nieuwe fase toe te passen.

Partnerschap

In het theoretisch kader is PPS als partnerschap eerder al aan bod gekomen. Bij een dergelijke samenwerking worden de verantwoordelijkheden tussen publieke en private partijen gedeeld. In het Deltaprogramma IJsselmeergebied komt deze vorm van samenwerking echter niet tot stand, zowel gedurende het proces als via inkoop. Dit heeft hoofdstuk 5 immers al uitgewezen. Early market involvement is een voorbeeld van een partnerschap. Deze oplossing zou echter nog versterkt kunnen worden, waardoor het gemakkelijker wordt om de potentiële meerwaarde te benutten, door een gedeelde samenwerking aan te gaan met één private partij. Het grote voordeel van deze oplossing is dat de betrokken private partij weet dat de kans groot is dat de partij later in het proces projecten mag realiseren. Dit als gevolg van de vroege betrokkenheid en het vertrouwen dat daarmee tussen beide partijen vergroot wordt. Het voordeel voor de publieke partijen is dat het gemakkelijker is om de potentiële meerwaarde van deze private partij te benutten, omdat innovatieve ideeën sneller openbaar worden en de risico's in tegenstelling tot de klassieke benadering tussen beide partijen gedeeld. Een nadeel van de keuze voor één partij is dat publieke partijen hiermee de omvang van de potentiële meerwaarde verkleinen. Een private respondent zegt hierover: "*Ik zeg altijd maar zo, één partij is geen partij* (Anoniem, 2012)". Een ander nadeel heeft te maken met (Europese) aanbestedingsregels. De keuze voor één partij kan mogelijk duiden op concurrentievervalsing. Een oplossing hiervoor is door niet te kiezen voor één private partij, maar een selecte groep van private partijen.

7.4 Conclusie

In de inleiding van dit hoofdstuk is de deelvraag naar gekomen die geholpen heeft bij de uitwerking. De deelvraag van dit hoofdstuk is: *Hoe kan het verschil tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van private partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied worden verklaard en op welke manier, kijkend naar de vorm en mate betrokkenheid en verantwoordelijkheid, kan de potentiële meerwaarde worden gerealiseerd?* Dit hoofdstuk is opgedeeld in drie onderdelen. Eerst zijn in het kort nogmaals de belangrijkste verschillen uiteengezet tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van private partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Hierbij kwam naar voren dat met name de potentiële meerwaarde van de private partijen die gedurende het proces betrokken zijn lastig is te benutten. Dit heeft vooral te maken met het feit dat deze partijen indirect betrokken zijn. Vervolgens is gekeken naar verklaringen omtrent het verschil tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde, die gekoppeld zijn aan een aantal belangrijke spanningspunten die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Drie spanningspunten en verklaringen kwamen hierbij naar voren:

- Ten eerst heeft het verschil te maken met de managementbenadering. Publieke partijen hanteren een procesbenadering, waarvan in het programma sprake is. Private partijen hanteren een projectbenadering en kijken daarbij bovendien nog

meer naar de inhoud dan publieke partijen. Het verschil tussen beide partijen zorgt voor spanningen en geeft een verklaring waarom het lastig is om de potentiële meerwaarde te benutten;

- Ten tweede heeft het verschil te maken met de tijdsfocus. Publieke partijen focussen zich op de lange termijn en private partijen op de korte termijn. Enige nuance is hierbij wel van belang. Wanneer private partijen projecten kunnen realiseren op de lange termijn, dan focussen zij zich ook daarop. Het gaat hen immers om de mogelijkheden om projecten te realiseren. Het verschil tussen beide partijen zorgt voor spanningen en geeft een verklaring waarom het lastig is om de potentiële meerwaarde te benutten;
- Ten derde heeft het verschil te maken met de complexiteit van het programma. Hierbij gaat het om de institutionele-, proces-, inhoudelijke- en contextuele complexiteit. Zo is er sprake van institutionele complexiteit door de vele verschillende betrokken partijen. Zo vinden publieke partijen de totstandkoming van het programma interessant, terwijl private partijen het eindresultaat van het Deltaprogramma IJsselmeergebied meer interessant vinden.

Tot slot is aandacht besteed aan mogelijke oplossingen voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied om het verschil dat bestaat tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van private partijen te overbruggen, en daarmee de potentiële meerwaarde van private partijen te benutten. Hiervoor zijn twee oplossingen aangedragen:

- Een oplossing om de potentiële meerwaarde van private partijen te benutten is door de betrokkenheid van deze partijen te vergoten, namelijk door de betrokkenheid directer dan wel actiever te maken. Dit is mogelijk door detachering, door een unsolicited proposal of door openheid van publieke partijen naar private partijen toe;
- Een andere oplossing om de potentiële meerwaarde van private partijen te benutten is door de verantwoordelijkheden van deze partijen te vergroten. Dit is mogelijk door early market involvement of door een partnerschap tussen publieke en (een) private partij(en).

8. Conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken van deze scriptie, genaamd 'Meerwaarde in het IJsselmeergebied', is de analyse van dit onderzoek uiteengezet. Eerst is de casus van het onderzoek, het Deltaprogramma IJsselmeergebied, kort besproken. Daarna is gekeken naar de vorm en mate van de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen. Verder is onderzocht wat zowel de potentiële meerwaarde, volgens de geïnterviewde respondenten, als de gerealiseerde meerwaarde van private partijen is. Daarbij is het verschil tussen beide vormen van meerwaarde geanalyseerd. Vervolgens zijn hiervoor verklaringen gegeven, samen met de spanningspunten die naar voren zijn gekomen, en zijn er mogelijke oplossingen aangedragen om het verschil tussen beide te overbruggen. In dit hoofdstuk worden de conclusies van dit onderzoek besproken, zowel de conclusies van de deelvragen als de hoofdconclusie. Verder is ruim aandacht besteed aan concrete aanbevelingen voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Tot slot is ook ingegaan op de doelstelling van dit onderzoek en op aanbevelingen voor verder wetenschappelijk onderzoek.

8.1 Conclusies

In dit gedeelte van het hoofdstuk worden de conclusies besproken van het scriptieonderzoek. Eerst zijn de conclusies van de deelvragen uiteengezet, waarna vervolgens aandacht is besteed aan de hoofdconclusie op basis van de hoofdvraag van het onderzoek.

8.1.1 Conclusies van de deelvragen

Deelvraag 1: *Wat is bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied de vorm en de mate van de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen, is er sprake van PPS en zo ja, hoe manifesteert deze vorm van samenwerking zich?*

Binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied, dat dient ter verkenning en zich in de verkenningsfase bevindt, zijn vele verschillende private partijen vertegenwoordigd. Geconcludeerd kan worden dat private partijen op een 'klassieke benadering' betrokken zijn. In het theoretisch kader komt deze klassieke benadering ook naar voren (Klijn, 2005; Van Buuren et.al., 2010). Hierin staat onder andere dat van een dergelijke benadering sprake is wanneer de overheid een centrale rol heeft en wanneer de structuur gebaseerd is op een enkele autoriteit die vooral de verantwoordelijkheid draagt (Klijn, 2005). Hiervan is binnen het programma sprake. De klassieke benadering komt naar voren in de vorm van de betrokkenheid van private partijen. Vooral publieke partijen zijn immers betrokken en verantwoordelijk. Private partijen zijn alleen gedurende het proces en via inkoop betrokken, waarbij de overheid haar centrale rol behoudt. Gedurende het proces zijn private partijen indirect betrokken, maar wel actief. Dergelijke partijen zijn vertegenwoordigd in het Regionaal Overlegorgaan IJsselmeergebied (ROIJ). Daarbij zijn deze private partijen in minimale mate verantwoordelijk, waardoor geen gedeelde of separate verantwoordelijkheid valt te herkennen. Dit zorgt er bovendien voor dat er geen publiek-private samenwerking tussen publieke en private partijen, die gedurende het proces betrokken zijn, tot stand komt. Zo komt een samenwerking tussen publieke en private partijen in de vorm van PPS-contracten en PPS als partnerschap niet voor (Edelenbos et.al., 2006). Wel zijn de private partijen uit de ROIJ verantwoordelijk voor de visie die deze partijen op dit moment ontwikkelen, net als voor de verdediging van de belangen van- en de communicatie naar hun achterban.

Private partijen die via inkoop betrokken zijn, zijn naast actief wel direct betrokken en zijn zij verantwoordelijk voor dat deel wat aan hen is uitbesteed. Daarbij zijn de verantwoordelijkheden tussen publieke en dergelijke private partijen verdeeld. De totale verantwoordelijkheid ligt daarentegen bij de publieke partijen en met name bij de opdrachtgever van het programma, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Directoraat-generaal Ruimte en Water (DGRW). Geconcludeerd kan worden dat een samenwerkingsvorm, namelijk PPS-contracten tussen publieke en private partijen die via

inkoop betrokken zijn, terug is te zien. In tabel 11 is de vorm en de mate van de betrokkenheid, zowel gedurende het proces als via inkoop, en verantwoordelijkheid van private partijen terug te zien.

Deelvraag 2: *Waaruit blijkt de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van de betrokken private partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied, en wat is het verschil?*

In tabel 13 is terug te zien in welke mate de potentiële meerwaarde van private partijen gerealiseerd is, en wat de geïnterviewde respondenten zien als potentiële meerwaarde van private partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Hierbij vallen een aantal zaken op. Ten eerste komt naar voren dat geïnterviewde respondenten een grote meerwaarde zien in de betrokkenheid van private partijen. Zij erkennen dat private partijen bepaalde vormen van meerwaarde bezitten. Met uitzondering van lagere risico's zien alle respondenten de verschillende vormen van meerwaarde bij private partijen, als potentiële meerwaarde, terug. Ten tweede valt op dat de vorm en mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen in het programma gevolgen hebben voor het benutten van de potentiële meerwaarde van deze partijen. Doordat de private partijen gedurende het proces indirect betrokken zijn, is het lastig om de potentiële meerwaarde van deze partijen te benutten. Bij private partijen die via inkoop betrokken zijn is dit gemakkelijker doordat deze partijen direct betrokken zijn. Dit verklaart onder andere het grote verschil tussen private partijen die betrokken zijn via inkoop en gedurende het proces en de mate van meerwaarde door beide type private partijen gerealiseerd wordt. Hoewel in alle vormen nog niet een zeer hoge meerwaarde is terug te zien, wat ten derde opvalt, is de meerwaarde van private partijen die gerealiseerd wordt via inkoop beduidend hoger dan gedurende het proces.

Deelvraag 3: *Hoe kan het verschil tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van private partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied worden verklaard en op welke manier, kijkend naar de vorm en mate betrokkenheid en verantwoordelijkheid, kan de potentiële meerwaarde worden gerealiseerd?*

Voor het feit dat de potentiële meerwaarde (nog) niet volledig benut wordt, zijn een aantal verklaringen te noemen. Ten eerste heeft dit te maken met de verschillende managementbenaderingen van de betrokken partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Zo hanteren publieke partijen een procesbenadering in het programma, terwijl private partijen voornamelijk een projectbenadering hanteren. Dit kwam in het theoretisch kader al naar voren. Private partijen gaan uit van vaste doelen, een vaste tijdsplanning en van duidelijkheid met betrekking tot de hoeveelheid mankracht (Edelenbos et.al., 2006). Bovendien kijken private partijen nog meer naar de inhoud dan publieke partijen. Dit is goed van toepassing bij de realisatie van projecten als wegen of tunnels, maar niet bij een dergelijk programma als het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Publieke partijen vinden het proces meer van belang en hanteren daarom een procesbenadering. Een procesbenadering is doelzoekend en de publieke partijen focussen zich op het verbinden van partijen en het koppelen van beslissingen (Edelenbos et.al., 2006). Dit is in het Deltaprogramma IJsselmeergebied goed terug te zien. In het programma staat immers het governance proces centraal.

Ten tweede heeft het te maken met de tijdsfocus. Zo focussen publieke partijen zich voornamelijk op de lange termijn en private partijen op de korte termijn. Enige nuance is hierbij wel van belang, want als private partijen op de lange termijn projecten kunnen realiseren dan focussen zij zich ook daarop. Met andere woorden, voor private partijen gaat het voornamelijk op de mogelijkheden op projecten te realiseren en kan dat in de toekomst dan focussen private partijen zich ook daarop. Het onderscheid tussen enerzijds de korte termijn en anderzijds de lange termijn is ook in het theoretisch kader, in tabel 5, behandeld (Van Ham en Koppenjan, 2002). Ten derde heeft het niet benutten van de potentiële meerwaarde van private partijen te maken met de complexiteit van het programma. Het Deltaprogramma IJsselmeergebied is immers institutioneel, procesmatig, inhoudelijk en contextueel zeer complex. Zo is er sprake van een institutionele complexiteit, in verband met

de vele verschillende betrokken partijen. Deze complexiteit wordt extra versterkt doordat publieke partijen de totstandkoming van het Deltaprogramma IJsselmeergebied meer van belang vinden en private partijen juist het eindresultaat van het programma. Het programma is verder zeer complex wat betreft het proces. Dit heeft te maken met de interacties tussen de vele verschillende partijen die moeilijk te voorspellen zijn, onder andere in verband met de verschillende belangen die bij de partijen spelen. Voor het managen van dit complexe governance proces zijn publieke partijen meer geschikt. Doordat publieke partijen zich hierdoor meer focussen op het proces, hebben zij minder oog voor de inhoud en de meerwaarde die private partijen kunnen leveren. Dit zorgt er ook voor dat de meeste private partijen voornamelijk indirect betrokken zijn en de meerwaarde van deze partijen niet of in minimale mate gerealiseerd wordt. Daarnaast is het programma inhoudelijk complex, onder andere door de omvang van het gebied. Bovendien is de context van het programma complex door contextuele veranderingen als klimaatverandering en de stijging van de zeespiegel.

Er zijn een aantal mogelijke oplossingen om het verschil dat bestaat tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde te dichten en de potentiële meerwaarde te overbruggen. Deze oplossingen zijn te vinden in tabel 14 en 15. De mogelijke oplossingen zijn gebaseerd op het vergoten van de betrokkenheid of de verantwoordelijkheid van private partijen. Bij het vergoten van de betrokkenheid van private partijen is het van belang om de betrokkenheid actiever dan wel directer te maken. Met name bij de private partijen die gedurende het proces betrokken zijn, omdat bij deze partijen de potentiële meerwaarde in minimale mate wordt benut in vergelijking met de private partijen die via inkoop betrokken zijn. Dit kan via detachering, een unsolicited proposal of door openheid van beide partijen toe. Bij een detachering wordt de betrokkenheid actiever en directer. Bij een unsolicited proposal en openheid naar private partijen toe wordt de betrokkenheid van deze partijen actiever maar niet directer. Bij alle drie de oplossingen neemt echter de vorm en de mate van verantwoordelijkheid niet toe. Dit is wel mogelijk bij een early market involvement en partnerschap. Bij beide is sprake van een actievere en directere betrokkenheid en een gedeelde verantwoordelijkheid tussen publieke en private partijen.

8.1.2 Conclusie aan de hand van de hoofdvraag

Voordat aandacht besteedt kan worden aan de hoofdconclusie van dit scriptieonderzoek, is het van belang om de hoofdvraag van het onderzoek te benoemen.

Hoofdvraag: *Hoe valt de relatie tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van betrokken publieke en private partijen bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied te typeren, wat zijn de spanningspunten en welke lessen kunnen voor toekomstige private participatie worden getrokken?*

De aanleiding en probleemstelling van dit scriptieonderzoek gaat in op het feit dat een toenemende betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen wenselijk is. Het Nationale Deltaprogramma, en dus ook het Deltaprogramma IJsselmeergebied, heeft daarom ingezet op een breed participatie proces. Met andere woorden, een brede betrokkenheid van publieke, private en maatschappelijke partijen. Deze scriptie heeft onderzoek gedaan naar brede participatie en de meerwaarde van private partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Het onderzoek heeft zich echter alleen gericht op publieke en private partijen en zijn de maatschappelijke partijen buiten beschouwing gelaten, onder andere in verband met de focus op publiek-private samenwerking. Het voordeel van de betrokkenheid van private partijen is dat de meerwaarde van private partijen gerealiseerd kan worden. Echter komt dit brede participatieproces bij ruimtelijke opgaven, programma's en projecten in Nederland niet altijd tot stand, waardoor de meerwaarde van private partijen ook veelal niet gerealiseerd wordt. Zo heeft het verleden uitgewezen dat bij projecten als de Betuwelijn en de HSL-lijn Zuid niet of in minimale mate private (en maatschappelijke) partijen betrokken waren (Commissie Private Financiering Infrastructuur, 2008). Er zijn twee

conclusies in dit scriptieonderzoek te trekken. Ten eerste kan geconcludeerd worden dat het Deltaprogramma IJsselmeergebied een overheidsprogramma is, ook al stelt het Deltaprogramma 2012 dat dit brede participatieproces succesvol verloopt en dat er juist wel sprake is van een grote betrokkenheid van publieke, private en maatschappelijke partijen (Deltaprogramma 2012, 2011). Het feit dat het Deltaprogramma IJsselmeergebied een overheidsprogramma is komt overeen met de hypothese in hoofdstuk 3.4 en dus de verwachting vooraf. Publieke partijen zijn immers voornamelijk betrokken bij het programma en bezitten de ultieme verantwoordelijkheid binnen het programma. Met andere woorden, zij zijn verantwoordelijk voor de inhoud en het eindresultaat van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Dit wordt bovendien versterkt doordat de private partijen, die gedurende het proces indirect betrokken zijn, zich niet verantwoordelijk voelen voor het programma en dat niet willen zijn. De private partijen in de ROIJ zijn minder geïnteresseerd in de totstandkoming van het programma en meer in de uitkomst en het daarbij horende peil in het gebied. Dan weten deze partijen immers hoeveel en waar in het gebied zij projecten kunnen realiseren en of zij vervolgens winst kunnen maken (Smit en Van Thiel, 2002). Echter het Deltaprogramma IJsselmeergebied is niet een extreem overheidsprogramma, zoals van te voren verwacht. Er zijn immers wel degelijk private partijen betrokken, alleen in mindere mate. Naast de private partijen in de ROIJ, die indirect betrokken zijn, worden ook private partijen speciaal ingehuurd omdat zij over een bepaalde aanvullende meerwaarde voor de inhoud en het proces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied beschikken. Kortom, de conclusie van dit scriptieonderzoek komt overeen met de hypothese; er is sprake van een overheidsprogramma maar niet in de mate zoals van te voren verwacht. Ten tweede wordt de meerwaarde van private partijen niet of in minimale mate gerealiseerd. Dit als gevolg van het feit dat voornamelijk publieke partijen betrokken zijn en dat private partijen veelal indirect betrokken zijn. Doordat het Deltaprogramma IJsselmeergebied dus valt te definiëren als een overheidsprogramma, wordt de meerwaarde van private partijen niet of in minimale mate gerealiseerd. Ook deze conclusie komt overeen met de hypothese. Aan beide conclusies van dit scriptieonderzoek ligt enerzijds de aard van het Deltaprogramma IJsselmeergebied en anderzijds het stadium van het programma ten grondslag.

De aard van het programma

Bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied zijn voornamelijk publieke partijen betrokken. Toch zijn ook private partijen betrokken, alleen niet in de vorm en mate als publieke partijen. Doordat veel verschillende partijen betrokken zijn ontstaat er in het programma een complex governance proces. Voor dit proces is van te voren een duidelijke keuze gemaakt. Een breed participatieproces is immers één van de doelstellingen van het programma (Deltaprogramma 2012, 2011). Het kost echter veel tijd en het vraagt om een grote capaciteit om een dergelijk complex proces te managen (Smit en Van Thiel, 2002; Van Ham en Koppenjan, 2002). Het onderzoek heeft uitgewezen dat publieke partijen deze capaciteit hebben en dit bovendien beter kunnen dan private partijen, ook al stellen private partijen dat juist zij dit beter kunnen. Daarnaast nemen en hebben publieke partijen hier de tijd voor, wat een voordeel is om een complex governance proces te managen. Doordat een dergelijk proces veel tijd kost, hebben publieke partijen meer oog voor het proces en minder oog voor private partijen. Hierdoor hebben zij ook minder oog voor de meerwaarde die deze partijen kunnen leveren en wordt de meerwaarde van private partijen niet of in minimale mate gerealiseerd. Dit maakt het ook lastig om deze partijen directer en actiever te betrekken en mogelijk verantwoordelijk te maken. Dit wordt versterkt door het feit dat veiligheid in het programma hoog op de collectieve agenda staat, wat zorgt voor een moeizame private betrokkenheid. Publieke partijen willen immers voor de veiligheid verantwoordelijk zijn, voornamelijk de centrale overheid, wat zorgt voor een minder directe en actieve betrokkenheid en een lagere verantwoordelijkheid van lagere overheden. Private partijen willen juist niet verantwoordelijk zijn voor het veiligheidsvraagstuk. Dit heeft er onder andere mee te maken dat zij zich moeilijk voor risico's kunnen verzekeren (Smit en Van Thiel, 2002).

Een andere factor wat onderdeel is van de aard van het Deltaprogramma IJsselmeergebied is het feit dat gekozen is voor een procesbenadering in plaats van een projectbenadering. Wat het Deltaprogramma IJsselmeergebied lastig maakt is dat het er een procesbenadering gehanteerd wordt, terwijl private partijen een projectbenadering toepassen. Dit verklaart ook waarom bij het programma voornamelijk publieke partijen in grote mate betrokken en verantwoordelijk zijn en waarom het als een overheidsprogramma is te definiëren. Het gevolg hiervan is dat de meerwaarde van private partijen niet of in minimale mate wordt gerealiseerd. Bij projecten zoals de Betuwelijn en de HSL-lijn Zuid, waar echter geen publiek-private samenwerking tot stand is gekomen, zou dit wel goed kunnen (Commissie Private Financiering Infrastructuur, 2008). Projecten sluiten immers goed aan bij de projectbenadering die private partijen hanteren. Zo zijn projecten beter te beheersen, is van te voren duidelijk wie betrokken zijn, hoelang een dergelijk project gaat duren en wat de kosten ongeveer zullen zijn (Edelenbos et.al., 2006; Kor en Wijnen, 2005). Het Deltaprogramma IJsselmeergebied is echter geen project, maar een programma. Met andere woorden, het Deltaprogramma IJsselmeergebied is niet geschikt om de betrokkenheid van private partijen te vergoten of in een andere vorm uit te voeren en daarmee mogelijk een publiek-private samenwerking tot stand te laten komen. Een samenwerking, zoals publiek-private samenwerking, komt immers alleen tot stand wanneer beide partijen zowel betrokken als verantwoordelijk zijn (Klijn en Teisman, 2003; Van Ham en Koppenjan, 2002). Dit staat haaks op mijn verwachtingen die ik van te voren had. Alle bovenstaande factoren verklaren onder andere waarom juist publieke partijen in grote mate betrokken en verantwoordelijk zijn, waarom het programma een overheidsprogramma is, waarom private partijen in minimale mate betrokken en verantwoordelijk zijn en waarom meerwaarde in niet of in minimale mate gerealiseerd wordt.

Het stadium van het programma

Ten tweede hebben de conclusies van dit scriptieonderzoek te maken met het stadium van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Het programma dient immers ter verkenning. In een verkenningsfase is het lastig om private partijen direct en actief te betrekken en verantwoordelijk te maken. Dit maakt het programma in grote mate een overheidsprogramma. Hierdoor komt namelijk een publiek-private samenwerkingsverband bijvoorbeeld niet tot stand. Bovendien wordt de meerwaarde van private partijen in het programma niet of in minimale mate gerealiseerd. De verwachting was dat dit wel kon, omdat het Deltaprogramma IJsselmeergebied in de aanleiding en de probleemstelling van het scriptieonderzoek werd vergeleken met infrastructurele projecten als de Betuwelijn en de HSL-lijn Zuid waar private betrokkenheid goed mogelijk was (Commissie Private Financiering Infrastructuur, 2008). Het Deltaprogramma IJsselmeergebied is echter anders, omdat het programma in tegenstelling tot deze projecten zich niet in de realisatiefase bevindt maar in de verkenningsfase. Wanneer het Deltaprogramma IJsselmeergebied de realisatiefase in gaat kan dit wel. Voornamelijk private partijen die gedurende het proces betrokken zijn denken in projecten, zoals marktpartijen en brancheorganisaties. Zij kunnen in de realisatiefase een goede bijdrage en meerwaarde leveren aan het programma, waardoor zij in grotere mate betrokken en verantwoordelijk zullen zijn. Zo kunnen dergelijke private partijen door bijvoorbeeld de realisatie van projecten een bijdrage leveren aan de mate van probleemoplossendheid, wat een vorm is van meerwaarde (Edelenbos en Klijn, 2009). Dit is in de huidige verkenningsfase niet mogelijk, wat de indirecte betrokkenheid en lage mate van verantwoordelijkheid van private partijen verklaart.

8.2 Aanbevelingen Deltaprogramma IJsselmeergebied

Nu de conclusies van dit scriptieonderzoek binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied in het voorgaande deel van dit hoofdstuk besproken is, zijn in dit gedeelte concrete aanbevelingen gegeven voor het programma. De aanbevelingen zijn gebaseerd op de verschillende spanningspunten en verklaringen die in deze scriptie naar voren zijn gekomen. Ook de mogelijke oplossingen uit het voorgaande hoofdstuk hebben hieraan bijgedragen.

8.2.1 Aanbeveling 1: Een korte termijn focus

Wat?

In voorgaand hoofdstuk kwam naar voren dat een spanningspunt ontstaat als gevolg van een verschil in tijdsfocus tussen publieke en private partijen. Zo focussen publieke partijen zich op de lange termijn en private partijen, voornamelijk die gedurende het proces betrokken zijn in de ROIJ, op de korte termijn. Ook in het Deltaprogramma IJsselmeergebied komt dit verschil duidelijk naar voren. Het programma waar voornamelijk publieke partijen bij betrokken zijn focust zich immers op de termijn tot 2050, met een doorkijk naar 2100 om het IJsselmeergebied veilig te maken en te zorgen voor voldoende zoetwater. Private partijen die gedurende het proces betrokken zijn, brancheorganisaties en marktpartijen, kijken daarentegen meer naar de korte termijn. Voor hen is het niet van belang wat er later in de toekomst mogelijk is of gaat gebeuren, maar juist de korte termijn is voor hen van belang. Bijvoorbeeld voor private partijen als bouwbedrijven is de korte termijn belangrijk doordat zij moeten voort bestaan. Zij kunnen geld verdienen door op de korte termijn projecten te realiseren. Het gevolg van een lange termijn focus is dat private partijen minder actief en direct betrokken raken en de potentiële meerwaarde van deze partijen niet benut wordt. Zo stonden een aantal partijen in de ROIJ op het punt om uit het orgaan te stappen. Het programma is namelijk voor hen (nog) niet concreet genoeg door de focus op de lange termijn. Kortom, er bestaat een verschil in focus tussen publieke en private partijen die gedurende het proces betrokken zijn. Het gevolg is dat private partijen minder betrokken raken waardoor de potentiële meerwaarde van deze partijen mogelijk niet benut kan worden.

Aanbeveling 1: Meer een focus op de korte termijn, met als gevolg dat private partijen direct en actief betrokken worden en waardoor de potentiële meerwaarde van deze partijen benut kan worden.

Hoe te bereiken?

Binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied wordt vastgehouden aan korte en de lange termijn peilstrategieën voor het gebied. Waar de korte termijn gaat over zowel optimaliseren als flexibiliseren, gaat de lange termijn meer over spuien en pompen. Omdat private partijen, die gedurende het proces betrokken zijn, alleen kijken naar de projecten die een bepaalde strategie kan opleveren op de korte termijn is voor hen optimaliseren en flexibiliseren van belang. De reden hiervoor is dat partijen weinig zekerheid hebben over de lange termijn en de projecten die het hen op de lange termijn kan opleveren. Voor de korte termijn is dit concreter. Bovendien verwachten partijen dat er op de korte termijn weinig zal veranderen wat betreft de inrichting van het IJsselmeergebied en het peil. Binnen de ROIJ wordt daarom gewerkt aan een visie oftewel een advies van de verschillende betrokken partijen. Hierin staan zowel de kansen als bedreigingen als gevolg van de korte termijn peilstrategieën voor hun sector. Door als programma de focus te leggen op de korte termijn strategieën, en dus mee te gaan met de visie van de ROIJ, neemt de betrokkenheid van private partijen toe net als de mogelijkheid om de potentiële meerwaarde van deze partijen te benutten. Een mogelijkheid hiervoor is door op de korte termijn te experimenteren en pilots op te starten, waar private partijen aan bij kunnen dragen. Hierdoor krijgen private partijen een goed beeld wat mogelijk is en wordt het programma voor hen concreter. Een voorbeeld is de zachte zandmotor voor de Friese kust. Dergelijke pilots zouden nog meer gestimuleerd moeten worden.

Discussie

De vraag is echter of een korte termijn focus wel relevant is. Het Deltaprogramma IJsselmeergebied houdt zich bezig met voornamelijk de veiligheid in het gebied en voldoende zoetwater. Eén van de respondenten benadrukt dat dit voor de komende 50 jaar in orde is, de doelen gehaald zullen worden en dat voor de verbetering daarvoor niet veel maatregelen genomen hoeven te worden. Hierdoor is het wellicht niet relevant, vanuit het oogpunt van publieke partijen, om het programma te richten op de korte termijn. Ook al betrek je als programma hiermee wellicht meerdere private partijen directer bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied, waardoor je hun potentiële meerwaarde kunt benutten.

Bovendien, vanuit het belang van private partijen bekeken, die gedurende het proces betrokken zijn in de ROIJ, is een onderscheid tussen de korte en de lange termijn wellicht niet de juiste omschrijving. De reden waarom private partijen, zoals bouwbedrijven, zich focussen op de korte termijn is dat het hen gaat om de realisatie van projecten. Mocht dat in de verre toekomst mogelijk het geval zijn, dan blijven zij ook zeker aangehaakt. Met andere woorden, het gaat hen om het werk die het de private partijen kan opleveren. Voor dergelijke private partijen maakt het niet uit of dat nu is, in de toekomst of de verre toekomst. Zeker grote bouwbedrijven, die vooral betrokken zijn in het Deltaprogramma IJsselmeergebied, kunnen hun tijdshorizon voor projecten oprekken in tegenstelling tot kleine bouwbedrijven. Grote bouwbedrijven zijn immers grotere bedrijven en kunnen meer projecten aannemen, ook projecten voor de verre toekomst. Voor kleine bouwbedrijven, die niet betrokken zijn in het programma, zijn projecten in de verre toekomst minder relevant.

8.2.2 Aanbeveling 2: Hanteren van een programmabenedering

Wat?

Wat uit een ander spanningspunt naar voren komt is dat publieke partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied een procesbenadering hanteren. Private partijen daarentegen hanteren veelal een projectbenadering, waarbij zij nog meer naar de inhoud kijken dan publieke partijen. Dit levert spanningen op en wordt bovendien versterkt door het feit dat het programma dient ter verkenning en zich in de verkenningsfase bevindt. Private partijen denken in projecten en zijn betrokken omdat zij in de toekomst, in de realisatiefase, projecten willen realiseren. Als gevolg van een bepaalde voorkeursstrategie, wat de uitkomst is van het Deltaprogramma IJsselmeergebied, weten zij immers hoeveel en welke projecten zij mogelijk kunnen realiseren in het gebied. Publieke partijen kijken op een andere manier tegen het vraagstuk aan. Zij benaderen het als een governance proces. Het doel van de betrokken publieke partijen is om vele partijen die in het gebied actief zijn, en die verschillende belangen hebben, te betrekken en een stem te geven. Hierdoor wordt minder aandacht besteed aan de meerwaarde van private partijen. Er moet uiteindelijk een voorkeursstrategie op tafel komen, maar op welke manier deze tot stand komt en met wie wordt pas tijdens het proces duidelijk. Een projectmatige benadering is veel duidelijker. Het is duidelijk wie betrokken zijn, welke doelen er gesteld zijn en wat de tijdsplanning is. Kortom, een programmabenedering, waarbij een procesbenadering en een projectbenadering wordt gecombineerd, zou kunnen zorgen voor het oplossen van de bestaande spanningen tussen beide partijen. Bij een programmabenedering wordt immers aandacht besteed aan de inhoud én het proces. Het vervolg is dat de meerwaarde van private partijen gemakkelijker gerealiseerd wordt. *Aanbeveling 2: Binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied is een programmabenedering, een combinatie van een procesbenadering en projectbenadering, wenselijk. Dit sluit meer aan bij de blik die private partijen op het gebied hebben, wat tot gevolg heeft dat de potentiële meerwaarde van deze partijen beter benut kan worden.*

Hoe te bereiken?

Om een programmabenedering moeten beide benaderingen, zowel een procesbenadering als projectbenadering, gecombineerd worden. Om dit laatste te bereiken is het van belang om het Deltaprogramma IJsselmeergebied concreter te benaderen, wat aansluit bij een projectbenadering. Op dit moment is het programma nog erg abstract. Zo wordt veel gesproken om mogelijke peilstrategieën in het gebied, zowel voor de winter als de zomer. Private partijen denken veel praktischer en verwachten van het programma daarom ook meer duidelijkheid. Zij hebben veel praktische en lokale kennis van het gebied, waardoor zaken als peilstrategieën voor hen lastig is te volgen. Bovendien vinden zij dit voortraject minder van belang. Private partijen, voornamelijk bouwbedrijven, denken in projecten en zijn voornamelijk geïnteresseerd in de uitkomst van het programma. Om het programma concreter te maken zijn een aantal mogelijke oplossingen. Ten eerste is het van belang dat private partijen kunnen meedenken aan deze concretisering. Het voordeel hiervan is dat het programma concreter wordt en niet abstract blijft, wat aansluit bij de manier waarop private partijen tegen het Deltaprogramma IJsselmeergebied aan kijken. Op dit moment gebeurt het

al, door middel van een visie, maar de vraag is in hoeverre dit advies door het programma wordt meegenomen. Op dit moment wordt de visie alleen als één van de bouwstenen voor de voorkeursstrategie gebruikt. Maar door de visie te integreren in de voorkeursstrategie kan de visie, net als bij het project RRAAM, 1:1 worden meegenomen als aanbod aan de verantwoordelijke minister en de deltacommissaris. Ten tweede zal de hoogte van het toekomstig peil snel duidelijk moeten worden. Met andere woorden een nieuw en concreet peilbesluit moet tot stand komen, wat een bijdrage levert aan de concretisering. Doordat de totstandkoming van een peilbesluit lang kan duren is het belangrijk om deze procedure snel op te starten.

Discussie

Wellicht is het lastig om het Deltaprogramma IJsselmeergebied concreter te benaderen. Dit heeft voornamelijk te maken met de fase waar het programma zich in bevindt, namelijk de verkenningsfase. Doordat het programma dient ter verkenning is het (nog) niet concreet genoeg en bovendien lastig om concreet te maken. Wanneer het programma zich in de realisatiefase bevindt is dat veel beter te realiseren. Drie betrokkenen private partijen geven immers ook aan dat wanneer er een keuze met betrekking tot het peil genomen gaat worden, het programma concreter wordt. Als gevolg daarvan neemt de betrokkenheid van private partijen toe, net als de mogelijkheden om de potentiële meerwaarde van deze partijen te benutten. Bovendien is het gebied waar het programma over gaat, het IJsselmeergebied, te groot en te complex om concreet te maken. Zo is het gebied geografisch zeer groot, zijn vele verschillende publieke en private partijen betrokken en zijn de verantwoordelijkheden gefragmenteerd. Een mogelijke oplossing hiervoor is door het gebied op te delen in deelgebieden.

8.2.3 Aanbeveling 3: Benutten van innovatieve ideeën

Wat?

Het laatste spanningspunt wat tijdens dit scriptieonderzoek naar voren is gekomen is het feit dat private partijen wel innovatieve ideeën hebben, wat een vorm is van meerwaarde, maar dat deze ideeën niet gerealiseerd worden. Hierbij gaat het vooral om private partijen die gedurende het proces (indirect) betrokken zijn, de brancheorganisaties en marktpartijen. Voor dergelijke partijen gaat het er namelijk om wat het programma hen aan projecten in de toekomst oplevert. Voor private partijen die via inkoop betrokken zijn vindt hun werk op dit moment al plaats, namelijk via uitbesteding van delen van het programma. Het niet realiseren van innovaties kan drie redenen hebben. Ten eerste houden private partijen deze ideeën achter in verband met geheimhouding. Zij willen niet dat andere private partijen hun ideeën uitwerken en mogelijk mogen realiseren. Door deze geslotenheid is het voor publieke partijen onduidelijk is wat deze innovatieve ideeën zijn. Dit kan problematisch worden wanneer publieke partijen maatregelen of beslissingen nemen die niet stroken met deze innovaties, waardoor bepaalde zaken worden uitgesloten. Ten tweede is het Deltaprogramma IJsselmeergebied nog niet concreet genoeg. Een peilbesluit of besluit met betrekking tot het peilbeheer is immers nog niet genomen. Pas als dit duidelijk wordt kunnen dergelijke ideeën van private partijen, die gedurende het proces betrokken zijn, loskomen. Pas dan is het voor hen duidelijk welk werk en welke projecten het hen oplevert. Ten derde moeten innovatieve ideeën in de praktijk bewezen zijn. Pas wanneer innovatieve ideeën van private partijen bewezen zijn of blijken te werken dan worden deze door publieke partijen gehonoreerd. Kortom, innovatieve ideeën van private partijen die gedurende het proces betrokken zijn, wat een vorm is van meerwaarde, worden nog niet benut worden.

Aanbeveling 3: Private partijen vanaf het begin betrekken en verantwoordelijk maken, samen met publieke partijen, bij het programma zodat het gemakkelijker wordt om de potentiële meerwaarde van deze partijen in de vorm van innovaties te benutten.

Hoe te bereiken?

Er zijn mogelijk drie manieren om de potentiële meerwaarde van private partijen te benutten. Ten eerste is het belangrijk om publieke en private partijen samen een dergelijk programma

als het Deltaprogramma IJsselmeergebied vanaf het begin te laten oppakken. Private partijen kunnen worden betrokken door prijsvragen uit te schrijven of door een marktconsultatie op te starten. Publieke partijen zullen te allen tijde betrokken en verantwoordelijk moeten zijn, omdat zij de kennis en de capaciteiten hebben van het managen van een complex governance proces waarvan in het programma sprake is. Kennis en capaciteiten die private partijen niet of in mindere mate hebben om een proces met vele partijen en verschillende belangen te managen. Bovendien kunnen alleen publieke partijen verantwoordelijk zijn voor een dergelijk veiligheidsvraagstuk op dit schaalniveau. In het theoretisch kader van deze scriptie worden twee vormen van samenwerking genoemd: PPS contracten, waarbij de verantwoordelijkheden verdeeld zijn, en PPS als partnerschap waarbij de verantwoordelijkheden gedeeld zijn. De laatste vorm is de meest ultieme vorm wat hier wenselijk zou zijn. Pas als private partijen vanaf het begin betrokken en verantwoordelijk zijn, is het mogelijk om de potentiële meerwaarde van deze partijen te benutten. Er zal dus meer direct contact tot stand moeten komen tussen publieke en private partijen, voornamelijk de partijen uit de ROIJ. Op dit moment zijn deze partijen te indirect betrokken. Een oplossing hiervoor zou kunnen zijn door het orgaan op een andere manier in te steken. Dit kan door bijvoorbeeld de huidige brede bijeenkomst van verschillende partijen te veranderen in één op één contact tussen een publieke partij uit het programma en een private partij uit de ROIJ. Met andere woorden, meer face tot face contact een publieke partij en een private partij uit het overlegorgaan is wenselijk.

Ten tweede is het van belang dat private partijen open zijn en dat publieke partijen open zijn. Wanneer publieke partijen zeggen dat private partijen er zijn om ideeën te genereren, maar dat het mogelijk is dat uiteindelijk hun ideeën niet gebruikt worden, bestaat toch de kans dat deze innovaties bekend worden. Ook private partijen zullen open moeten zijn in verband met de innovatieve ideeën die zij hebben. De vraag is echter wat deze onzekerheid doet met private partijen en de betrokkenheid van deze partijen. Het beste zou zelf zijn om een samenwerking voor een dergelijk programma met één private partij aan te gaan. Door vanaf het begin een samenwerking, PPS als partnerschap, op te starten geef je als publieke partij daarmee de zekerheid en het vertrouwen aan een private partij. Een ander voordeel voor private partijen is dat zij zeker weten dat zij projecten mogen realiseren en dus geld gaan verdienen. Het voordeel voor publieke partijen is dat zij hierdoor zeker weten dat de innovatieve ideeën van private partijen kenbaar worden en deze vorm van meerwaarde van de private partij wordt benut. Ten derde, wat een nieuwe vorm is van uitbesteding, kan dit met behulp van een 'unsolicited proposal'. Met een dergelijk voorstel legt een private partij een volledig nieuw plan voor aan de overheid, waarbij de overheid bepaalt of dit nieuwe plan of idee door de partij die het indient mag worden uitgevoerd. De kans bestaat dat andere private partijen dit idee mogen uitwerken, maar deze kans is kleiner dan de manier waarop het nu gebeurt. Het voordeel hiervan is dat het programma concreter wordt en niet abstract blijft, wat aansluit bij de manier waarop private partijen tegen het Deltaprogramma IJsselmeergebied aan kijken.

Discussie

Er zitten drie nadelen aan deze aanbeveling vast. Ten eerste kan de onzekerheid over het mogelijk niet realiseren van innovatieve ideeën ervoor zorgen dat private partijen dergelijke ideeën niet kenbaar maken aan publieke partijen en gesloten blijven. Wanneer publieke partijen immers zeggen dat dit mogelijk is, gedurende een prijsvraag, dan houden private partijen innovatieve ideeën naar alle waarschijnlijkheid achter. Sommige respondenten stellen dus dat openheid niet werkt, omdat openheid geen zekerheid biedt. Echter aan de andere kant moeten private partijen hun ideeën wel kenbaar maken aan publieke partijen. Wanneer zij namelijk hun innovatieve ideeën niet kenbaar maken weten zij zeker dat ze deze ideeën in projecten niet kunnen realiseren. Ten tweede, door de totstandkoming van een samenwerking tussen publieke en private partijen vanaf de start van een programma, valt de politieke kracht van een programma weg. Hiermee wordt de politieke effectiviteit van een programma bedoeld en in hoeverre een advies van het programma door de politiek wordt

overgenomen. Hoe groter de politieke kracht van het programma, hoe groter de kans is dat het advies wordt overgenomen door de politiek. Door de directere en actievere betrokkenheid en grotere verantwoordelijkheid van private partijen wordt deze kracht minder. Met andere woorden waar eerst, zonder directe betrokkenheid van private partijen, het programma veel contact had met de politieke en daardoor een bepaalde zekerheid had dat de gekozen strategie wordt overgenomen door de bestuurders, is dat door de betrokkenheid van private partijen minder. Ten derde wanneer gekozen wordt voor een samenwerking met één private partij heeft dit gevolgen voor de relatie met andere private partijen. Deze worden immers buitengesloten en niet direct betrokken. Dit geldt ook wanneer de ROIJ op een andere manier wordt ingestoken, als gevolg van meer één op één contact. Een oplossing hiervoor is een marktconsultatie waarbij meerdere partijen betrokken zijn. Belangrijk is wel dat het aantal bedrijven minimaal moet zijn.

Tabel 16: Aanbevelingen voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied

Aanbevelingen	Wat?	Hoe te bereiken?	Discussie
<i>Aanbeveling 1</i>	Meer een focus op de korte termijn, met als gevolg dat private partijen direct en actief betrokken worden en waardoor de potentiële meerwaarde van deze partijen benut kan worden.	Experimenteren en pilots opstarten op de korte termijn. Een voorbeeld is de zachte zandmotor voor de Friese kust;	1. Korte termijn is wat betreft veiligheid en voldoende zoetwater minder van belang. De lange termijn is relevanter; 2. Het gaat niet om het verschil tussen de korte- en lange termijn, maar mogelijkheden om projecten te mogen realiseren.
<i>Aanbeveling 2</i>	Binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied is een programmabenedering, een combinatie van een procesbenedering en projectbenedering, wenselijk. Dit sluit meer aan bij de blik die private partijen op het gebied hebben, wat tot gevolg heeft dat de potentiële meerwaarde van deze partijen beter benut kan worden.	1. De visie uit de ROIJ koppelen aan de voorkeursstrategie van het programma; 2. Nieuw peilbesluit, snelle start procedures daarbij van belang.	1. De verkenningfase waar het Deltaprogramma IJsselmeergebied in zit maakt het hanteren van een projectbenedering, en dus ook een programmabenedering, lastig; 2. Het IJsselmeergebied is te groot en te complex om naast een procesbenedering een projectbenedering te hanteren.
<i>Aanbeveling 3</i>	Private partijen vanaf het begin betrekken en verantwoordelijk maken, samen met publieke partijen, bij het programma zodat het gemakkelijker wordt om de potentiële meerwaarde van deze partijen in de vorm van innovaties te benutten.	1. Publieke en private partijen zullen vanaf het begin van het Deltaprogramma IJsselmeergebied het programma gezamenlijk moeten oppakken. Een andere insteek van de ROIJ is hierdoor wenselijk; 2. Openheid naar elkaar, zowel voor publieke als private partijen; 3. Met behulp van een 'unsolicited proposal'.	1. In verband met onzekerheid over het wel of niet mogen realiseren houden private partijen hun innovatieve ideeën achter; 2. Wegvallen politieke kracht, door invloed van private partijen; 3. De keuze voor één private partij heeft negatieve gevolgen voor de relatie met andere private partijen.

Bron: eigen materiaal, 2012.

8.3 Doelstelling en aanbevelingen voor verder wetenschappelijk onderzoek

Nu in de conclusies van het scriptieonderzoek en de concrete aanbevelingen voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied besproken zijn, is in dit gedeelte aandacht besteed aan de doelstelling van het onderzoek en aanbevelingen voor verder wetenschappelijk onderzoek. De doelstelling is eerder naar voren gekomen in hoofdstuk 3 van deze scriptie, de methoden van onderzoek en operationalisering. Aan de hand van deze doelstelling, en in hoeverre deze gehaald is, zijn vervolgens aanbevelingen gegeven voor verder wetenschappelijk onderzoek.

8.3.1 Doelstelling

De volgende doelstelling is bij de start van het scriptieonderzoek geformuleerd. In hoeverre deze doelstelling gehaald is, komt in dit deel van het hoofdstuk naar voren.

Doelstelling: *Het verschil analyseren tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van private partijen en komen tot concrete aanbevelingen voor het verbeteren van het besluitvormingsproces rondom het Deltaprogramma IJsselmeergebied, met betrekking tot het benutten van de potentiële meerwaarde.*

Bovenstaande doelstelling is deels uitgekomen. Enerzijds is deze doelstelling wel uitgekomen. Zoals verwacht is het Deltaprogramma IJsselmeergebied te definiëren als een overheidsprogramma, waar het lastig is om de meerwaarde van private partijen te realiseren. Er bestaat dus zoals verwacht wel degelijk een verschil in de meerwaarde die gerealiseerd is en de meerwaarde die in potentie nog valt te benutten. Door middel van kwalitatief onderzoek en diepte-interviews heb ik een goede analyse kunnen maken van welke publieke en private partijen in welke vorm en mate betrokken en verantwoordelijk zijn. Verder heb ik veel verklaringen gevonden voor het verschil tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde van private partijen. Zo dragen een aantal spanningen tussen publieke en private partijen aan dit verschil bij. Publieke partijen kijken bijvoorbeeld veel naar de lange termijn en private partijen juist naar de korte termijn. Verder vinden publieke partijen het proces van belang, terwijl private partijen projectmatig denken en de uitkomst van het Deltaprogramma IJsselmeergebied belangrijker vinden. Ook spanningen en verklaringen omtrent innovaties zijn duidelijk in deze scriptie naar voren gekomen, wat een goed beeld geeft over de verschillen tussen de betrokken partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied.

Anderzijds komt de doelstelling van dit scriptieonderzoek niet goed naar voren. Het bleek bijvoorbeeld lastig om te onderzoeken welke meerwaarde precies gerealiseerd is, en wat welke potentie nog benut kan worden. Het was dus lastig om de potentiële meerwaarde van private partijen te meten en precies de grote en de vorm van deze potentie te bepalen. Dit heeft onder te maken met de aard en het stadium van het programma. Hierdoor kwam het verschil, met uitzondering van de spanningen en verklaringen omtrent dit verschil, tussen de potentiële en gerealiseerde meerwaarde in het onderzoek niet goed naar voren. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat private partijen, die gedurende het proces betrokken zijn in de ROIJ, alleen kennis inbrengen en adviserend zijn en aan andere vormen van meerwaarde een minimale bijdrage leveren. Zo worden bepaalde vormen van meerwaarde, zoals innovaties, sneller en gemakkelijker gerealiseerd wanneer er sprake is van een project in plaats van een proces. Verder heeft het te maken met fase waar het programma in zit, namelijk de verkenningsfase, waarin dit lastig is te bepalen. Zo is de gerealiseerde meerwaarde van private partijen pas goed te definiëren wanneer het programma een latere fase in gaat. Bijvoorbeeld in de realisatiefase kunnen private partijen een goede bijdrage leveren door middel van de realisatie van projecten. Het verschil tussen beide fasen had ik van te voren niet verwacht.

Waar verder nog geen optimale oplossingen voor zijn gevonden is dat de kans bestaat dat private partijen in plaats van openheid geven over nieuwe ontwikkelingen of nieuwe innovatieve ideeën juist gesloten zijn. Private partijen kunnen zich gesloten opstellen als gevolg van het feit dat publieke partijen soms niet deze ideeën honoreren en private partijen deze ideeën niet kunnen realiseren. Ook geheimhouding in verband met concurrerende private partijen speelt hierin mee. Hierdoor kunnen publieke partijen maatregelen of beslissingen nemen die bepaalde zaken uitsluiten, waardoor nieuwe ontwikkelingen of innovaties van private partijen belemmerd worden. Concrete oplossingen hiervoor, wat nog verder gaat dan een bepaalde openheid van beide partijen, is in deze scriptie hiervoor nog niet gegeven.

8.3.2 Aanbevelingen voor verder wetenschappelijk onderzoek

In bovenstaand gedeelte zijn een aantal kritische punten naar voren gekomen met betrekking tot de doelstelling. Oftewel er zijn zaken naar voren gekomen die een verklaring geven voor het feit dat aan de doelstelling van dit scriptieonderzoek niet helemaal voldaan is. Dit heeft onder andere te maken met de aard en het stadium van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Wat interessant is om te onderzoeken, en daardoor een aanbeveling is voor verder onderzoek, is wanneer het Deltaprogramma IJsselmeergebied gaat veranderen met betrekking tot de aard en het stadium.

- *Op zoek naar methoden van onderzoek om de potentiële meerwaarde van (private) te meten.*

Dit scriptieonderzoek heeft uitgewezen dat het lastig is om de potentiële meerwaarde van private partijen te onderzoeken en de mate daarvan weer te geven. Hierdoor bij de start van het onderzoek een te positief over de potentiële meerwaarde van private partijen ontstaan. Een aanbeveling voor verder wetenschappelijk onderzoek is dan ook om te onderzoeken wat deze potentiële meerwaarde van private partijen precies is en welke methoden gebruikt kunnen worden om deze potentie te meten.

- *Op zoek naar oplossingen om nieuwe ontwikkelingen of nieuwe innovatieve ideeën bij private partijen goed te kunnen monitoren.*

Zoals uit één van de spanningspunten in deze scriptie naar voren kwam komt het voor dat private partijen niet open, maar juist gesloten zijn met betrekking tot innovaties. Deze geslotenheid kan problematisch worden, omdat er binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied beslissingen en maatregelen genomen kunnen worden die bepaalde zaken uitsluiten en waar de nieuwe ontwikkelingen van private partijen niet op aansluiten. Private partijen houden innovatieve ideeën geheim, omdat zij zeker willen weten dat zij deze ideeën mogen realiseren. Bovendien bestaat de kans dat andere concurrerende private partijen deze ideeën mogen en gaan uitvoeren. Juist een bepaalde openheid tussen publieke en private partijen is gewenst, omdat beide partijen elkaar nodig hebben in de ontwikkeling van de 'B.V. Nederland'.

- *Op zoek naar de vorm en de mate van de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van partijen in een latere fase, evenals aanbevelingen.*

In het scriptieonderzoek staat het Deltaprogramma IJsselmeergebied centraal. Een programma dat zich in de verkenningsfase bevindt. Het is voor toekomstig wetenschappelijk onderzoek interessant om te onderzoeken wat de vorm en de mate van de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van partijen in een latere fase is, zoals de realisatiefase. Ook zullen hiervoor aanbevelingen gegeven moeten worden. Interessant is bovendien om te analyseren wat het omslagpunt is tussen de verkenningsfase en de realisatiefase, met betrekking tot de vorm en de mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van verschillende partijen.

- *Op zoek naar de gerealiseerde meerwaarde van (private) partijen in een latere fase, zoals de realisatiefase.*

Van belang is op zoek te gaan naar de meerwaarde die (private) partijen in een later stadium in het programma kunnen realiseren. De verwachting is immers dat de betrokken private partijen, die gedurende het proces betrokken zijn, in een latere fase wel hun potentiële meerwaarde kunnen benutten. Zo kunnen private partijen als bouwbedrijven in de realisatiefase actiever en directer betrokken zijn, door de realisatie van projecten in het gebied. Dergelijke bedrijven denken immers in projecten en kunnen doormiddel van de totstandkoming van projecten een duidelijke meerwaarde leveren aan het Deltaprogramma IJsselmeergebied.

- *Op zoek naar de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van maatschappelijke partijen en de mogelijke meerwaarde die zij kunnen realiseren.*

In het scriptieonderzoek is de keuze gemaakt om maatschappelijke partijen buiten beschouwing te laten. Het is voor toekomstig wetenschappelijke onderzoeken interessant om te onderzoeken in hoeverre deze partijen betrokken en verantwoordelijk zijn in het Deltaprogramma IJsselmeergebied en welke meerwaarde zij aan het programma kunnen leveren. Bovendien, wat hierop voortbordurt, is dat bij het maatschappelijke domein ook private partijen actief zijn. Zo is binnen het Regionaal Overlegorgaan IJsselmeergebied (ROIJ) de Stichting Waterrecreatie IJsselmeer en Randmeren (WIJ) vertegenwoordigt. Dit is een maatschappelijke organisatie. Echter deze stichting behartigt ook de belangen van onder andere jachthavens, die gezien kunnen worden als private partijen. Deze partijen zijn in dit onderzoek niet meegenomen, maar voor toekomstig wetenschappelijk onderzoek is dit wel interessant.

9. Reflectie

Nu de conclusies van dit scriptieonderzoek besproken zijn, samen met concrete aanbevelingen voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied, reflecteert dit hoofdstuk terug op deze scriptie. De reflectie focust zich op de resultaten van het onderzoek en de toegevoegde waarde die deze scriptie voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied en verder wetenschappelijk onderzoek heeft opgeleverd. Zo kwam in de conclusie naar voren dat het Deltaprogramma IJsselmeergebied valt te definiëren als een overheidsprogramma en dat de meerwaarde van private partijen niet of in minimale mate gerealiseerd wordt. Of dit wenselijk is en hoe problematisch dit is, blijkt uit dit reflectiehoofdstuk. Bovendien laat deze reflectie zien dat ik gedurende dit scriptieonderzoek een verandering heb doorgemaakt in mijn gedachte over private betrokkenheid en mogelijke publiek-private samenwerking in het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Hierdoor is voor dit hoofdstuk een onderscheid gemaakt in enerzijds het startpunt van het scriptieonderzoek en de verwachtingen vooraf en anderzijds een terugblik op het scriptieonderzoek.

9.1 Het startpunt van het scriptieonderzoek

Van te voren bestond de verwachting bij mij dat bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied een overheidsprogramma zou zijn, waar voornamelijk publieke partijen bij betrokken en verantwoordelijk waren. Dit komt in de hypothese van dit scriptieonderzoek duidelijk naar voren. Ik stelde mijzelf daarom ook de vraag: *Waarom kan het Deltaprogramma IJsselmeergebied niet worden gestuurd en georganiseerd door private partijen, in plaats van door voornamelijk publieke partijen zoals dat nu het geval is?* Ik zag het programma als een puur publieke aangelegenheid, met een minimale betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen. Met andere woorden een programma waar de kans bestond om private partijen meer invloed te geven, mogelijk met publiek-private samenwerkingsverbanden of volledige private verantwoordelijkheid tot gevolg. Mijn verwachting was dat hiervan binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied ook sprake was, hoewel het programma wel ingezet heeft op een breed participatieproces. Het vergoten van de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen zou echter wenselijk zijn, omdat private partijen een bepaalde meerwaarde bezitten die de inhoud en het proces van het programma kwaliteit zouden kunnen verbeteren. De aanleiding en de probleemstelling hebben aangetoond dat inderdaad de betrokkenheid van private partijen veelal ontbreekt. Bovendien heeft het verleden aangetoond, zoals het theoretisch kader uiteengezet heeft, dat gedurende een economische crisis een toenemende betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen extra wenselijk is en daardoor ook tot stand gekomen is. Dit onder andere in verband met kostenefficiëntie. Een voorbeeld hiervan is de bouw van de Noordtunnel en de Wijkertunnel. De verwachting was dat, in verband met de huidige economische crisis, dit decentralisatieproces binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied opnieuw goed mogelijk was. Mijn verwachting een overheidsprogramma als het Deltaprogramma IJsselmeergebied hier goede lessen uit kon trekken.

Verder bestond vanuit het programmabureau van het Deltaprogramma IJsselmeergebied de vraag op welke manier private partijen directer betrokken konden worden om met name innovatieve ideeën van deze partijen in het programma toe te passen. Het programma wil namelijk graag, wanneer de gekozen strategie in 2014 wordt voorgelegd aan de verantwoordelijke minister en de deltacommissaris, dat (het advies over) de voorkeursstrategie niet alleen gedragen en ontwikkeld is door het programmabureau en dus publieke partijen maar ook door private partijen. Het bleek lastig om deze innovatieve ideeën los te krijgen bij private partijen, in verband met de geslotenheid bij private partijen. Mijn is gevraagd om na te denken hoe deze geslotenheid doorbroken kan worden en mogelijke aanbevelingen te geven voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied.

9.2 Een terugblik op het scriptieonderzoek

Bovenstaande verwachting en het startpunt van het onderzoek kan ik nu, na de uitvoering van mijn scriptieonderzoek, bijstellen. Tijdens het scriptieonderzoek heb ik namelijk een verandering doorgemaakt in mijn gedachte over private betrokkenheid en mogelijke publiek-private samenwerking in het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Van te voren bestond de verwachting dat het Deltaprogramma IJsselmeergebied te definiëren is als een overheidsprogramma. Deze verwachting, waar in de hypothese aandacht aan is besteed, is uitgekomen. Echter is er niet sprake van een overheidsprogramma in de extreme mate die ik van te voren verwacht had. Bij het programma zijn immers ook private partijen (indirect) betrokken. Zo worden private partijen, in verband met hun aanvullende meerwaarde, speciaal ingehuurd en zijn er verschillende partijen in de ROIJ vertegenwoordigd. Wel zijn publieke partijen nog steeds in veel grotere mate betrokken en verantwoordelijk zijn, in tegenstelling tot private partijen. Publieke partijen zijn immers directer en actiever bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied betrokken en bezitten de ultieme verantwoordelijkheid voor het programma. Private partijen daarentegen zijn in minimale mate verantwoordelijk voor de inhoud en het eindresultaat van het programma. Er zijn verschillende verklaringen voor het feit dat voornamelijk publieke partijen betrokken en verantwoordelijk zijn en dat daardoor een andere vorm en een hogere mate van betrokkenheid van private partijen niet mogelijk is. Deze verklaringen hebben onder andere te maken met de aard en het stadium van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Dit zorgt er voor dat er geen publiek-private samenwerking tussen beide partijen tot stand komt, met uitzondering tussen publieke partijen en private partijen die betrokken zijn via inkoop. En dit zorgt er voor dat er, zeker van private partijen die gedurende het proces betrokken zijn, een minimale of geen meerwaarde van private partijen gerealiseerd wordt.

Verklaringen hiervoor hebben betrekking op enerzijds de aard van het programma en anderzijds het stadium van het programma, zo heeft de conclusie van deze scriptie uitgewezen. De aard van het programma houdt in dat er veel verschillende partijen betrokken zijn, wat zorgt voor een complex governance proces. Publieke partijen zijn, in tegenstelling tot private partijen, beter in staat een dergelijk proces te managen. Bovendien hanteren publieke partijen een procesbenadering, wat de aard van het programma bepaalt. Private partijen hanteren daarentegen meer een projectbenadering. Deze bevinden zorgen ervoor dat mijn verwachtingen vooraf bijgesteld kunnen worden. Ik vergeleek het Deltaprogramma IJsselmeergebied namelijk met projecten als de Betuwelijn en de HSL-lijn Zuid. Dat is niet het geval. Het Deltaprogramma IJsselmeergebied is een programma en geen project. Het stadium van het programma is ook bepalend. Het Deltaprogramma IJsselmeergebied bevindt zich immers in de verkenningsfase. In een dergelijke fase is het lastig om private partijen direct en actief te betrekken en verantwoordelijk te maken, waardoor een publiek-private samenwerkingsverband niet tot stand komt en waardoor de meerwaarde van deze partijen niet of in minimale mate gerealiseerd is in het programma. Ik had de verwachting dat dit wel kon, omdat ik het Deltaprogramma IJsselmeergebied voor het scriptieonderzoek vergeleek met projecten die meer in de realisatiefase zitten. Dit komt in de aanleiding en probleemstelling van deze scriptie goed naar voren. Het Deltaprogramma IJsselmeergebied is echter anders, omdat het programma in tegenstelling tot deze projecten zich niet in de realisatiefase bevindt maar in de verkenningsfase. Het feit dat het programma zich dus in een andere fase bevindt, waar ik niet over na had gedacht en waar ik nog geen kennis van had, zorgt er voor dat mijn verwachtingen achteraf bijgesteld zijn.

Tot slot ontstaat de vraag of het wenselijk is en hoe problematisch het is voor het feit dat er sprake is van een overheidsprogramma en dat de meerwaarde van private partijen niet of in minimale mate gerealiseerd wordt. Vooraf bestond immers de verwachting bij mij dat dit zeer problematisch kan zijn, omdat private partijen beschikken over een aanvullende vorm van meerwaarde ten opzichte van publieke partijen. Een grotere private betrokkenheid in het Deltaprogramma IJsselmeergebied zou hierdoor zeer wenselijk zijn, omdat daardoor de

meerwaarde van deze partijen gerealiseerd wordt en het programma vervolgens kwalitatief verbeterd met betrekking tot de inhoud en het proces. In tegenstelling tot mijn verwachting vooraf begon ik steeds meer te geloven in het feit dat dit niet problematisch hoeft te zijn en dat, met andere woorden, de grote betrokkenheid en verantwoordelijkheid van publieke partijen ook zeer positief is. Dit onderzoek heeft immers uitgewezen dat publieke partijen ook over een bepaalde vorm van meerwaarde beschikken. Publieke partijen hebben bijvoorbeeld ook zeer veel kennis, en misschien wel meer kennis, over de inhoud van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Dit komt naar voren bij de inkoop van private partijen. Wanneer publieke partijen helemaal geen kennis van het programma hebben, dan kunnen zij immers ook geen private partijen inhuren. Onder andere hierdoor is het niet mogelijk om private partijen te betrekken en alleen voor het programma verantwoordelijk te maken. Er zijn bovendien verschillende factoren die een verklaring geven voor het feit dat bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied voornamelijk publieke partijen betrokken en verantwoordelijk zijn en dat de meerwaarde van private partijen niet of minimaal gerealiseerd wordt. Zo kunnen publieke partijen dergelijke complexe governance processen, waar vele partijen bij betrokken zijn, beter managen. Daarnaast in verband met het issue veiligheid willen publieke partijen graag verantwoordelijk blijven voor het programma. Private partijen staan dit toe, omdat dergelijke partijen hier juist niet verantwoordelijk voor willen zijn. Concluderen, is het bij een programma als het Deltaprogramma IJsselmeergebied wenselijk om de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen te vergoten, publiek-private samenwerkingsverbanden op te zetten en daarmee de potentiële meerwaarde van private partijen te benutten? Het antwoord is 'ja', maar de uitvoerbaarheid hiervan blijkt veelal lastig in verband met de aard en het stadium van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Wanneer de betrokkenheid en verantwoordelijkheid niet vergroot wordt en een samenwerking niet tot stand komt, dan hoeft dat echter niet problematisch te zijn. Publieke partijen beschikken immers ook over veel kennis met betrekking tot de inhoud en het proces van het programma en hebben de kwaliteit om een dergelijk programma te managen.

Literatuur

Boeken en artikelen

Bovaird, T. (2004) Public-Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice. In: *International Review of Administrative Sciences*. No. 70: pp.199-215.

Bovens, M.A.P., 't Hart, P. en Van Twist, M.J.W. (2007) *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Uitgeverij Kluwer.

Broekhans, B. en Correljé, A. (2011) Waterveiligheid in beweging. Uitdagingen voor nieuwe instituties. In: *Water Governance*, No. 3: pp. 7-18.

Edelenbos, J., Klijn, E.-H., Kort, M. en Van Twist, M. (2006) *Management op het grensvlak van publiek en privaat. Hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke PPS-projecten*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.

Edelenbos, J. en Klijn, E.H. (2006) Managing stakeholder involvement in decision making: a comparative analysis of six interactive processes in The Netherlands. In: *JPART*, No. 16: pp. 417-446.

Edelenbos, J. en Klijn, E.H. (2009) Project versus process management in public-private partnerships: relation between management style and outcomes. In: *Public management Journal*, No. 12 (3): pp. 310-331.

Edelenbos, J., Klijn, E.H., Kort, M. en Van Twist, M. (2007) Project- versus procesmanagement in PPS-projecten: Welke stijl levert het meeste op? In: *Bestuurskunde*, No. 1: pp. 66-79.

Esselbrugge, M. en Oosten, W. (2000) PPS vereist een procesarchitectuur met twee gezichten. In: *Tijdschrift Privatisering*, No. 6: pp. 18-20.

Gillissen, R. en de Vries, J. (2009) Gebiedsontwikkeling niet vanzelf klimaatbestendig. In: *Rooilijn*, Jg. 42, No. 1: pp. 28-33.

Greve, C. en Ejersbo, N. (2002) *When public-private partnerships fail. The extreme case of the NPM-inspired local government of Farum in Denmark*. Odense: University of Southern Denmark.

Havekes, H. (2011) Bouwstenen voor een goede water governance. In: *Water Governance*, No. 3: pp. 40-47.

Klijn, E.H. (2005) Designing and managing networks: possibilities and limitations for network management. In: *European Political Science*, Vol. 4: pp. 328-339.

Klijn, E.H. en Teisman, G.R. (2003) Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases. In: *Public money and management*: pp. 137-146.

Klijn, E.H. en Van Twist, M. (2007) PPS in Nederland: retoriek of bloeiende praktijk? In: *M&O Tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid*, No. 2007, pp. 156-170.

Koppenjan, J.F.M. (2005) The formation of public-private partnerships: lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands. In: *Public Administration*, Vol. 83, No. 1: pp. 135–157.

Kor, R. en Wijnen, G. (2005) Project-, programma- of procesmanagement: een kwestie van kiezen voor de passende aanpak. In: *Holland Management Review*, No. 103: pp. 61-71.

Meadows (2008) *Thinking in Systems – A primer*. Earthscan.

Priemus, H. (2002) Public-Private Partnerships for Spatio-economic Investments: A Changing Spatial Planning Approach in the Netherlands, In: *Planning Practice and Research*, Vol. 17, No. 2: pp. 197-203.

Smit, N. en Van Thiel, S. (2002) De zakelijke overheid: publieke en bedrijfsmatige waarden in publiek-private samenwerking. In: *Bestuurskunde*, No. 11 (6): pp. 226-234.

Van Buuren, A., Edelenbos, J. en Klijn, E.-H. (2010) *Gebiedsontwikkeling in woelig water. Over governance bewegend tussen adaptief waterbeheer en ruimtelijke besluitvorming*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Van Ham, H. en Koppenjan, J.F.M. (2002) Building public-private partnerships: Assessing and managing risks in port development. In: *Public Management Review*, Vol. 3, No. 4: pp. 593-616.

Van Meerkerk, I., Van Buuren en Edelenbos, J. (2010) *The influence of water managers' boundary judgments on the (non) realization of adaptive water governance. An analysis of the Dutch case Haringvliet sluices*. Rotterdam: Paper voor International Conference 'Deltas in Times of Climate Change 2010'.

Waldman, J.D. (2007) Thinking systems need systems thinking. In: *Systems Research and Behavioral Science*, No. 24 (3): pp. 271-284.

Wettenhall, R. (2003) The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships. In: *Public Organization Review: A Global Journal*, No. 3: pp. 77-107.

White, L. (2001) 'Effective Governance' Through Complexity Thinking and Management Science. In: *Systems Research and Behavioral Science*, No.18: pp. 241-257.

Websites

Rijksoverheid (2012a) *Organisatie deelprogramma IJsselmeergebied*. [Online] <<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/deltaprogramma/deelprogramma-s/deelprogramma-ijsselmeergebied/organisatie-deelprogramma-ijsselmeergebied>> Geraadpleegd op 2 mei 2012.

Rijksoverheid (2012b) *Werkwijze en voortgang deelprogramma IJsselmeergebied*. [Online] <<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/deltaprogramma/deelprogramma-s/deelprogramma-ijsselmeergebied/werkwijze-en-voortgang-deelprogramma-ijsselmeergebied>> Geraadpleegd op 2 mei 2012.

Rijksoverheid (2012c) *Deelprogramma IJsselmeergebied*. [Online] <<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/deltaprogramma/deelprogramma-s/deelprogramma-ijsselmeergebied>> Geraadpleegd op 2 mei 2012.

Rapporten

CBS (2011) *Nederland relatief sterk gedecentraliseerd*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Commissie Elverding (2008) *Sneller en beter. Advies commissie Versnelling en Besluitvorming Infrastructurele projecten*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Commissie Private Financiering Infrastructuur (2008) *Op de goede weg en het juiste spoor*. Den Haag: Commissie Private Financiering Infrastructuur.

Deelprogramma IJsselmeergebied (2010) *Deltaprogramma, samenvatting Plan van Aanpak deelprogramma IJsselmeergebied*. Den Haag: Ministerie Economische zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en Ministerie van Infrastructuur en Milieu (E&M).

Deltaprogramma 2012 (2011) *Werk aan de delta. Maatregelen van nu, voorbereiding voor morgen*. Den Haag: Ministerie Economische zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en Ministerie van Infrastructuur en Milieu (E&M).

Deltaprogramma IJsselmeergebied (2011a) *Plan van aanpak fase 2 en verder*. Lelystad: Deltaprogramma IJsselmeergebied.

Deltaprogramma IJsselmeergebied (2011b) *Probleemanalyse fase 1*. Lelystad: Deltaprogramma IJsselmeergebied.

Deltaprogramma IJsselmeergebied (2012) *Het nieuwe peil. Resultaten fase 2 van het Deltaprogramma IJsselmeergebied*. Lelystad: Deltaprogramma IJsselmeergebied.

Kenniscentrum PPS (1999) *Meer Waarde door Samen Werken?* Den Haag: Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS.

Kenniscentrum PPS (2004) *Handleiding risicomanagement bij PPS-gebiedsontwikkelingsprojecten*. Den Haag: Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS.

Kenniscentrum PPS (2006) *Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling: wanneer wel en wanneer niet?* Den Haag: Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS.

LEI (2003) *Publiek-private samenwerking bij waterberging*. Den Haag: Landbouw Economisch Instituut (LEI).

Ministerie van Financiën (2010) *DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Ministerie van VROM (2006) *Reiswijzer marktpartijen & gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ministerie van VROM (2004) *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

NRC (2008) *Private financiering voor infrastructuur*. NRC, 19 juni 2008.

ProRail (2011) *Unsolicited Proposal. Handleiding*. Utrecht: ProRail.

Rijkswaterstaat (2011) *Slim combineren met de Meerwaardescan. Besparen van kosten, verhogen van meerwaarde en versnellen van het proces*. Den Haag: Rijkswaterstaat.

Bijlage 1: Lijst met spanningspunten

Tabel 17: De spanningspunten van het Deltaprogramma IJsselmeergebied

Spanningspunten	Uitleg spanningspunten	Vershil
<i>Spanningspunt 1</i>	Binnen het publieke domein is er sprake van een gefragmenteerde verantwoordelijkheid. De verschillende verantwoordelijkheden en belangen die tussen en binnen de publieke partijen bestaan zorgen voor spanningen in het proces.	Verschillende verantwoordelijkheden en belangen binnen het publieke domein.
<i>Spanningspunt 2</i>	De betrokken private partijen in de ROIJ hebben niet alleen een rol als stakeholder, maar ook als belanghebbende. Deze verschillende rollen leveren spanningen op in de ROIJ en voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied.	Private partijen hebben verschillende rollen, als stakeholders en als belanghebbenden.
<i>Spanningspunt 3</i>	Binnen de ROIJ komen steeds meer de belangen van de betrokken partijen boven tafel. Wanneer deze belangen verschillend zijn en haaks staan op het belang van het Deltaprogramma IJsselmeergebied heeft dit negatieve gevolgen voor het proces binnen de ROIJ en binnen het programma.	Verschillen tussen de belangen uit de ROIJ en het Deltaprogramma IJsselmeergebied.
<i>Spanningspunt 4</i>	Betrokken private partijen in de ROIJ, voornamelijk de brancheorganisaties, zijn in tegenstelling tot publieke partijen minder geïnteresseerd in de totstandkoming van het Deltaprogramma IJsselmeergebied maar meer in de uitkomsten van het programma. Dit verschil zorgt voor spanningen tussen publieke en private partijen.	Vershil in interesse tussen publieke en private partijen; namelijk interesse in de totstandkoming (publiek) tegenover interesse in de uitkomst (privaat).
<i>Spanningspunt 5</i>	Wanneer de betrokken private partijen in de ROIJ na de uitkomst van Deltaprogramma IJsselmeergebied in latere fasen geen contract krijgen aangeboden of projecten mogen realiseren levert dit spanningen op tussen publieke en private partijen. Dit in verband met de hoge verwachting die bestaat bij private partijen, in tegenstelling tot publieke partijen. Het verschil zorgt voor een spanning tussen publieke en private partijen.	Verschillen in mate van verwachting; namelijk een hoge verwachting bij private partijen tegenover een lage verwachting bij publieke partijen.
<i>Spanningspunt 6</i>	In verband met aanbestedingsregels kunnen private partijen, die op dit moment betrokken zijn bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied, in latere fasen niet worden uitgekozen voor bijvoorbeeld de realisatie van projecten. Dit als gevolg van voorkennis. Het verschil in de mate	Voorkennis leidt tot een verschil in de mate van kennis tussen private partijen.

	van kennis over het programma tussen private partijen levert spanningen op tussen de verschillende private partijen en tussen deze partijen en het programma.	
<i>Spanningspunt 7</i>	De private partijen in de ROIJ zijn wel betrokken zijn, maar dragen in tegenstelling tot publieke partijen geen ultieme verantwoordelijkheid voor de uitkomsten van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Dus de aard van het programma en daarmee het verschil in de mate van verantwoordelijkheid levert spanningen op tussen de publieke partijen in het programma en de betrokken private partijen.	De aard van het programma zorgt voor een verschil in de mate van verantwoordelijkheid tussen publieke en private partijen.
<i>Spanningspunt 8</i>	Publieke partijen kijken naar de lange termijn en private partijen naar de korte termijn. Hierdoor hebben beide partijen een verschillende focus en vinden zij een ander onderwerp van belang. Dit verschil zorgt voor spanningen bij het bepalen van de importantie van deze onderwerpen en de plaatsing op de collectieve agenda.	Verskil in focus; namelijk korte termijn (privaat) tegenover lange termijn (publiek).
<i>Spanningspunt 9</i>	Publieke partijen hanteren een procesbenadering en private partijen een projectbenadering, waardoor publieke partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied het proces meer van belang vinden en private partijen de inhoud. Dit verschil levert spanningen op tussen beide partijen.	Verskil in benadering; een procesbenadering (publiek) tegenover een projectbenadering (privaat).
<i>Spanningspunt 10</i>	Het Deltaprogramma IJsselmeergebied dient ter verkenning en bevindt zich in de verkenningsfase. Door het stadium van het programma is het onmogelijk voor private partijen, die gedurende het proces betrokken zijn in de ROIJ, om projecten te realiseren en om aan de concretisering van het vraagstuk een positieve bijdrage te leveren. De verschillende fasen zorgen voor spanningen met betrekking tot de inhoud.	Het stadium van het programma, namelijk de verkenningsfase, verschilt van de realisatiefase.
<i>Spanningspunt 11</i>	Publieke en private partijen willen graag open naar elkaar zijn, met betrekking tot innovatieve ideeën of nieuwe ontwikkelingen. Beide partijen hebben elkaar immers nodig. Echter de bestaande geslotenheid bij private partijen hebben nadelige gevolgen voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Nieuwe maatregelen of beslissingen kunnen	Verskil tussen openheid en geslotenheid. Private partijen kunnen gesloten zijn met betrekking tot innovatieve ideeën of nieuwe ontwikkelingen, terwijl juist openheid voor beide partijen van toegevoegde waarde is.

	bepaalde zaken uitsluiten die wel belangrijk zijn voor het programma.	
<i>Spanningspunt 12</i>	Innovatieve ideeën van private partijen worden door hen zelf geheim gehouden, waardoor deze ideeën wel bekend zijn bij de betrokken private partijen maar niet bij de betrokken publieke partijen. Dit verschil zorgt voor spanningen tussen de betrokken publieke en private partijen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied.	Vershil tussen publieke en private partijen met betrekking tot bekendheid van innovatieve ideeën.

Bron: eigen materiaal, 2012.

Bijlage 2: Respondenten

Tabel 18: Geïnterviewde respondenten

Respondent	Naam	Functie
Respondent 1	Rick Timmerman	Plaatsvervangend programmadirecteur Deltaprogramma IJsselmeergebied
Respondent 2	Bastiaan Tiegelaar	Adviseur Productgroep Bestuurlijk en Maatschappelijk proces. Programmabureau Deltaprogramma IJsselmeergebied (beheer en programmaorganisatie)
Respondent 3	Judith Litjens-van Loon	Coördinator Productgroep Bestuurlijk en Maatschappelijk proces en secretaris ROIJ. Programmabureau Deltaprogramma IJsselmeergebied
Respondent 4	Eelco Nap	Contractmanager Productgroep Programmamanagement. Programmabureau Deltaprogramma IJsselmeergebied (werkzaam bij Balance: senior consultant mobiliteit en infrastructuur)
Respondent 5	Derk Jan Marsman	Ambassadeur Deltaprogramma IJsselmeergebied
Respondent 6	Peter Minnema	Marktverkenner binnen Deltaprogramma IJsselmeergebied (gedetacheerd vanuit de Vereniging Bouwend Nederland, werkzaam bij Dura Vermeer)
Respondent 7	Wessel Mak	Marktverkenner binnen Deltaprogramma Kust (gedetacheerd vanuit de Vereniging van Waterbouwers, werkzaam bij Van Oord)
Respondent 8	Ton de Vrieze	Rijkswaterstaat (RWS) IJsselmeergebied, Waterbeheer
Respondent 9	Matthijs Willemsen	Landschapsarchitect Strootman landschapsarchitecten

<i>Respondent 10</i>	Bert Satijn	Actief binnen het Water Governance Centre, lid van het 'Booster Team'
<i>Respondent 11</i>	Dries Hof	Lid van ROIJ, vertegenwoordigt Verenging van Waterbouwers en werkzaam bij Boskalis
<i>Respondent 12</i>	Jan van der Walle	Lid van ROIJ, vertegenwoordigt Nederlandse Vereniging van Zandwinners (NVZ) en directeur bij Mineralis Pro-Spectus B.V.
<i>Respondent 13</i>	Reinier Steensma	Lid van ROIJ, vertegenwoordigt Stichting Waterrecreatie IJsselmeer en Randmeren (WIJ) en directeur bij Waterrecreatie Advies
<i>Respondent 14</i>	Flos Fleischer	Lid van ROIJ, directeur Stichting Verantwoord Beheer IJsselmeer (VBIJ)

Bron: eigen materiaal, 2012.

Bijlage 3: Operationaliseringtabel

Tabel 19: Operationalisering van de kernconcepten, inclusief interviewvragen

Objecten en primaire objecten	Kernvariabelen	Definitie kernvariabelen	Indicatoren	Interviewvragen
Besluitvormings-proces (procesanalyse)	PPS-constructies	De vorm van samenwerking binnen een besluitvormingsproces van ruimtelijke opgaven, programma's en projecten waarbij de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van publieke en private partijen wordt gedeeld of verdeeld.	1. PPS-contracten	- Hoe ziet u PPS, en wat zijn de kenmerken daarvan volgens u? - In hoeverre is de bestaande samenwerking verdeeld? - Welke partijen dragen een bepaalde mate van verantwoordelijkheid (binnen de ROIJ)? - Welke verandering is er te zien in de mate van betrokkenheid van partijen? - Welke partijen zijn verantwoordelijk voor de toetreding van private partijen in het proces?
			a. fasen geïntegreerd	- In hoeverre zijn publieke en private partijen betrokken en zo ja, in welke fase van het programma? - Welke inhoudelijke onderdelen van het programma zijn geïntegreerd?
			b. uitbesteding	- In hoeverre zijn onderdelen van het programma uitbesteed aan private partijen/consortia? - Welke onderdelen van het programma zijn uitbesteed aan private partijen/consortia?
			c. tijd van uitbesteding	- Hoelang zijn deze delen of fasen van het programma uitbesteed?
			2. PPS als partnerschap	- In hoeverre is de bestaande samenwerking gedeeld? - In hoeverre is er sprake van een inhoudelijke meerwaarde? - Zijn zowel publieke als private partijen in dezelfde mate en vorm betrokken en verantwoordelijk? - In hoeverre is er sprake van dat de verantwoordelijkheden rondom het programma gedeeld zijn?
			a. meerdere programma's en projecten	- Komt het programma tot stand in samenwerking met andere programma's of projecten? - In hoeverre is het programma opgebouwd uit

				meerdere subprogramma's of projecten?
			b. ontwikkelingsbedrijf	- In hoeverre is er sprake van een gemeenschappelijke publiek-privaat bedrijf? - Welke (soort) private partijen kunnen betrokken zijn?
			1. Potentieel	- Wat is volgens u de potentiële meerwaarde van PPS? - Wat is volgens u de potentiële meerwaarde van private partijen? - Wordt deze potentiële meerwaarde gehaald, zo ja waar en hoe en zo nee, waarom niet? - Wanneer private partijen betrokken zijn, beschikken zij over een bepaalde vorm van meerwaarde voor de inhoud en het proces van het programma? - Op welke terreinen van meerwaarde valt nog winst te boeken en welke partijen kunnen hier een bijdrage aan leveren, publieke of private? - Welke meerwaarde mist u in het programma en kunnen private partijen hier aan bijdragen in positieve zin?
			2. Gerealiseerd	- Welke meerwaarde van private partijen is gerealiseerd en valt in het programma te herkennen? - Hoe kunt u deze meerwaarde van private partijen verklaren? - Wanneer u de gerealiseerde meerwaarde bekijkt, is deze dan opgetreden binnen het programma en in welke fase dan? - Welke meerwaarde levert u aan het programma, zowel met betrekking tot de inhoud en het proces? - In hoeverre is er een verandering te zien in de meerwaarde voor het programma binnen het proces en zo ja, welke partijen zijn hiervoor verantwoordelijk? - In hoeverre heeft het mogelijk verlaten van private partijen gevolgen voor de meerwaarde van het programma? - Welke meerwaarde is gezamenlijk tussen publieke en private partijen tot stand gekomen?
	Meerwaarde	De toevoeging, met betrekking tot de inhoud en het proces, die partijen in potentie kunnen hebben of hebben gerealiseerd voor het programma.	a. Innovatie	- Welke problemen in het programma zouden kunnen worden opgelost door middel van innovaties? - Welke partijen zouden innovaties kunnen leveren?

			<i>i. procesinnovatie</i>	- In hoeverre worden er in het programma procesmatige innovaties toegepast?
			<i>ii. projectinnovatie</i>	- In hoeverre worden in het programma inhoudelijk innovaties toegepast?
			b. Effectiever: een kwalitatief beter project	- Welke partijen zouden kunnen zorgen voor een effectiever en een kwalitatief beter programma? - Welke partijen sturen op de inhoudelijke kwaliteit van het programma?
			<i>i. toename kwaliteit</i>	- In hoeverre is er een toename te zien wat betreft de kwaliteit van het proces?
			<i>ii. resultaat/doelen behaald</i>	- In hoeverre zijn de voorafgestelde doelen behaald? - In hoeverre bestaat de verwachting dat het uiteindelijke doel behaald wordt?
			c. Procesefficiëntie: snellere realisatie van doeleinden	- Welke partijen zouden kunnen zorgen voor een snellere realisatie van de doeleinden? - Welke partijen zijn verantwoordelijk voor het feit dat het programma snel en volgens planning verloopt? - Welke partijen sturen op de efficiëntie en de snelheid van het programma?
			<i>i. verwachte tijd</i>	- Wat is de verwachte planning met betrekking tot het programma?
			<i>ii. over tijd of binnen de tijd</i>	- In hoeverre is de verwachting dat het programma binnen de tijd zal worden gerealiseerd, of gaat het langer duren?
			d. Kostenefficiëntie: kostenvoordelen	- Welke partijen zouden kunnen zorgen voor kostenefficiëntie of hieraan een positieve bijdrage kunnen leveren? - Welke partijen zijn verantwoordelijk voor het reguleren van de kosten? - Welke partijen sturen voornamelijk op deze regulering?
			<i>i. verwachte kosten</i>	- Wat zijn de verwachte kosten van het programma? - In hoeverre is de verwachting dat deze kosten hoger of lager zullen uitvallen?
			<i>ii. uiteindelijke kosten</i>	- Welke kosten zijn uiteindelijk besteed? - Zijn deze kosten hoger of lager dan de verwachte kosten?
			e. Lagere risico's	- In hoeverre kunnen partijen zorgen voor lagere risico's omtrent het programma en welke partijen vooral?

				- Welke partijen zijn verantwoordelijk voor de risico's?
			<i>i. bestaande risico's</i>	- Wat zijn de bestaande risico's binnen het programma? - In hoeverre worden de bestaande risico's beperkt en door welke partij?
			<i>ii. afname risico's</i>	- Is er een afname te zien in de mate van risico? - Zo ja, welke partij is voor deze afname verantwoordelijk?
			f. Probleemoplossend	- In hoeverre kunnen partijen bijdragen aan de probleemoplossendheid en welke partijen zijn dat?
			<i>i. bestaande problemen</i>	- Wat zijn de bestaande problemen binnen het programma? - In hoeverre worden de problemen door iedere stakeholder als probleem gedefinieerd?
			<i>ii. vorm van probleemoplossendheid</i>	- Wat zijn de mogelijke oplossingen voor deze problemen? - Welke partijen hebben deze oplossingen aangedragen? - Worden er middelen beschikbaar gesteld om de krachten van verschillende partijen te bundelen en zo samen problemen aan te pakken ('kracht van middelen')? - Of stellen partijen afzonderlijk middelen beschikbaar om problemen in de uitvoeringfase, met behulp van projecten, op te lossen ('uitvoeringskracht')?
			<i>iii. mate van probleemoplossendheid</i>	- Zijn deze oplossingen toegepast en zo ja, in hoeverre zijn deze probleemoplossend? - Door welke partij worden deze oplossingen toegepast?
	Betrokkenheid	De vorm en mate waarin partijen deelnemen aan- en belanghebbenden zijn in een besluitvormingsproces.	1. Vorm	- Op welke manier is de ROIJ tot stand gekomen? - Waar gaat het overleg over binnen het Regionaal Overlegorgaan (ROIJ)? - Hoe werkt het orgaan en wat zijn de ambities? - Waarom zijn juist de partijen die actief zijn in de ROIJ op deze manier betrokken en zijn dat de goede partijen? - Wat is het doel of het idee achter de ROIJ en is het geschikt voor een bepaalde vorm van publiek-private samenwerking? - In hoeverre is de ROIJ wellicht op een andere manier vorm te geven, met betrekking tot betrokkenheid, zodat

				de meerwaarde van deze partijen vergoot kan worden? - In welke vorm zijn de meeste partijen betrokken (direct, indirect)? - In hoeverre is er een verandering waarneembaar in de vorm van betrokkenheid?
			a. direct	- In hoeverre zijn partijen direct betrokken?
			b. indirect	- In hoeverre zijn partijen indirect betrokken?
			2. Mate	- Hoe vaak komt het Regionaal Overlegorgaan (ROIJ) bij elkaar? - In hoeverre zijn partijen uit de ROIJ betrokken? - Hoe voelt u zich betrokken bij het programma (zeer indirect, indirect, neutraal, direct en zeer indirect)? - Op welke manier is de betrokkenheid van de partijen in het orgaan wellicht te vergroten, in verband met hun meerwaarde, om zo het programma een slag verder te brengen? - In hoeverre is of was er een verandering waarneembaar met betrekking tot de betrokkenheid binnen ROIJ? - In hoeverre is de ROIJ geschikt voor PPS? - In hoeverre zijn partijen betrokken en in welke mate? - Welk verschil is waarneembaar tussen de betrokkenheid van publieke en private partijen?
			a. actief	- In hoeverre zijn partijen actief betrokken en welke partijen zijn dat? - Kunt u wellicht nadelen noemen van deze actieve betrokkenheid van private partijen? - Wat zijn de voordelen met betrekking tot de actieve betrokkenheid van private partijen?
			b. passief	- In hoeverre zijn partijen passief betrokken en waarom? - Op welke manier kunnen wellicht private partijen actiever betrokken worden?
	Verantwoordelijkheid	De vorm en mate waarin partijen aansprakelijk zijn en verantwoording dragen binnen een besluitvormingsproces.	1. Vorm	- Op welke manier zijn de meeste partijen verantwoordelijk, en in welke vorm? - Is het orgaan wellicht op een andere manier vorm te geven, met betrekking tot verantwoordelijkheid, zodat de meerwaarde van deze partijen vergoot kan worden? - Is er een verandering te zien in de verdeling van de

				verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld meer gedeeld of separaat?
			2. Mate	- In hoeverre zijn uit het Regionaal Overlegorgaan (ROIJ) verantwoordelijk? - Op welke manier is de verantwoordelijkheid van de partijen in het orgaan wellicht te vergroten, in verband met hun meerwaarde, om zo het programma een slag verder te brengen? - Welke partijen zijn verantwoordelijk binnen het programma en in hoeverre?
			a. gedeelde verantwoordelijkheid	- In hoeverre is er sprake van gedeelde verantwoordelijkheid?
			b. separate verantwoordelijkheid	- In hoeverre is er sprake van separate verantwoordelijkheid?

Bron: eigen materiaal, 2012.