



Van domme rationaliteit naar slimme rationaliteit

Onderzoek naar de toepassing van de Publiek Private Comparator in opdracht van het Ministerie van Financiën

Definitieve versie

Datum	13 februari 2009
Status	Definitief

Colofon

Titel	Van domme rationaliteit naar slimme rationaliteit
Auteur(s)	B.N. Duursema
Bijlage(n)	interviewprotocol verslag interview Stichting Lucas Onderwijs verslag interview Rijkswaterstaat, PPS Kennispool verslag interview Rijkswaterstaat, PPS Kennispool verslag interview Rijkswaterstaat, Bouwdienst verslag interview Rijksgebouwendienst verslag interview Dienst Justitiële Inrichtingen verslag interview Rijkswaterstaat, Facilitair Bedrijf
Afstudeercommissie	Universiteit Twente dr. D.B.D. Bannink dr. M.L. van Genugten Ministerie van Financiën dr. ir. A. Blanken
Inlichtingen	Directie Financieringen dr. ir. A. Blanken T 070-3427069 F 070-3427933 a.blanken@minfin.nl

Samenvatting

Doelstelling van dit onderzoek is een verklaring te vinden voor het gegeven dat de toepassing van de PPC niet of onvoldoende heeft bijgedragen aan een bredere acceptatie van de DBFM/O contractvorm bij de ontwikkeling van vastgoedobjecten en infrastructuur in Nederland. Uit de literatuur met betrekking tot de New Public Management stroming en kritiek op de uitgangspunten van deze theoretische stroming, blijkt dat bij performance management systemen zoals de PPC 'disconnects' optreden waarbij deze systemen niet aan hun eigen verwachtingen met betrekking tot rationele besluitvorming kunnen voldoen. Deze theoretische aanname wordt bevestigd in de constatering dat er verschillen bestaan in de waardering van het instrument PPC en de daarbij behorende interpretatie van de uitkomsten door de betrokken organisaties, met als gevolg dat de effectiviteit van het gevoerde beleid onder druk staat.

Daarom is in dit onderzoek gekozen voor een, op de institutionele theorie gebaseerde, benadering die de structurele aspecten van de introductie van DBFM/O in Nederland en de toepassing van de PPC kan duiden. Institutionele theorie beschrijft daarbij de processen waarin structuren zoals schema's, regels, normen en routines tot stand komen en verworden tot richtlijnen voor het handelen van individuen, waardoor zekerheid en legitimiteit van handelen binnen en tussen organisaties ontstaat. Daarbij is onderscheid gemaakt in drie verschillende niveaus van institutionele processen: cultureel-cognitieve, normatieve en regulatieve. Cultureel-cognitieve instituties beïnvloeden daarbij de aannames van een individu over hoe de werkelijkheid er, vanuit de organisatie gezien wordt. Normatieve instituties daarentegen hebben meer directe invloed op het handelen van dat individu door vanuit die geïnstitutionaliseerde werkelijkheid aan te geven welk vorm van handelen wenselijk is. Regulatieve instituties uiteindelijk, hebben een verplichtend karakter waarbij de interpretatieruimte voor het individu geminimaliseerd wordt.

In dit onderzoek is het cultureel-cognitieve niveau geoperationaliseerd naar het *domein* waarin een organisatie actief is, de bijbehorende *vorm* van de organisatie die nodig is om haar doelstellingen te bereiken en de manier waarop het *presteren* van de organisatie getoetst wordt. Het normatieve niveau wordt daarbij geoperationaliseerd naar hoe, gegeven het *domein*, de *vorm* en de definiëring van

het *presteren*, de contractvorm DBFM/O beoordeeld wordt als waarborg voor de kwaliteit van het functioneren van de organisatieleden. Op het regulatieve niveau uiteindelijk wordt vanuit de beoordeling van DBFM/O het PPC proces en de interpretatie van haar uitkomsten gewaardeerd. Aan de hand van dit theoretische perspectief is, de introductie van DBFM/O bij en de toepassing van de PPC door Rijkswaterstaat, de Rijksgebouwendienst en Stichting Lucas Onderwijs onderzocht. Daarbij is onderscheid gemaakt naar de mate waarin de introductie van DBFM/O van invloed is op de primaire dan wel de secundaire arbeidsprocessen van een organisatie.

In dit onderzoek is daarbij voor elk van de cases het verband tussen cultureel-cognitieve instituties, normatieve instituties en regulatieve instituties bloot gelegd waarna de confrontatie op het normatieve niveau door de introductie van DBFM/O en de toepassing van de PPC op het regulatieve niveau is geduid. Voor Rijkswaterstaat zijn daarbij interviews uitgevoerd bij leden van de Kennispool PPS maar ook met leden van de Bouwdienst. Bij de Rijksgebouwendienst is ook aandacht besteed aan de klanten van deze organisatie, de Dienst Justitiële Inrichtingen en het Facilitair Bedrijf van Rijkswaterstaat. Stichting Lucas Onderwijs tenslotte, is uiteindelijk zelfstandig onderzocht.

Uit dit onderzoek is gebleken dat de introductie van de PPC op het regulatieve niveau niet aansluit op de daadwerkelijke te beslechten confrontatie tussen bestaande instituties en de contractvorm DBFM/O op het normatieve niveau. Deze constatering is daarmee de verklaring voor het gegeven dat de toepassing van de PPC niet of onvoldoende heeft bijgedragen aan een bredere acceptatie van de DBFM/O contractvorm bij de ontwikkeling van vastgoedobjecten en infrastructuur in Nederland. Bovendien blijkt uit mijn onderzoek voldoende basis te ontstaan voor de conclusie dat de introductie van DBFM/O in het secundaire arbeidsproces van een organisatie een mindere mate van conflict tot gevolg heeft dan bij de introductie van DBFM/O in het primaire arbeidsproces van een organisatie. Op basis van dit onderzoek kunnen derhalve drie concrete aanbeveling worden geformuleerd:

- **Verleg de nadruk van beleid gericht op de toepassing van de PPC naar beleid gericht op de intrinsieke motivatie van organisaties om te kiezen voor de DBFM/O contractvorm. Leg daarbij in de discussie met organisaties de nadruk niet alleen op de financiële meerwaarde van de DBFM/O contractvorm, maar focus ook op de toegevoegde waarde van DBFM/O in de taakuitoefening van de organisatie.**

- **Betrek organisaties bij het maken van beslissingen door vast te leggen dat een vastgesteld aantal projecten in DBFM/O contractvorm wordt aanbesteed, maar laat de betrokken organisaties zelf de projecten uitkiezen. Daarmee worden organisaties in staat gesteld om intern de discussie te voeren over de positie die DBFM/O binnen bestaande organisationele structuren in kan nemen, wat een positieve invloed zal hebben op de mate waarin DBFM/O geïnstitutionaliseerd raakt binnen een organisatie.**
- **Creëer een win-win situatie door organisaties de kans te geven zelf gebruik te kunnen maken van (een deel) van de te behalen meerwaarde. Verandering van organisaties zal slechts dan succesvol zijn wanneer er ook een prikkel bestaat voor organisaties om te veranderen. Eerder genoemde aanbevelingen zullen versterkt worden door de organisaties ook zelf baat te laten hebben bij het creëren van meerwaarde.**

Indien het Ministerie van Financiën deze aanbevelingen over neemt mag verwacht worden dat de sleutel tot de verandering komt te liggen op de plek waar die hoort, bij de betreffende organisaties. Met het overnemen van deze aanbevelingen neemt het Ministerie van Financiën de andere organisaties serieus door henzelf invloed te laten uitoefenen op welke manier DBFM/O een rol kan spelen in hun bestaande beleid. Bovendien zal het creëren van de win-win situatie er voor zorgen dat zowel het Ministerie van Financiën als de andere organisaties zowel rationeel als emotioneel op zoek moeten gaan naar wederzijds voordeel en respect in alle interacties waardoor het denken van alle partijen zal veranderen van denken in conflicten naar het denken in mogelijkheden (Covey, 2006:141). De rigide en sterk financieel gekenmerkte rationaliteit zal daarmee vervangen worden door een meer op verandering vanuit bestaande structuren gerichte rationaliteit, met als gevolg een snellere institutionalisering van de DBFM/O contractvorm bij de ontwikkeling van vastgoedobjecten en infrastructuur in Nederland.

Summary

The objective of this research is to explain why the PPC has not led to the expected institutionalization of DBFM/O contracting related to the development of governmental estate and infrastructural projects in the Netherlands. Based on the literature related to New Public Management ideas and the criticisms about these ideas, it can be argued that performance management tools like the PPC incorporate 'disconnects', which might lead to tools that do not meet up to their own expectations of rationality. This theoretical assumption is confirmed in practice by the differences in judgment of the PPC and the related interpretation of the outcomes of the PPC by those organizations which use this performance management tool. This 'disconnect' has a negative impact on the policy of the Ministry of Finance addressed to the institutionalization of DBFM/O.

Therefore, in this research a more fundamental approach based on institutional theory is applied in which the structural aspects of the introduction of DBFM/O in the Netherlands and the use of the PPC are revealed. Institutional theory describes the processes and structures which influence the actions of individual members of an organization, leading to the development of stability and legitimacy of actions within and between organizations. Within institutional theory there are three levels of institutional processes: the cultural-cognitive, normative and regulative level. Cultural-cognitive institutions influence the individual assumptions on reality based on the characteristics of the organization. Normative institutions have a more direct influence on the actions of individuals within an organization by prescribing what kind of actions are relevant, given the assumptions of the reality. Regulative institutions have a more strict character. The opportunities for interpretation by the individual organization members are diminished.

Cultural-cognitive level is operationalized to the *domain* of activities in the organization, the *form* related to these activities and the *criteria for evaluation* for the achievements of the organization. The normative level is operationalized to the interpretation of DBFM/O contracting in order to safeguard the quality of the functioning of organization members. The regulative level is operationalized. to the interpretation of using the PPC and its outcomes, based on the judgment of the DBFM/O contracting. Based on this theoretical approach, the introduction of DBFM/O

is revealed as well as the use of the PPC by Rijkswaterstaat, Rijksgebouwendienst and Stichting Lucas Onderwijs. The selection of these cases rests on whether the introduction of DBFM/O influences the primary processes of an organization or the secondary processes of an organization.

For each case the relation between the cultural-cognitive institutions, normative institutions and regulative institutions is revealed. Afterwards, the confrontation of the introduction of DBFM/O on the normative level with the use of the PPC on the regulative level is interpreted. For Rijkswaterstaat, interviews are conducted with members of the Kennispool PPS and of the Bouwdienst. For the Rijksgebouwendienst interviews are conducted with members of this organization, but also with clients of the Rijksgebouwendienst like the Dienst Justitiële Inrichtingen and the Facilitair Bedrijf of Rijkswaterstaat. The interviews related to Stichting Lucas Onderwijs were conducted with its members only.

Based on this research, it is concluded that the use of the PPC on the regulative level is not connected to the actual confrontation on the normative level by the introduction of DBFM/O. This outcome explains why the use of the PPC has not, or not enough, contributed to the institutionalization of DBFM/O contracting related the development of governmental estate and infrastructural projects in the Netherlands. Furthermore, it can be argued that the introduction of DBFM/O in primary processes of an organization results in a more intense conflict than the introduction in secondary processes of an organization.

Three recommendations for the Ministry of Finance are formulated:

- **Re-emphasize the current policy focused on the use of the PPC to a policy focused on the intrinsic motivation of organizations to choose DBFM/O as a preferred form of contracting. In discussion with an organization, one should not only pay attention to the financial aspects of DBFM/O contracting, but also to the possible advantages of DBFM/O contracting for the tasks of the organization.**
- **Involve organizations in the decision making process by stating that a certain number of projects must be tendered in a DBFM/O form, and give them the opportunity to select themselves which projects are most conveniently suitable. As result, organizations will probably have an internal discussion on the possible position of DBFM/O contracting**

within their own organizational structures. This will have an positive influence on the adaptation of DBFM/O.

- **Try to create incentives for organizations to choose for DBFM/O, for example by giving them a share in the profit derived from the added financial value in DBFM/O projects. Changes in organizations will only be successful if there is an actual incentive to change. This will have a positive influence on the result of the proposed changes, based on the recommendations stated above.**

Whenever the Ministry of Finance adopts these recommendations, it is expected that the key to change will be shifted to the hands of those who benefit from this change: the members of those organizations. By adopting these recommendations, the Ministry of Finance will beam out that it takes its counterparts seriously: these counterparts themselves are the obvious organizations to decide what the most beneficial position is for DBFM/O contracting within their own structures. The creation of the right incentive structure will result in a situation in which the Ministry of Finance as well as its counterparts will search for mutual rational and emotional benefits while respecting all interactions. This will change mental processes from thinking in constraints to thinking in possibilities. Rigid and strong financial rationalities will be replaced by a rationality focusing on change. This will presumably result in a faster institutionalization of DBFM/O contracting related to the development of governmental estate and infrastructural projects in the Netherlands.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	5
SUMMARY	9
INHOUDSOPGAVE	13
LIJST VAN FIGUREN	15
VOORWOORD	17
1 INLEIDING	19
1.1 ACHTERGROND	19
1.2 PUBLIEK PRIVATE SAMENWERKING IN NEDERLAND: KENNISCENTRUM PPS	20
1.3 PUBLIEK PRIVATE COMPARATOR EN DBFM/O	22
1.4 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAAG	23
1.5 LEESWIJZER	25
2 THEORETISCH PERSPECTIEF	27
2.1 PPC ALS MEETSYSTEEM	27
2.2 DISCONNECTS EN PARADOXEN	28
2.3 REGULATIEVE, NORMATIEVE EN CULTUREEL-COGNITIEVE PROCESSEN EN LEGITIMITEIT	30
2.4 VAN 'MATE' NAAR 'VORM' VAN INSTITUTIONALISERING	31
2.5 NAAR EEN ANALYSEKADER: DOMEIN, VORM, PRESTATIE, DBFM/O EN PPC	33
3 METHODOLOGISCH KADER	37
3.1 DOELSTELLING ONDERZOEK	37
3.2 KWALITATIEF ONDERZOEK	37
3.3 MULTIPLE CASESTUDIE OP ORGANISATIONEEL NIVEAU	37
3.4 DATA VERZAMELING	38
3.5 CASUSSELECTIE	38
3.6 SELECTIE RESPONDENTEN	39
3.7 BEDREIGINGEN VOOR DE VALIDITEIT VAN HET ONDERZOEK	43
4 MINISTERIE VAN FINANCIËN	47
4.1 CULTUREEL-COGNITIEVE INSTITUTIES	47
4.2 NORMATIEVE INSTITUTIES	49
4.3 REGULATIEVE INSTITUTIES	50
4.4 DEELANALYSE MINISTERIE VAN FINANCIËN	51
5 STICHTING LUCAS ONDERWIJS	53
5.1 CULTUREEL-COGNITIEVE INSTITUTIES	53
5.2 NORMATIEVE INSTITUTIES	54
5.3 REGULATIEVE INSTITUTIES	55
5.4 DEELANALYSE STICHTING LUCAS ONDERWIJS	55
6 RIJKSWATERSTAAT	57
6.1 RIJKSWATERSTAAT, KENNISPOOL PPS	57
6.1.1 <i>Cultureel-cognitieve instituties</i>	57
6.1.2 <i>Normatieve instituties</i>	58
6.1.3 <i>Regulatieve instituties</i>	59
6.1.4 <i>Subanalyse Rijkswaterstaat, Kennispool PPS</i>	60

6.2	RIJKSWATERSTAAT, BOUWDIENST	60
6.2.1	<i>Cultureel-cognitieve instituties</i>	60
6.2.2	<i>Normatieve instituties</i>	61
6.2.3	<i>Regulatieve instituties</i>	62
6.2.4	<i>Subanalyse Rijkswaterstaat, Bouwdienst</i>	62
6.3	DEELANALYSE RIJKSWATERSTAAT	62
7	RIJKSGEBOUWENDIENST	65
7.1	RIJKSGEBOUWENDIENST	65
7.1.1	<i>Cultureel-cognitieve instituties</i>	65
7.1.2	<i>Normatieve instituties</i>	67
7.1.3	<i>Regulatieve instituties</i>	70
7.1.4	<i>Subanalyse Rijksgebouwendienst</i>	71
7.2	DIENT JUSTITIËLE INRICHTINGEN	71
7.2.1	<i>Cultureel-cognitieve instituties</i>	71
7.2.2	<i>Normatieve instituties</i>	72
7.2.3	<i>Regulatieve instituties</i>	74
7.2.4	<i>Subanalyse Dienst Justitiële Inrichtingen</i>	74
7.3	RIJKSWATERSTAAT, FACILITAIR BEDRIJF	74
7.3.1	<i>Cultureel-cognitieve instituties</i>	74
7.3.2	<i>Normatieve instituties</i>	76
7.3.3	<i>Regulatieve instituties</i>	76
7.3.4	<i>Subanalyse Rijkswaterstaat, Facilitair Bedrijf</i>	77
7.4	DEELANALYSE RIJKSGEBOUWENDIENST	77
8	UITKOMSTEN ONDERZOEK EN CONCLUSIE	79
9	AANBEVELINGEN	83
	LITERATUURLIJST	85
	BIJLAGEN	89
	BIJLAGE 1 INTERVIEW PROTOCOL	89
	BIJLAGE 2 VERSLAG INTERVIEW LUCAS ONDERWIJS, MONTAIGNE LYCEUM	91
	BIJLAGE 3 VERSLAG INTERVIEW RIJKSWATERSTAAT, KENNISPOOL PPS	94
	BIJLAGE 4 VERSLAG INTERVIEW RIJKSWATERSTAAT KENNISPOOL PPS	97
	BIJLAGE 5 VERSLAG INTERVIEW RIJKSWATERSTAAT, BOUWDIENST	100
	BIJLAGE 6 VERSLAG INTERVIEW RIJKSGEBOUWENDIENST	103
	BIJLAGE 7 VERSLAG INTERVIEW DIENST JUSTITIËLE INRICHTINGEN	105
	BIJLAGE 8 VERSLAG INTERVIEW RIJKSWATERSTAAT, FACILITAIR BEDRIJF	108

Lijst van figuren

<i>FIGUUR 1: THEORETISCH MODEL</i>	<i>36</i>
<i>FIGUUR 2 ONDERZOEKSMODEL STICHTING LUCAS ONDERWIJS</i>	<i>40</i>
<i>FIGUUR 3 ONDERZOEKSMODEL RIJKSWATERSTAAT.....</i>	<i>41</i>
<i>FIGUUR 4 ONDERZOEKSMODEL RIJKSGEBOUWENDIENST</i>	<i>42</i>
<i>FIGUUR 5 PRESENTATIE MINISTERIE VAN FINANCIËN</i>	<i>47</i>
<i>FIGUUR 6 ORGANOGRAM STICHTING LUCAS ONDERWIJS.....</i>	<i>54</i>
<i>FIGUUR 7 ORGANOGRAM RIJKSGEBOUWENDIENST</i>	<i>66</i>
<i>FIGUUR 8 RIJKSGEBOUWENDIENST, 3-FASENMODEL</i>	<i>67</i>
<i>FIGUUR 9 RIJKSGEBOUWENDIENST, 3-FASENMODEL, DELIVERABLES</i>	<i>68</i>
<i>FIGUUR 10 RIJKSGEBOUWENDIENST, ACTIVITEITENOVERZICHT PPC</i>	<i>71</i>

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van mijn afstudeerperiode bij het Ministerie van Financiën, een periode waar ik met gepaste trots op terugkijk. Trots op het feit dat ik de stap heb gemaakt om vanuit het bekende Enschede te verhuizen naar Den Haag om mijzelf in de gelegenheid te stellen om te onderzoeken welke mogelijkheden er voor mij zouden zijn nam mijn studeerperiode, maar ook trots op het resultaat dat voor u ligt. Maar vooral gepaste trots, omdat deze periode niet zo had kunnen zijn zonder de ondersteuning van anderen. Daarom wil ik de Directie Financieringen van het Ministerie van Financiën in het algemeen en Anneloes Blanken in het bijzonder, bedanken voor de kans die ze mij hebben geboden om bij hen af te studeren en de begeleiding die ik van haar daarbij heb gehad. Ook bedank ik mijn begeleiders van Universiteit Twente, Duco Bannink en Marieke van Genugten, voor hun opbouwende kritiek maar ook de ondersteuning bij het vasthouden aan de kritische insteek die ik heb gekozen. Daarnaast wil ik graag diegenen bedanken die voor al de laatste periode bereid waren om mijn underperformance op het gebied van spelling bij te stellen. Maar bovenal wil ik mijn ouders bedanken die voor mij de noodzakelijke randvoorwaarden hebben gecreëerd deze afstudeeropdracht tot een goed einde te kunnen brengen.

Niek Duursema
Februari, 2009

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

"Yet there is hope. Slowly, quietly, far from the public spotlight, new kinds of public institutions are emerging. They are lean, decentralized, and innovative. They are flexible, adaptable, quick to learn new ways when conditions change. They use competition, customer choice, and other nonbureaucratic mechanisms to get things done as creatively and effectively as possible. And they are our future." (Osborne en Gaebler, 1992:2).

Dit citaat uit het invloedrijke boek *"Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector"* van David Osborne en Ted Gaebler (1992), kan als exemplarisch worden beschouwd voor de opkomst van een nieuw soort denken over het functioneren van de overheid gedurende de jaren '80 en '90, die bekendheid geniet onder de noemer New Public Management (Hood, 1991:3). Centraal in het denken van New Public Management (NPM) adepten staat het 'presteren' van overheden, waarbij vanuit een economische rationaliteit de focus ligt op het slechten van de sterke scheiding tussen 'publiek' en 'privaat' en het verplaatsen van de focus binnen beleidsuitvoering van het 'proces' naar de 'output' (Hood, 1995:94). Een verbeterd presteren van de overheid zou daarbij bereikt kunnen worden door een scheiding in beleid en uitvoering, mogelijk gemaakt door privatisering, marktwerking, uitbesteding en verzelfstandiging van overheidstaken (Klijn en van Twist, 2007:157).

In tegenstelling tot de soms toegepaste retoriek is er echter geen sprake van eenduidige hervorming van overheden op basis van de bestaande NPM literatuur (Hood, 1995; OESO, 1997; Pollitt en Bouckaert, 2004). Door de intrinsieke kenmerken van een hervormingsproces, waarbij bestaande institutionele structuren in een land van invloed zijn op de implementatie van nieuw beleid, is er een aanzienlijke variatie ontstaan in de manier waarop overheden vorm hebben gegeven aan het concept 'prestatie' (OESO, 1997). Wel kan in algemene zin worden vastgesteld dat de implementatie van 'performance management' in de publieke sector als positief wordt ervaren in het moderniseringsproces van verschillende overheden (Bouckaert, 1997:28).

Ook in Nederland is dit streven naar 'efficiëntie' en 'doelmatigheid' van invloed geweest op recente hervormingen van de overheid. Ontwikkelingen als de vergrijzing van de samenleving en begrotingstekorten creëerden momentum voor het eerste kabinet Lubbers om, beïnvloed door de neoliberale regeringen in de Anglo-Amerikaanse landen, te sturen op meer invloed van de private sector en het afslanken van de Nederlandse overheid (Politt & Bouckaert, 2004:270-276). Daarnaast resulteerde de genoemde verschuiving binnen de beleidsuitvoering van 'proces' naar 'output' in de verzelfstandiging van de uitvoering van overheidstaken in de vorm van zogenaamde Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) en agentschappen (Politt & Bouckaert, 2004:272-273).

Kenmerkend voor deze verschuiving richting 'output' was het toenemende belang van prestatiemeting (Politt & Bouckaert, 2004:273). In de nota *Van Beleidsbegroting naar Beleidsverantwoording* van het Ministerie van Financiën (1999:) is deze verschuiving geconcretiseerd in het streven naar een duidelijker koppeling tussen beleid, prestaties en geld. Drie vragen speelden daarbij een centrale rol: *Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag dat kosten?* (Ministerie van Financiën, 1999:9).

1.2 Publiek Private Samenwerking in Nederland: Kenniscentrum PPS

Centraal in het proces van het slechten van het sterke onderscheid tussen een private en publieke sector in Nederland stond, naast het afstoten van publieke taken naar de verantwoordelijkheid van de private sector in het kader van deregulering en bezuiniging in de jaren '80, het in toenemende mate inschakelen van private actoren bij het bevorderen van publieke belangen (WRR, 1999:11). Niet langer was het vanzelfsprekend dat publieke doelen slechts met publieke inspanningen konden worden bereikt. In tegendeel, private partijen werden in staat geacht doeltreffender en doelmatiger te kunnen handelen (WRR, 1999:11).

De nadruk op het terugbrengen van de kosten en de daarbij behorende bedrijfseconomische overwegingen stimuleerden deze ontwikkeling, die zich in 1998 openbaarde in het *Eindrapport Meer Waarde door Samen Werken* (Kenniscentrum PPS, 1998). Centraal in dit rapport stond de overtuiging *meerwaarde* te kunnen realiseren bij het nastreven van publieke doeleinden door middel van Publiek Private Samenwerking, met als cruciale succesfactoren adequaat procesmanagement, een adequaat financieel instrumentarium en een op PPS toegesneden overheid (Kenniscentrum PPS, 1998:3).

Adequaat procesmanagement werd daarin gepresenteerd als een combinatie van het ontwerp van procesarchitectuur, het stellen van grenzen aan de samenwerking, risicomanagement, contractmanagement en management van de realisatie (Kenniscentrum PPS, 1998:3). In feite houdt dit in dat te allen tijde de belangen van de overheid vertaald worden in de uitkomsten van een publiek/privaat verband. Adequaat financieel instrumentarium zal daarbij helpen een gezamenlijk begrippenkader te ontwikkelen in de vorm van het gebruik van de *Publiek Private Comparator* (PPC) en de *Publieke Sector Comparator* (PSC) (Kenniscentrum PPS, 1998:6-7). De PPC creëert voor de overheid de mogelijkheid om te onderzoeken of PPS financiële meerwaarde kan opleveren en de PSC onderzoekt in een later stadium of concrete PPS-aanbiedingen daadwerkelijk financiële meerwaarde oplevert in vergelijking met de traditionele manier van aanbesteden.

Daarnaast werd geconcludeerd dat er een noodzaak bestond om de overheid dusdanig te hervormen dat ze toegesneden zou zijn op PPS (Kenniscentrum PPS, 1998:8). Hierbij werd van groot belang geacht dat een Kenniscentrum PPS zou worden opgericht dat binnen het Rijk alle kennis, expertise en ervaring verbindt en beschikbaar stelt voor individuele projecten. Dit zou dan kunnen worden gecombineerd met eventueel op te zetten PPS teams bij de vakdepartementen (Kenniscentrum PPS, 1998:8-9). Uiteindelijk moest dit er toe leiden dat iedere beleidsmaker PPS als een van de instrumenten zou zien om beleid te realiseren en bovendien ook daadwerkelijk PPS toe te passen waar dit mogelijk is en toegevoegde waarde levert (Ministerie van Financiën, 2004).

De mate waarin dit is bereikt, is in de afgelopen jaren stevast gerapporteerd aan de Tweede Kamer. Door middel van voortgangsrapportages in 1999, 2001, 2002 en 2004 door het Kenniscentrum PPS en door het Ministerie van Financiën in 2006 en 2008 na de opheffing van het Kenniscentrum PPS in 2006. Reden voor de opheffing van het Kenniscentrum PPS was de overname van de coördinerende rol bij planvorming door het Ministerie van VROM en het vastleggen van de coördinerende rol betreffende de uitvoering bij het Ministerie van Financiën. Het beeld dat de voortgangsrapportages uitdragen is dat structurele toepassing van PPS door overheidsorganisaties bij de ontwikkeling van objecten zoals gebouwen en wegen niet vanzelfsprekend is (zie ook: Klijn en van Twist, 2007:162).

In de laatste voortgangsrapportage van het Ministerie van Financiën wordt dit beeld bevestigd door te stellen dat de toepassing PPS niet op spectaculaire wijze groeit in Nederland, maar wel vorderingen maakt en stap voor stap ook zijn weg vindt in nieuwe sectoren en andere projecten dan vastgoed en infrastructuur (2008:3).

Desondanks blijft de noodzaak bestaan te blijven werken aan de standaardisering van contracten, het bijeenbrengen van PPS specialisten en het behouden van PPS kennis binnen organisaties (2008:3-4), indien men het uiteindelijke doel wil bereiken: structurele toepassing van PPS (Ministerie van Financiën, 2008:6).

1.3 Publiek Private Comparator en DBFM/O

Vanuit de toenemende bedrijfseconomische rationaliteit (WRR, 1998:11) wordt veel waarde gehecht aan een geïnstitutionaliseerde toepassing van het instrument PPC om structurele toepassing van PPS te bevorderen. Bij rijksvastgoedobjecten boven 25 miljoen euro, evenals bij infrastructuurprojecten groter dan 112,5 miljoen, wordt standaard een PPC uitgevoerd (Ministerie van Financiën, 2008:3). Het doel is om in een vroegtijdig stadium van het besluitvormingsproces de, in potentie, te behalen financiële meerwaarde te berekenen, waarbij het leidinggevend laten zijn van die financiële meerwaarde in het besluitvormingsproces zou moeten leiden tot het vullen van de 'pijplijn van nieuwe projecten' (Ministerie van Financiën, 2008:13). De PPC is dus het financiële onderdeel van een reeks van argumenten op basis waarvan de projectverantwoordelijke besluit het project al dan niet op PPS wijze uit te voeren (Kenniscentrum PPS, 2002a:3).

Hoewel de financiële meerwaarde van andere vormen van Publiek Private Samenwerking zoals Concessieovereenkomsten, PPS in gebiedsontwikkeling en Allianties (Ministerie van Financiën, 2008:11) ook te berekenen is met de PPC, wordt in principe op het gebied van rijksvastgoedobjecten en infrastructuurprojecten in opdracht van het Ministerie van Financiën de DBFM/O contractvorm toegepast. DBFM/O staat daarbij voor *Design, Build, Finance, Maintain en Operate* waarbij een consortium van private partijen een van te voren door de overheid vastgestelde dienst levert op een overeengekomen kwaliteitsniveau (Kenniscentrum PPS, 2002b:3). De betalingssystematiek vastgelegd in een DBFM/O contract is daarbij gekoppeld aan de dagelijks te leveren prestaties door het consortium, dat geprikkeld is om aan de gestelde eisen te voldoen door de op eigen risico gedane investeringen (Ministerie van Financiën, 2008:10). Daarnaast wordt verondersteld dat de toepassing van DBFM/O contracten innovatie en efficiëntie bevordert, doordat alle fasen in de levenscyclus van een project op elkaar worden afgestemd (Ministerie van Financiën, 2008:10). Bovendien worden deze veronderstellingen gewaarborgd door de eis dat de aanbesteding van het contract in concurrentie dient plaats te vinden, waardoor de genoemde prikkels tot een optimaal resultaat zullen leiden (Ministerie van Financiën, 2008:10).

De handleiding van de PPC schrijft een systematiek van vier modules voor waarin op een gesystematiseerde manier een financiële analyse verricht wordt naar het verschil in de toepassing van traditioneel aanbesteden in vergelijking met DBFM/O aanbesteden. De eerste module bestaat daarbij uit de voorbereiding met daarin de beschrijving van de randvoorwaarden voor de PPC en een bijbehorend presentatieplan (Kenniscentrum PPS, 2002a:9). Op basis van deze beschrijving dient een startnotitie te worden geformuleerd dat inzichtelijk maakt wat de 'scope' van de vergelijking is.

Daarna wordt in de kwalitatieve analyse aandacht besteed aan de beschrijving van alle kosten-, opbrengsten- en risicoposten (Kenniscentrum PPS, 2002a:19-20). Per post wordt daarbij in kaart gebracht welke mogelijke financiële verschillen optreden in de toepassing van traditioneel aanbesteden dan wel DBFM/O aanbesteden voor het concrete project. Voor indicaties van mogelijke verschillen is een checklist opgesteld op basis van eerdere projecten in Nederland en evaluatieonderzoek uit het Verenigd Koninkrijk (Kenniscentrum PPS, 2002a:26).

Na de kwalitatieve analyse vindt in de derde module de kwantitatieve analyse plaats. Hierin worden de in de kwalitatieve analyse beschreven verschillen gekwantificeerd (Kenniscentrum PPS, 2002a:31-32). Daarbij worden eerst de kosten van de traditionele aanbestedingsvorm geschat, waarna op basis van de gekwantificeerde verschillen de kosten van de DBFM/O aanbestedingsvorm worden geschat. In de ideale situatie levert dit twee netto contante waarden op die een indicatie zijn van de financiële meerwaarde van de ene aanbestedingsvorm ten opzichte van de andere aanbestedingsvorm. (Kenniscentrum PPS, 2002a:31).

In de vierde module zal dan uiteindelijk de rapportage plaats vinden van de verrichte handelingen, een overzicht van de belangrijkste verschillen en de financiële vergelijking op basis van kasstromen en netto contante waarde berekening (Kenniscentrum PPS, 2002a:49-51). Op basis van deze rapportage dient onderbouwd aangetoond te worden welke van de aanbestedingsvormen financiële meerwaarde kan opleveren en welke aanbevelingen relevant zijn voor de volgende stappen die in het proces dienen te worden genomen.

1.4 Probleemstelling en onderzoeksvraag

Ondanks het beoogde oorzakelijke verband dat structurele toepassing van PPC tot structurele toepassing van DBFM/O leidt, blijkt dit in de praktijk niet te gelden. De toepassing en interpretatie van de uitkomst van een PPC blijkt niet altijd van

doorslaggevende invloed te zijn op de uiteindelijke besluitvorming betreffende het al dan niet kiezen voor DBFM/O contracten bij rijksvastgoedobjecten en infrastructurele projecten.

Uit de voortgangsrapportages van 2005 en 2007 blijkt bijvoorbeeld dat er in totaal 35 PPC's zijn afgerond in de periode 2005, 2006 en 2007. Hiervan toonden 28 PPC's een meerwaarde aan voor DBFM/O, waarvan uiteindelijk 'slechts' 12 projecten daadwerkelijk middels een DBFM/O contract zijn aanbesteed. In ogenschouw nemende dat bij 8 van de in 2007 uitgevoerde PPC's nog geen besluit genomen was bij het verschijnen van de Voortgangsrapportage 2007, blijkt dat bij 16 van de 35 de afgeronde PPC's in 2005, 2006 en 2007 ondanks veronderstelde meerwaarde niet gekozen is voor DBFM/O (Ministerie van Financiën, 2006, 2008).

Daarnaast blijkt uit een evaluatie, in opdracht van het Ministerie van Financiën, dat diegenen die vanuit hun organisatie betrokken zijn geweest bij de uitvoering van een PPC twijfelen aan de deskundige en/of onafhankelijke beoordeling van de uitkomsten. Bovendien bestaat er weerstand tegen het gebruik van de PPC en is de bereidheid om voldoende tijd te besteden aan het opstellen van een PPC niet groot (van Erp, 2008). Daarbij toont de voortgangsrapportage 2007 aan dat het aantal uitgevoerde PPC's bij Defensie, in de zorg en het onderwijs laag is en dat daarmee ook de structurele toepassing van PPS binnen deze sectoren niet of nauwelijks in ontwikkeling komt (Ministerie van Financiën, 2008:24).

Geconcludeerd mag worden dat de PPC dus niet de onbetwiste 'objectieve' positie in het besluitvormingsproces heeft weten te bemachtigen zoals ten doel werd gesteld. Er bestaat een verschil in de waardering van het instrument PPC en de daarbij behorende interpretatie van de uitkomsten door de betrokken organisaties met als gevolg dat de effectiviteit van het gevoerde beleid onder druk komt te staan. De vraag die het Ministerie van Financiën daarom beantwoordt wil zien worden is dan ook:

Waarom heeft het gebruik van de PPC niet geleid tot een bredere acceptatie van het concept DBFM/O aanbestedingen bij de ontwikkeling van rijksvastgoedobjecten en infrastructuur in Nederland?

1.5 Leeswijzer

Deze inleiding in de achtergrond, ontwikkelingen en problemen met betrekking tot de introductie van het concept DBFM/O in Nederland en in relatie daarmee de toepassing van de PPC, is in hoofdstuk 2 nader uitgewerkt in een theoretisch perspectief. Dit theoretisch perspectief heeft tot doel om richting te geven aan de zoektocht naar een antwoord op de onderzoeksvraag. In hoofdstuk 3 wordt het methodologische kader weergegeven waarin beschreven staat op welke wijze gewaarborgd is dat de uitkomsten van het onderzoek daadwerkelijk overeenkomen met de werkelijkheid. Hoofdstuk 4 biedt de gelegenheid om inzicht te krijgen in de institutionalisering van DBFM/O en de toepassing van de PPC binnen het Ministerie van Financiën. Daarna staat in de hoofdstukken 5, 6 en 7 de uitkomsten van het onderzoek naar de verschillende casussen beschreven, waarna in hoofdstuk 8 de uitkomsten van het onderzoek en de conclusies worden gepresenteerd. Hoofdstuk 9 uiteindelijk, biedt de gelegenheid om op basis van de uitkomsten van dit onderzoek aanbevelingen te doen richting het Ministerie van Financiën.

2 Theoretisch perspectief

2.1 PPC als meetsysteem

In samenhang met de ontwikkeling van het NPM denken en de daarbij behorende toenemende nadruk op het presteren van overheidsorganen, vond er een ontwikkeling plaats die betrekking had op politiek-bestuurlijke besluitvorming die Deborah Stone '*the rationality project*' (2000:7) noemt. Hierin stond de 'rationalisering' van politiek-bestuurlijke besluitvorming centraal, waarbij werd getracht door middel van rationele, analytische en wetenschappelijk onderbouwde methoden de veronderstelde irrationaliteit van politiek-bestuurlijke besluitvorming terug te brengen (Stone, 2000:7). Deze doelstelling was gebaseerd op een wereldbeeld waarin besluiten genomen worden op basis van een rationele redenering, de maatschappij een 'markt' is bestaande uit geïsoleerde individuen die hun eigen doelen nastreven en waarbij beleid op een ordentelijke, gefaseerde manier ontwikkeld wordt (Stone, 2000:8-11).

Een kenmerkend aspect van deze benadering is het belang dat gehecht wordt aan 'objectieve' en 'neutrale' standaarden voor evaluatie en besluitvorming (Stone, 2000:12). Doelstelling van deze standaarden of middelen is om de veronderstelde irrationele politieke component zoveel mogelijk buiten de besluitvorming te houden. In het streven naar een beter 'presterende' overheid blijkt dat NPM adepten ook geneigd zijn gebruik te maken van deze nadruk op 'rationaliteit'. Met 'effectiviteit', 'efficiëntie' en 'productiviteit' (Bouckaert & Halligan, 2008: 17) als ultiem legitimerende waarden voor besluitvorming (Townley et al, 2003:1046) zijn er diverse methoden ontwikkeld om het presteren van de overheid waar te nemen. Waarnemen is daarbij niet een doel op zich binnen het principe van rationele besluitvorming, maar is ook van groot belang voor toekomstig handelen van de organisatie met als doel om betere prestaties te bewerkstelligen. Dit noemen Bouckaert en Halligan 'performance management' dat het geheel van procedures en geïnstitutionaliseerde activiteiten gericht op toenemend presteren behelst (2008:32-34).

Voor analytische doeleinden maken Bouckaert en Halligan daarbij een onderscheid tussen prestatiemeting, het eigen maken van de daardoor beschikbare informatie en het gebruik ervan als ondersteuning voor besluitvorming (2008:34). Dit onderscheid overnemende kan geconstateerd worden dat in haar streven naar het creëren van 'meerwaarde' voor de belastingbetaler, het Ministerie van Financiën in haar

'performance management' systeem de PPC gebruikt als meetsysteem dat de benodigde informatie moet opleveren als onderbouwing voor toekomstig handelen. Niet alleen handelt het Ministerie van Financiën daarmee volgens het NPM principe, met de nadruk op presteren, ook streeft het Ministerie van Financiën door middel van de PPC naar rationalisering van politiek-bestuurlijke besluitvorming.

2.2 Disconnects en paradoxen

Performance management en de rationalisering van politiek-bestuurlijke besluitvorming zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en versterken elkaar. Desalniettemin is er ook kritiek ontstaan op deze ontwikkeling die zich met name richt op de tekortkomingen van haar premissen. In grote lijnen bestaat de kritiek op performance management uit vier centrale argumenten waarbij allereerst de realistische verwachtingen van rationaliteit en bijbehorende technische specificaties ter discussie worden gesteld. Zo wordt er gesteld dat prestatie indicatoren nooit in staat zijn de volledige dekking van de werkelijkheid te kunnen dragen (Bouckaert & Halligan, 2008:157). Daarnaast wordt er gewezen op de kosten die verbonden zijn aan het ontwikkelen en gebruik maken van een performance management systeem, waarbij vaak de negatieve externe effecten niet in de kostprijs worden doorberekend (Bouckaert & Halligan, 2008:157). Een ander punt van kritiek is dat het idee van performance management in de werkelijkheid niet houdbaar is, aangezien performance management systemen nooit in haar originele staat in gebruik zullen worden genomen als gevolg van de complexiteit van bestaande organisaties (Bouckaert & Halligan, 2008:157). De blauwdruk van een dergelijk systeem zal namelijk onder invloed van bestaande structuren in een organisatie niet integraal worden overgenomen. Een laatst argument verwijst naar de lineaire redeneerpatronen die niet overeen komen met de manier waarop de werkelijkheid ontstaat (Bouckaert & Halligan, 2008:157).

Hoewel alle argumenten niet altijd en niet in gelijke mate van toepassing zijn op een concrete casus, refereren ze allen aan een situatie waarin er een verschil is ontstaan in datgene waar gebruikers van een public management systeem controle over denken te hebben en datgene waar ze daadwerkelijk controle over hebben. Of met andere woorden, als gevolg van tekortkomingen in de communicatie en onduidelijkheid bij de overdracht van informatie ontstaan er 'disconnects' (Bouckaert & Halligan, 2008:158) tussen datgene op basis waarvan de beslissing wordt genomen en datgene waarover de beslissing wordt genomen. Een performance management systeem voldoet daarbij niet aan haar eigen intrinsieke kenmerk van rationele besluitvorming met als gevolg dat haar 'objectiviteit' in het geding is.

Stone onderschrijft dit ook door te stellen dat achter elke vorm van politiek-bestuurlijke besluitvorming een reeks aan conflicterende, doch even plausibele, interpretaties van een bepaald abstract probleem aanwezig is (Stone, 2000:12). Een objectieve standaard of evaluatie model, zoals een performance management systeem, zal dus altijd belast zijn met de interpretatie van een probleem door de gebruiker van het model (Stone, 2000:12). Of zoals Bouckaert en Halligan stellen (2008:27):

"Measuring performance is not a neutral exercise. It is a managerial activity which not only costs money and effort but also affects the behaviour of individuals and organisations, institutions, and using it for decisions, allocations and accountability purposes, assumes a 'positive' effect on performance itself".

De paradox in het gebruiken van meetsystemen is dus dat in het streven naar een 'objectieve' en 'rationele' besluitvorming, als onderdeel van het streven naar beter presteren, in werkelijkheid de bestaande percepties van vraagstukken niet worden weggenomen, maar dat een nieuwe perceptie wordt geïntroduceerd door het gebruik van een meetsysteem dat daardoor niet 'boven het vraagstuk uitstijgt' maar er juist een onderdeel van wordt.

Bij de toepassing van de PPC is een zelfde ontwikkeling gaande. Het besluitvormingsproces, met de PPC als essentieel onderdeel, is gericht op de vraag of een DBFM/O aanbesteding meerwaarde levert in vergelijking met een traditionele aanbesteding bij de bouw of aanpassing van rijksvastgoedobjecten en infrastructurele projecten. De intrinsiek financiële benadering van het vraagstuk, door het gebruik van de PPC, zorgt ervoor dat de nagestreefde 'objectieve' besluitvorming niet bereikt kan worden. Feitelijk zorgt dit voor een extra perceptie van de afweging tussen DBFM/O en traditionele aanbesteding door een algemenere acceptatie van DBFM/O louter op financiële argumentatie te funderen welke kan conflicteren met de reeds bestaande percepties van andere betrokken partijen (van Twist, 2002:26). Het uitvoeren van een PPC door betrokken organisaties betekent dan ook niet dat deze hun percepties opzij zetten ten faveure van de financiële benadering. In tegendeel, betrokken partijen proberen hun eigen benadering zoveel mogelijk van invloed te laten zijn op de uitkomst van de PPC waardoor in feite de PPC het platform wordt voor politiek-strategisch handelen van de betrokkenen (van Twist, 2002:26).

2.3 Regulatieve, normatieve en cultureel-cognitieve processen en legitimiteit

Het feit dat 'performance management systemen' te kort schieten in het bereiken van hun intrinsieke doelstelling, kan niet los worden gezien van de neiging van organisaties om aan bestaande beelden van abstracte problemen vast te houden. Slechts constateren dat er tekortkomingen zijn bij performance management systemen biedt derhalve een onvoldoende verklaring voor het gegeven dat de PPC niet heeft geleid tot een bredere acceptatie van DBFM/O. Een nadere analyse van de *constante* in het handelen van individuen binnen een organisatie is daarom noodzakelijk.

Deze *constante* is het object van onderzoek van de institutionele theorie. Institutionele theorie is gebaseerd op de aanname dat individuen een voorkeur hebben voor zekerheid en voorspelbaarheid binnen organisaties en de aanname dat organisaties voldoen aan de verwachtingen van andere organisaties waarvan zij afhankelijk zijn voor hulpbronnen en legitimiteit (Di Maggio, 1988:8). Centraal daarin staan instituties die individueel handelen zowel mogelijk maken als tegengaan door middel van het scheppen van noodzakelijke voorwaarden en indien nodig ook het aangeven van grenzen (Scott, 2001:50). Institutionele theorie beschrijft dus de processen waarin structuren zoals schema's, regels, normen en routines tot stand komen en verworden tot richtlijnen voor het sociaal handelen van individuen (Scott, 2004:2) waardoor zekerheid en legitimiteit binnen en tussen organisaties ontstaan.

Deze institutionele processen zorgen voor de 'elastische verbintenissen' in organisaties die weerstand bieden aan veranderingen (Scott, 2001:49) waardoor aan bestaande interpretaties van abstracte problemen wordt vastgehouden. In zijn uitgebreide overzicht van de ontwikkeling van de institutionele theorie onderscheidt Scott drie vormen van dergelijke institutionele processen: regulatieve, normatieve en cultureel-cognitieve processen (2001:49-50). Binnen de regulatieve processen ligt daarbij de nadruk op het beperken en motiveren van gedrag door middel van die activiteiten die gericht zijn op het stellen van regels, het monitoren van deze regels en het opleggen van sancties indien de regels niet worden opgevolgd (Scott, 2001:51-52). Normatieve processen zijn daarentegen gebaseerd op de meer onderliggende waarden welke zich uiten middels normen die prescriptief, evaluatief en verplichtend van karakter zijn (Scott, 2001:54). Cultureel-cognitieve processen zijn gebaseerd op gedeelde opvattingen die waarde geven aan de werkelijkheid (Scott, 2001:57). Deze opvattingen komen tot uiting in symbolen zoals het woordgebruik, tekens en gebaren die vorm geven aan de waardering van bepaalde objecten en activiteiten (Scott, 2001:57).

Kenmerkend voor dit onderscheid van Scott is dat de drie vormen van institutionele processen op evenzoveel verschillende manieren invloed uitoefenen op het gedrag van individuen binnen een organisatie. Cultureel-cognitieve processen beïnvloeden niet zo zeer direct het gedrag als wel de algehele instelling van een organisatielid. Deze processen bepalen mede de aannames van een persoon over hoe de werkelijkheid er, vanuit de organisatie gezien, uitziet en bieden daardoor een basis waarop individueel handelen gebaseerd is. Normatieve processen daarentegen hebben meer directe invloed op het handelen door vanuit die geïstitutionaliseerde werkelijkheid aan te geven welk handelen wenselijk is. Normatieve processen raken aan de min of meer geïstitutionaliseerde intrinsieke motivatie van individuen om binnen een bepaald organisationeel verband een bijbehorende vorm van handelen te vertonen. Regulatieve processen uiteindelijk, hebben een meer verplichtend karakter. Daar waar normatieve processen voornamelijk gericht zijn op het gewenste handelen, openbaren regulatieve processen zich meer in de vorm van gestructureerde invloed op het individuele handelen waarbij de ruimte voor interpretatie door het individu geminimaliseerd is.

Deze institutionele processen en de individuele handelingen die daar onderdeel van uitmaken zijn echter alleen relevant indien de processen en handelingen gewaardeerd worden, processen veronderstellen immers een vorm van ratio. De mate waarin bepaalde rollen, handelingen of structuren *geïstitutionaliseerd* raken is dus afhankelijk van de mate waarin deze onderdelen als *legitiem* worden ervaren (Zucker, 1988:38). De legitimiteit van een organisatie wordt door de organisatie zelf gedefinieerd in termen van de processen die de meeste voorkeur genieten (Scott, 2001:59-61). Legitimiteit kan dus zowel op regulatieve, normatieve als cultureel-cognitieve wijze gebaseerd worden, afhankelijk van de invloed van deze institutionele processen op de organisatie. Legitimiteit is daarbij continu in ontwikkeling doordat legitieme rollen, handelingen en structuren zelf een bron van legitimiteit worden van waaruit andere rollen, handelingen en structuren ook gelegitimeerd kunnen worden en de institutionalisering van die legitimiteit toeneemt (Zucker, 1988:38).

2.4 Van 'mate' naar 'vorm' van institutionalisering

De stabiliteit van organisaties, of de weerstand tegen verandering, is dus te verklaren vanuit de zoektocht van een organisatie naar zekerheid en legitimiteit waarbij regulatieve, normatieve en cultureel-cognitieve processen een rol spelen. Aan het begin van de ontwikkeling van de institutionele theorie lag de nadruk voornamelijk op de *mate* van institutionalisering. De *mate* van institutionalisering

werd daarbij geduid als de *mate* waarin de perceptie van de werkelijkheid van de organisatieleden gelijklopend is, de *mate* waarin die legitimiteit gehandhaafd blijft zonder directe sociale controle en de *mate* waarin er weerstand wordt geboden tegen veranderingen door persoonlijk handelen (Zucker, 1977:742). Tijdens de evolutie van institutionele theorie ontwikkelde deze *mate* van institutionalisering zich tot *vorm* van institutionalisering, waarbij de nadruk kwam te liggen op de invloed van regulatieve, normatieve en/of cultureel-cognitieve processen op de definiëring van legitimiteit van een organisatie. (Scott, 2001:59-61). De uitgangspositie is daarbij onveranderd gebleven, maar de institutionele theorie openbaart zich op een andere manier. Vanuit de aanname dat organisaties weerstand bieden aan veranderingen in hun zoektocht naar zekerheid en legitimiteit (*mate*), heeft de institutionele theorie haar focus verlegd naar de manier waarop deze weerstand zich kenbaar maakt (*vorm*). Omdat dit onderzoek zich richt op de conflicterende percepties van een abstract probleem, ligt in dit onderzoek de nadruk niet op de *mate* van institutionalisering maar op de *vorm* van institutionalisering. Het gaat namelijk niet om de onveranderlijkheid van organisaties 'an sich', maar juist om de 'botsing' van het ene geïnstitutionaliseerde beeld van een abstract probleem met een ander geïnstitutionaliseerd beeld van hetzelfde abstracte probleem.

Dit onderzoek heeft dus tot doelstelling om de aard van het conflict te duiden en niet zozeer de duurzaamheid van het conflict. Echter, dit onderscheid is slechts artificieel en alleen voor analytische doeleinden relevant. Zo stellen Ruef en Scott dat cultureel-cognitieve processen de fundamenteën van een organisatie zijn waarop de normatieve en regulatieve instituties voortborduren (1998:879), bovendien stelt Scott dat cultureel-cognitieve processen raken aan wat wordt genoemd "*the socially mediated construction of a common framework of meaning*" (2001:58). Daarmee wordt verondersteld dat ondanks het onderscheid in de drie verschillende *vormen* van institutionalisering, deze niet onafhankelijk van elkaar optreden maar juist in verbintenis met elkaar staan. Het is dus niet mogelijk slechts te spreken over de *vorm* van institutionalisering op basis van cultureel-cognitieve, normatieve of regulatieve processen zonder daarbij het aspect *mate* van institutionalisering in ogenschouw te nemen aangezien dat juist de basis is waarop het onderscheid in deze drie vormen wordt gemaakt.

Daarom zal in dit onderzoek de nadruk liggen op de relatie tussen de verschillende niveaus van institutionalisering als verklaring voor het geïnstitutionaliseerde gedrag van individuele organisatieleden als uiting van de vorm van institutionalisering op elk van de niveaus. Dit betekent dat het gedrag of de opinie van individuele organisatieleden, ten aanzien van normatieve instituties kan worden verklaard vanuit reeds bestaande cultureel-cognitieve processen en instituties. Of anders

gezegd, cultureel-cognitieve instituties beïnvloeden de normatieve processen en instituties die vervolgens als basis dienen voor vorming van regulatieve processen en instituties. Daarmee ontstaat een ongelijkwaardige wederkerige relatie tussen de verschillende niveaus van institutionalisering, waarbij het zwaartepunt ligt bij de cultureel-cognitieve processen, die als verklaring kunnen dienen voor het gedrag of opinie van individuele organisatieleden ten aanzien van bestaande instituties op elk van de niveaus.

2.5 Naar een analysekader: domein, vorm, prestatie, DBFM/O en PPC

Gegeven het belang van het ongelijkwaardige aspect van de wederkerige relatie tussen de verschillende niveaus van institutionalisering zal in dit onderzoek de nadruk liggen op de invloed van cultureel-cognitieve instituties op normatieve en in het verlengde daarvan ook de regulatieve instituties. In overeenstemming daarmee zal het aspect van wederkerigheid van het verband buiten beschouwing worden gelaten, de vorm van de instituties op elk van de niveaus valt immers vooral te verklaren vanuit de onderliggende institutionele niveaus. Omdat dit verband niet aan te tonen is buiten de context van een concrete casus (institutionele processen bestaan bij de gratie van organisationele verbanden) zal het geheel aan institutionele processen geoperationaliseerd worden naar het onderwerp van onderzoek.

Als basis voor het analysekader dienen de cultureel-cognitieve instituties. Cultureel-cognitieve processen komen tot uiting in symbolen zoals het woordgebruik, tekens en gebaren die vorm geven aan de waardering van bepaalde objecten en activiteiten (Scott, 2001:57). Hierdoor ontstaat een breed gedragen 'werkelijkheid' die weinig aan verandering onderhevig is en duidelijk weerstand biedt tegen invloeden van buitenaf (Zucker, 1977:742). Deze 'werkelijkheid' beïnvloedt de 'wenselijkheid' van bepaalde objecten en activiteiten. Om deze 'werkelijkheid' en 'wenselijkheid' te duiden onderscheidt Scott regulatieve regels en constitutieve regels, die beide van invloed zijn op het ontstaan van sociale werkelijkheid (2001:63-64). Regulatieve regels trachten daarbij reeds bestaande activiteiten en objecten te beïnvloeden, constitutieve regels maken de bewuste eenheden überhaupt mogelijk. Of met andere woorden, constitutieve regels creëren de objecten en activiteiten waar regulatieve regels op van toepassing zijn (Scott, 2001:64). Cultureel-cognitieve instituties zijn dus gebaseerd op constitutieve regels die het mogelijk maken dat er bepaalde rollen, objecten of activiteiten aanwezig zijn binnen een organisatie.

De breed gedragen 'werkelijkheid' binnen een organisatie beschrijft dus de manier waarop tegen de uiterlijke kenmerken van een organisatie wordt aangekeken of met andere woorden, in welke mate deze uiterlijke kenmerken 'wenselijk' zijn. Om de cultureel-cognitieve processen en elementen te duiden is het daarom noodzakelijk deze 'werkelijkheid' naar boven te halen aan de hand van de 'wenselijkheid' van uiterlijke kenmerken van een organisatie. Drie bepalende kenmerken zijn daarbij het *domein* waarin een organisatie actief is, de *vorm* die de organisatie kiest om haar taken uit te voeren en de *kwaliteit* van de uitgevoerde activiteiten (Hinings & Greenwood, 1988:54). Hoewel Hinings en Greenwood onderzoek hebben gedaan naar de externe validatie voor de acceptatie en verspreiding van nieuwe organisatie modellen (1988:57), staat in dit onderzoek de interne waardering van de organisatie centraal. Toch bieden juist deze drie kenmerken de mogelijkheid om de op cultureel-cognitief niveau geïnstitutionaliseerde 'werkelijkheid' te operationaliseren in de vorm van de 'wenselijkheid' van de drie kenmerken omdat juist die aspecten zekerheid en legitimiteit bieden voor het handelen van individuen, wat een basiskenmerk van institutionalisering is.

Het *domein* waarbinnen een organisatie actief is, wordt daarbij gedefinieerd in termen van de uit te voeren taken en bijbehorende omgevingen (Hinings & Greenwood, 1988:54). Scott stelt dat er waarden bestaan die de basis vormen voor de definiëring van het domein van een organisatie (1983:168). De definiëring van het *domein* bepaalt dus de doelstelling van een organisatie door de primaire taken van een organisatie vast te leggen. De *vorm* van een organisatie refereert daarbij naar de structuur en processen van een organisatie die als 'wenselijk' worden ervaren om de voor het gedefinieerde domein relevante taken uit te voeren (Hinings & Greenwood, 1988:55). De mate waarin de daadwerkelijk uitgevoerde taken als 'goed' worden beoordeeld is daarbij afhankelijk van de manier waarop binnen een organisatie *efficiency* en *effectiviteit* worden gedefinieerd (Hinings & Greenwood, 1988:56). *Efficiency* en *effectiviteit* zijn dus alleen aan te tonen in de terminologie van een bepaalde organisatie, er bestaan dus geen 'objectieve' criteria voor *efficiency* en *effectiviteit* om het presteren van een organisatie te toetsen.

De drie-eenheid *domein*, *vorm* en *prestatie* vormt dus gezamenlijk de cultureel-cognitieve identiteit van een organisatie. Deze identiteit is leidinggevend in die zin dat het de nadruk legt op de doelstellingen van de organisatie vanuit bestaande constitutieve regels. Waar het echter in mindere mate inzicht in geeft, is op welke manier vanuit die identiteit het niveau van presteren van de organisatie daadwerkelijk wordt beïnvloed. De cultureel-cognitieve instituties schrijven niet voor wat de juiste handelingen van de organisatieleden zijn om het presteren te laten

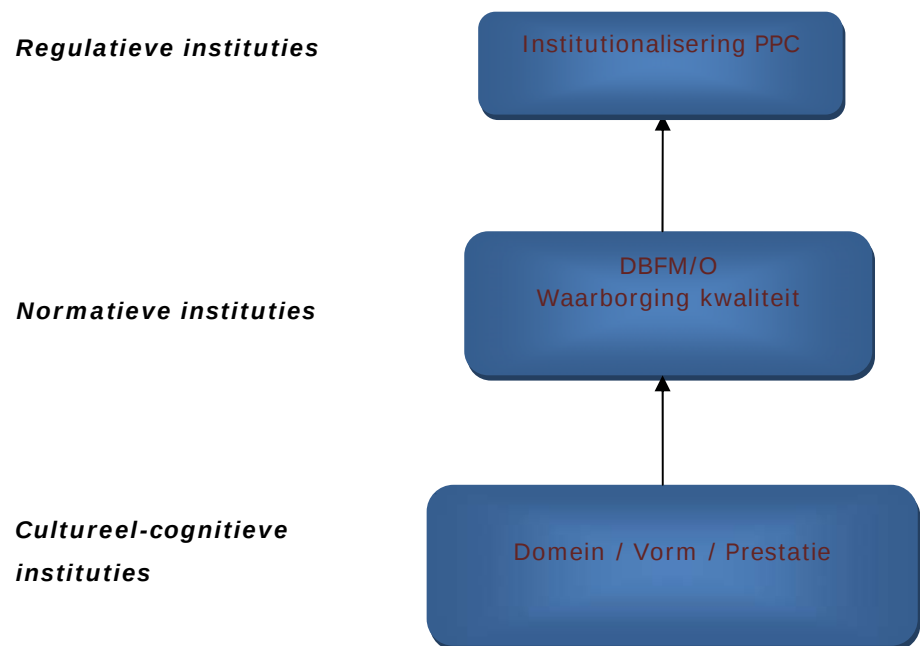
toenemen, gegeven het domein waarin ze actief zijn en de vorm van de organisatie. Volgens Scott zijn normatieve processen, die zich uiten middels prescriptieve, evaluatieve en verplichtende normen (2001:54), juist die processen die leidinggevend zijn voor de interpretatie van organisatieleden als het 'juiste' handelen. Normatieve instituties worden dus geacht het handelen van de organisatieleden dusdanig te beïnvloeden dat ze dienen als waarborg voor het niveau van presteren van de organisatie.

Vanuit die redenering kan gesteld worden dat de introductie van DBFM/O een introductie is van een nieuwe normatieve institutie in bestaande organisaties. DBFM/O kan gezien worden als een nieuw 'middel' om bestaande doelen te verwezenlijken, een nieuwe waarborg om de kwaliteit van handelen van de organisatie leden te beïnvloeden. Dit betekent ook dat deze introductie vanuit de cultureel-cognitieve identiteit van de organisatie op een bepaalde manier beoordeeld wordt, gegeven het feit dat de DBFM/O contractvorm reeds bestaande normatieve instituties binnen de organisaties vervangt. De relatie die hier van belang is, is in welke mate DBFM/O als alternatief voor bestaande normatieve instituties, geaccepteerd wordt door de organisatie vanuit haar cultureel-cognitieve identiteit. Derhalve kan geconcludeerd worden dat de normatieve processen geoperationaliseerd kunnen worden als die processen die vervangen worden door de introductie van de DBFM/O en derhalve van invloed zijn op de beoordeling van het concept DBFM/O als contractvorm voor infrastructurele en huisvestingsprojecten door een bepaalde organisatie.

In dit onderzoek naar de verklaring voor het feit dat er twijfels bestaan over de bijdrage van de PPC aan de bredere acceptatie van het concept DBFM/O, kan de PPC 'an sich' tot de regulatieve instituties worden toebedeeld. Regulatieve instituties zijn immers gericht op het stellen van regels, het monitoren van deze regels en het opleggen van sancties indien de regels niet worden opgevolgd (Scott, 2001:51-52). De uitvoering van de PPC is in die zin regelgebonden dat de uitvoering ervan bij bijvoorbeeld Rijkswaterstaat is gebaseerd op de regel dat bij alle infrastructurele projecten waarmee een bedrag hoger dan 112,5 miljoen euro gemoeid is per definitie een PPC dient te worden uitgevoerd, met als gevolg dat de legitimiteit van besluitvorming op regulatief niveau is gebaseerd op de constatering dat een bepaalde organisatie betrokken bij een project groter dan 112,5 miljoen euro daadwerkelijk een PPC heeft uitgevoerd.

Op basis van het veronderstelde verband kan dan gesteld worden dat vanuit de beoordeling van DBFM/O op het normatieve niveau de uitkomst van de PPC door de

verschillende organisaties verschillend geïnterpreteerd kan worden. Gecombineerd met de verwachting dat het Ministerie van Financiën heeft van de toepassing van de PPC kan er een analysekader worden opgesteld waarbij er een verklaring kan worden gevonden voor de ontstane situatie ten aanzien van de institutionalisering van de PPC en haar uitkomsten: de manier waarop een organisatie haar *domein* van activiteiten, de bijbehorende noodzakelijke *vorm* van de organisatie en de criteria voor het toetsen van de *prestatie* definieert, bepaalt de manier waarop een organisatie de contractvorm DBFM/O beoordeelt als waarborg voor de kwaliteit van het functioneren van de organisatieleden en vanuit die beoordeling het PPC proces in gaat en de uitkomst daarvan interpreteert. Het analysekader voor dit onderzoek ziet er daarom als volgt uit:



Figuur 1: Theoretisch model

3 Methodologisch kader

3.1 Doelstelling onderzoek

Doelstelling van het onderzoek is een verklaring te vinden voor het gegeven dat de toepassing van de PPC niet of onvoldoende heeft bijgedragen aan een bredere acceptatie van de DBFM/O contractvorm bij de ontwikkeling van Rijksvastgoedobjecten en infrastructuur in Nederland. Gegeven de theoretische uiteenzetting wordt in dit onderzoek als mogelijke verklaring het verband gelegd tussen de manier waarop een organisatie haar *domein* van activiteiten, de bijbehorende noodzakelijke *vorm* van de organisatie en de criteria voor het toetsen van haar *presteren* definieert en de manier waarop een organisatie de contractvorm DBFM/O beoordeelt als waarborg voor de kwaliteit van het functioneren van de organisatieleden en vanuit die beoordeling het PPC proces in gaat en de uitkomst van dat proces interpreteert.

3.2 Kwalitatief onderzoek

Het verband tussen cultureel-cognitieve, normatieve en regulatieve instituties 'an sich' heeft geen verklarende waarde, de openbaring van dit verband in een bepaalde sociale context daarentegen heeft wel verklarende waarde voor binnen die sociale context ontstane gebeurtenissen. Aangezien kwantitatief onderzoek voornamelijk gericht is op het achterhalen van causale relaties, met als belangrijkste doelstelling om op basis van het onderzoek generaliseerbare uitspraken te doen over deze causale relaties en kwalitatief onderzoek zich meer richt op het vinden van specifieke verklaringen voor specifieke gebeurtenissen binnen een bepaalde sociale context (Grix, 2004:116-125), zal in dit onderzoek geen kwantitatieve aanpak worden toegepast maar een kwalitatieve aanpak. In dit onderzoek is de vorm waarin het verband zich openbaart vanuit een specifieke organisationele context relevant en kwalitatief onderzoek biedt bij uitstek de mogelijkheid om deze contextspecifieke vorm van het verband tussen de drie verschillende institutionele niveaus te openbaren.

3.3 Multiple casestudie op organisationeel niveau

Gegeven de doelstelling op basis van de theoretische uiteenzetting is het noodzakelijk om het onderzoek op organisationeel niveau uit te voeren. Het uitvoeren van het onderzoek op bijvoorbeeld het niveau van individuele handelen van medewerkers van organisaties of op PPC-projectteam niveau zou tot gevolg

hebben dat er in onvoldoende mate aandacht zou kunnen worden besteed aan de specifieke organisationele institutionele niveaus. Deze keuze voor een onderzoek op organisationeel niveau, waarbij de organisationele specifieke context de belangrijkste verklaring is, heeft tot gevolg dat het relevant is om meerdere casestudies uit te voeren. Casestudies hebben tot doel om een bepaald fenomeen binnen haar dagelijkse sociale context te onderzoeken (Grix, 2004:51) en bieden bij uitstek de kans om dieper in te gaan op de contextspecifieke verklaring voor het feit dat er op zijn minst een onvoldoende relatie bestaat tussen de toepassing van de PPC en de institutionalisering van DBFM/O.

3.4 Data verzameling

Bij kwalitatief onderzoek is sprake van interactie tussen de onderzoeker en het object van onderzoek (Grix, 2004:120). In dit onderzoek uit zich dit in de dataverzameling door middel van semigestructureerde interviews met leden van de organisaties die als casus dienen in dit onderzoek. De leden van de organisatie dienen daarbij als waarnemingseenheden voor de verschillende organisaties die de analyse-eenheden van dit onderzoek zijn. Het voordeel van semigestructureerde interviews is dat deze de mogelijkheid bieden aan de interviewer om tijdens het interview in te springen op onverwachte uitkomsten (Grix, 2004:127). Semigestructureerde interviews versterken daarmee de focus van casestudies op de contextspecifieke verklaringen binnen een casus voor het doen tot stand komen van een bepaald fenomeen. In de structurering van de interviews is de operationalisering van het verband tussen de cultureel-cognitieve instituties, normatieve instituties en de regulatieve instituties leidinggevend geweest voor het opstellen van de vragen. Als bijlage 1 is het interviewprotocol toegevoegd waarbij de opzet van de vragen in overeenstemming is met het theoretische model.

3.5 Casusselectie

Bij de selectie van de cases is in lijn met de theoretische uiteenzetting de nadruk gelegd op het onderwerp van onderzoek, de introductie van DBFM/O in bestaande organisaties. Gegeven de theoretische uiteenzetting ligt daarbij de nadruk op de confrontatie van bestaande normatieve instituties met de specifieke kenmerken van DBFM/O. Op basis van deze veronderstelde confrontatie mag verwacht worden dat van alle mogelijke cases, die organisaties waar op initiatief van het Ministerie van Financiën het concept DBFM/O is geïntroduceerd, er een grotere weerstand ontstaat indien de introductie van DBFM/O van invloed is op het primaire arbeidsproces in

plaats van in het secundaire arbeidsproces van een organisatie gegeven de invloed van de cultureel-cognitieve instituties op normatieve instituties.

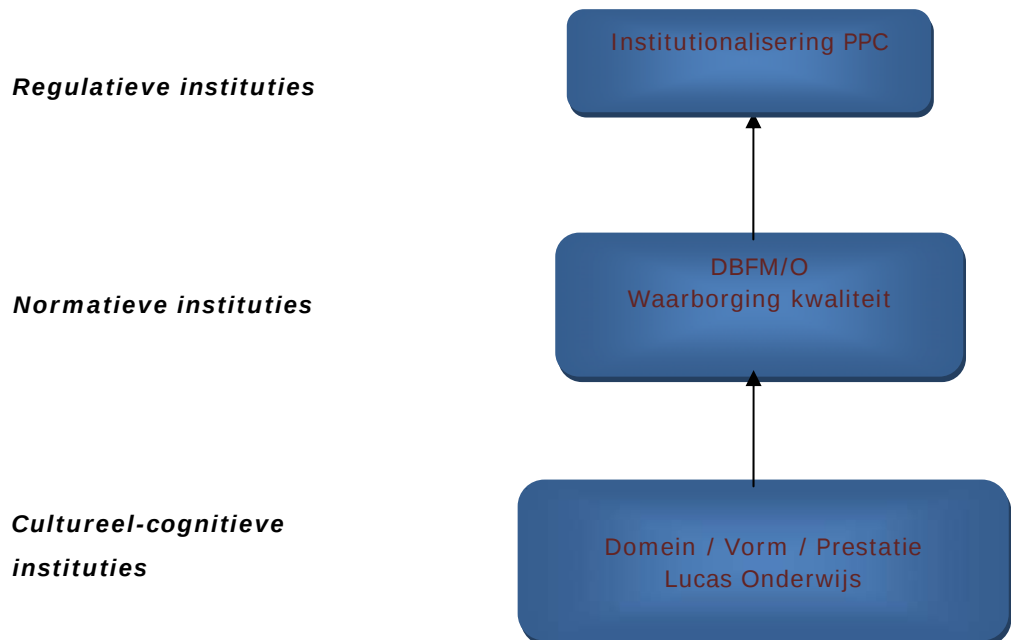
Op basis van dit criterium zijn drie cases geselecteerd: Stichting Lucas Onderwijs, Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst. Bij Stichting Lucas Onderwijs is de introductie van de DBFM/O een aanpassing van het secundaire arbeidsproces, namelijk de stichting als facilitaire ondersteuning van de individuele scholen. De introductie van DBFM/O bij Rijkswaterstaat bij de aanleg van infrastructurele projecten is een directe aanpassing van het functioneren van het primaire arbeidsproces. De derde casus, Rijksgebouwendienst, is een combinatie van beide. Voor de Rijksgebouwendienst is het primaire arbeidsproces weliswaar het bouwen en beheren van gebouwen, maar in feite functioneert de Rijksgebouwendienst als facilitaire ondersteuning voor het primaire arbeidsproces van bijvoorbeeld de Dienst Justitiële Inrichtingen en ook Rijkswaterstaat. Dit impliceert dat het relevant is om bij het onderzoek naar de introductie van DBFM/O bij de Rijksgebouwendienst, ook de introductie van DBFM/O bij de Dienst Justitiële Inrichtingen en Rijkswaterstaat te onderzoeken. Daardoor kan de confrontatie op het normatieve niveau bij de Rijksgebouwendienst en daarmee ook de confrontatie op het regulatieve niveau bij de toepassing van de PPC, volledig geduid worden.

3.6 Selectie respondenten

Met betrekking tot de selectie van respondenten is het noodzakelijk dat de geïnterviewde betrokken is geweest bij de uitvoering van een PPC. Enkel die personen die bij de uitvoering van een PPC betrokken zijn geweest zijn namelijk in staat het geheel aan vragen te beantwoorden dat in lijn is met de theoretisch onderbouwde causale relatie. Omdat dit niet een uitgebreid bestand aan mogelijke respondenten oplevert, is er voor gekozen middels telefonische benadering van de verschillende organisaties te achterhalen welke personen voor een interview in aanmerking komen. Relevant voor de validiteit van dit onderzoek is dat er sprake is van zelfselectie door de respondenten. Diegene die geïnterviewd zijn, selecteerden zichzelf in zekere zin door na de aanvraag voor een interview als relevante respondent door de bewuste organisatie getypeerd te worden. Op basis van deze aanpak zijn er uiteindelijk 7 interviews verricht, per betrokken organisatie een interview. Bij Rijkswaterstaat is er daarbij gekozen voor een extra interview met een lid van de Kennispool PPS ter verificatie van eerdere uitkomsten. Op basis van de selectie van de cases en de selectie van de respondenten zien de cases er als volgt uit:

Stichting Lucas Onderwijs:

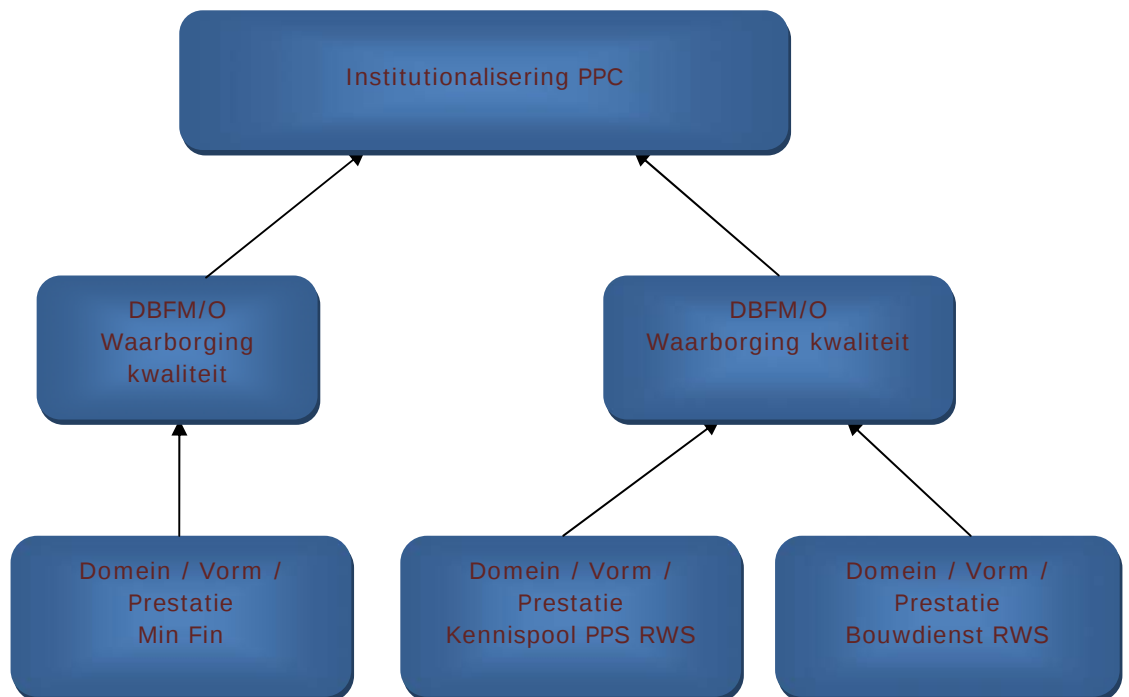
Kenmerkend voor het beleidsterrein onderwijs is dat de introductie van DBFM/O op vrijwillige basis gebeurt aangezien het Ministerie van Financiën formeel geen rol vervult in het huisvestingsbeleid van scholen(gemeenschappen). Uit de voortgangsrapportages blijkt dat er een als dusdanig getypeerd succesvol huisvestingsproject van een school is geweest waarbij DBFM/O is toegepast en ook een PPC is uitgevoerd. Deze school, het Montaigne Lyceum, maakt onderdeel uit van de stichting Lucas Onderwijs welke als initiator en eindverantwoordelijke het project heeft geïnitieerd. Derhalve komt voor het onderzoek naar de institutionalisering van DBFM/O en de toepassing van de PPC bij Stichting Lucas Onderwijs op basis van het theoretische verband het volgende onderzoeksmodel naar voren:



Figuur 2 Onderzoeksmodel Stichting Lucas Onderwijs

Rijkswaterstaat:

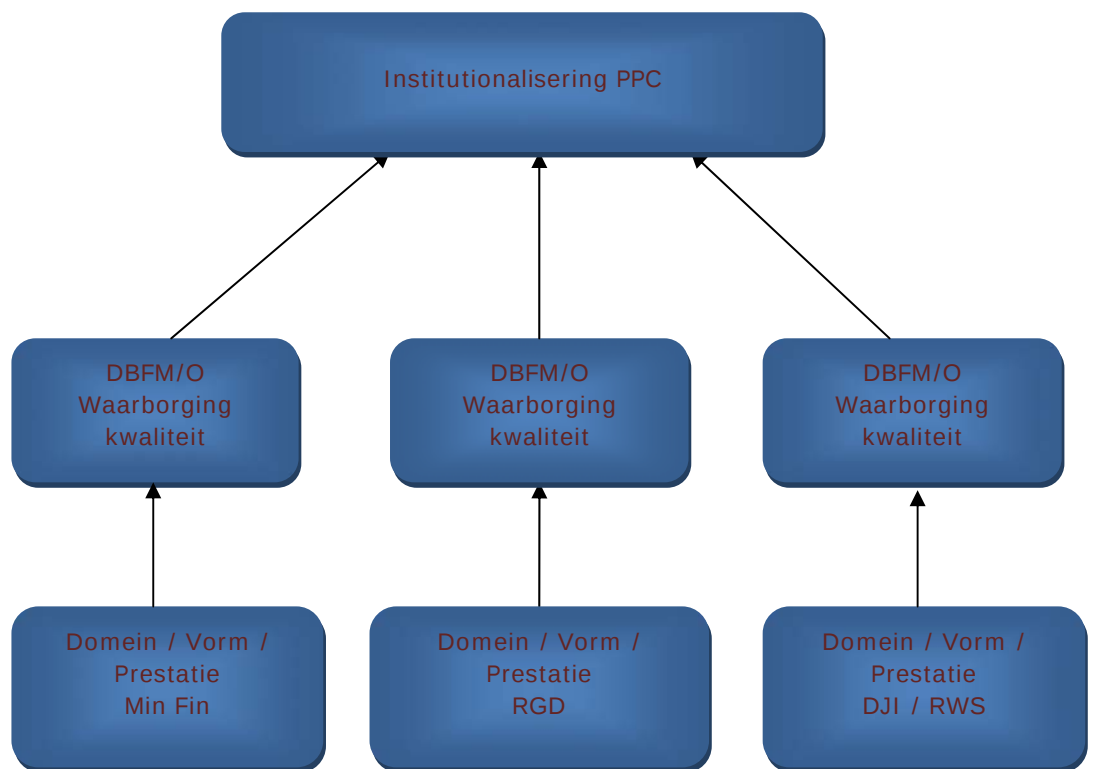
Bij Rijkswaterstaat is een Kennispool PPS opgericht die tot doel heeft om de introductie van DBFM/O te begeleiden en te beïnvloeden. Leden van deze kennispool nemen over het algemeen ook deel aan de uitvoering van alle PPC's die Rijkswaterstaat breed worden uitgevoerd. Daarnaast nemen ook organisatieleden van afdelingen, zoals de Bouwdienst, deel aan de uitvoering van een PPC en het DBFM/O traject. Voor dit onderzoek is er daarom voor gekozen de nadruk te leggen op een Rijkswaterstaat breed onderzoek door middel van interviews met leden van de Kennispool. Wel is de casus Bouwdienst geselecteerd als verdieping van de uitkomsten van het onderzoek naar de ervaringen van de leden van de Kennispool. De rol van het Ministerie van Financiën in deze is dat er binnen de organisatie waar de introductie van DBFM/O en de toepassing van de PPC tot stand moet worden gebracht, reeds een interne werkgroep is opgezet om deze introductie te begeleiden en/of te versnellen. In de vorm van het theoretische model ziet dit deel van het onderzoek er als volgt uit:



Figuur 3 Onderzoeksmodel Rijkswaterstaat

Rijksgebouwendienst:

Binnen de Rijksgebouwendienst dient de situatie zich aan dat de Rijksgebouwendienst in opdracht van en in overleg met andere Rijksoverheidsorganisaties huisvestingsproblematiek probeert op te lossen. Dit heeft tot gevolg dat voor het beleidsterrein Rijksgebouwendienst ook onderzoek noodzakelijk is naar Rijksoverheidsorganisaties die gezamenlijk met de Rijksgebouwendienst geparticipeerd hebben in de uitvoering van een PPC. In overleg met de opdrachtgever voor het onderzoek is er voor gekozen om onderzoek te doen naar de Dienst Justitiële Inrichtingen en het Facilitair Bedrijf van Rijkswaterstaat. Kenmerkend voor de rol van het Ministerie van Financiën in deze casus is dat er bij de uitvoering van de PPC drie beslissingsbevoegde organisaties een rol spelen die in gezamenlijkheid tot een definitief besluit moeten komen. In de vorm van het theoretische model ziet dit deel van het onderzoek er als volgt uit:



Figuur 4 Onderzoeksmodel Rijksgebouwendienst

3.7 Bedreigingen voor de validiteit van het onderzoek

Doelstelling van dit onderzoek is een valide uitspraak te doen over het, aan de hand van een specifieke organisationele context geopenbaarde, theoretisch veronderstelde verband als mogelijke verklaring voor de ontbrekende relatie tussen de toepassing van de PPC en de institutionalisering van de DBFM/O contractvorm. Gegeven de gemaakte keuzen in het methodologisch kader kunnen er twijfels ontstaan over de geldigheid, betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid van de uitkomsten van dit onderzoek.

De geldigheid refereert daarbij aan de interne validiteit van het onderzoek, dat betrekking heeft op de discussie of het veronderstelde object van onderzoek, daadwerkelijk onderzocht is. In dit onderzoek is de belangrijkste bedreiging voor de interne validiteit, de bedreiging van *regression artifacts* die zich richt op de selectiecriteria van de waarnemingseenheden. Deze bedreiging van *regression artifacts* richt zich op de mogelijkheid dat de selectiecriteria deels de uitkomsten van het onderzoek beïnvloeden (Shadish, Cook & Campbell, 2002:57).

In dit onderzoek openbaart deze bedreiging zich doordat het veronderstelde theoretische verband uit gaat van de aanname dat diegene die deel neemt aan een PPC al kennis heeft van en/of ervaring heeft met de toepassing van de aanbestedingsvorm DBFM/O. Door de respondenten te selecteren op het vereiste dat diegene die kennis en ervaring bezit, bevestigt dat het theoretisch verband zonder deze te bewijzen. In het hypothetische geval dat iemand deel neemt aan een PPC zonder dat hij of zij kennis heeft van DBFM/O, zou het zo kunnen zijn dat de interpretatie van DBFM/O in relatie tot bestaande normatieve instituties anders is dan diegene die al wel kennis heeft van DBFM/O en deel neemt aan dezelfde PPC. De selectiecriteria voor de respondenten bevestigen daarmee impliciet het veronderstelde verband.

De vraag is echter, in welke mate dit problematisch is voor het onderzoek. Ten eerste bestaat het hypothetische moment van het ontbreken van kennis van DBFM/O slechts bij de eerste deelname aan de uitvoering van de PPC. Daarnaast mag verondersteld worden dat deelname aan een PPC niet een eenmalige activiteit is gezien de doelstelling tot structurele toepassing van de PPC en de institutionalisering van DBFM/O. Derhalve mag aangenomen worden dat diegene die duidelijk kennis hebben van en/of ervaring hebben met DBFM/O aanbestedingen en de uitvoering van PPC's, een goede weergave zijn van de opvattingen ten aanzien

van DBFM/O en de PPC van diegene die deze kennis en ervaring nog op zullen doen, waardoor de mogelijke bedreiging niet of nauwelijks zal optreden.

Een ander mogelijke bedreiging voor geldigheid van dit onderzoek in relatie tot de selectie van de respondenten doet zich voor in de vorm van een mogelijke zelfselectie van de respondenten. Diegenen die geïnterviewd zijn, zijn geselecteerd op basis van hun ervaring met en kennis van de toepassing van DBFM/O en de PPC. Deze kennis en ervaring zijn echter afhankelijk van de positie die ze bekleden, waarmee er een relatie bestaat tussen de positie die de geïnterviewde heeft en de ervaring en kennis die de geïnterviewde bezit. De mogelijke bedreiging zit in het antwoord op de vraag waarom juist deze personen op deze positie terecht zijn gekomen? Er bestaat een reële mogelijkheid dat mensen voor die positie geselecteerd worden omdat ze positief tegenover DBFM/O staan, of op zijn minst niet erg negatief, waardoor ze een goede invulling kunnen geven aan hun intermediaire rol ten opzichte van hun eigen organisatie en de andere deelnemers aan het PPC proces.

De bedreiging voor dit onderzoek richt zich daarmee op de meer conservatieve interpretatie van de werkelijkheid op van de uitkomsten van dit onderzoek, omdat de scherpe kanten van het conflict op het normatieve en regulatieve niveau zijn afgevlakt door de intermediaire positie van de geïnterviewde. Dit betekent dat de mogelijkheid bestaat dat de uitkomsten van dit onderzoek, in werkelijkheid zich sterker voordoen dan op basis van dit onderzoek gesteld kan worden. Dit probleem is onvermijdelijk omdat deze in relatie staan tot de relevante selectiecriteria die noodzakelijk zijn om het onderzoek op basis van het theoretisch perspectief uit te voeren. Wel kan gesteld worden dat de uitkomsten van dit onderzoek mogelijk een te voorzichtige weergave van de werkelijkheid zijn.

Naast de geldigheid van de uitkomsten, kan er ook twijfel ontstaan over de betrouwbaarheid van de uitkomsten. De betrouwbaarheid refereert daarbij aan de invloed van de onderzoeker op de uitkomsten van het onderzoek. Of met andere woorden, of de uitkomsten van het onderzoek gelijk zijn indien hetzelfde onderzoek door een ander onderzoeker uitgevoerd zou worden. Voor dit onderzoek geldt dat het belang van de interpretatie van de openbaring van de verschillende niveaus van instituties groot is en dat juist daar de bedreiging zich voor doet. Echter, de opzet van de interviews op basis van het theoretisch perspectief stelt de onderzoeker in de gelegenheid om de interpretatie vooral te laten doen door diegene die geïnterviewd wordt. Daarmee wordt een groot deel van deze bedreiging voor de betrouwbaarheid van de uitkomsten ondervangen.

Als laatste kan er ook sprake zijn van bedreigingen ten aanzien van de generaliseerbaarheid van de uitkomsten. Deze generaliseerbaarheid refereert daarbij aan de externe validiteit van het onderzoek, dat betrekking heeft op de discussie in welke mate het object van onderzoek overeind blijft naar gelang er gevarieerd wordt in de selectie van bijvoorbeeld de analyse-eenheden (Shadisch, Cook & Campbell, 2002:86). Kortom, blijven de uitkomsten overeind indien er onderzoek zou zijn gedaan bij een andere organisatie of met andere respondenten? De voornaamste bedreiging voor de externe validiteit van dit onderzoek is het belang van de context specifieke kenmerken van elke casus. Op basis van dit onderzoek is het in principe niet mogelijk uitspraken te doen over de manier waarop het theoretisch veronderstelde verband zich openbaart bij andere organisaties en dus ook niet in welke mate dat verband een verklaring is voor het ontbreken van de relatie tussen de toepassing van de PPC en de institutionalisering van DBFM/O.

Wel is het mogelijk om op basis van de casusselectie, voorzichtige, generaliserende uitspraken te doen over de mogelijke gevolgen van de introductie van DBFM/O op hetzij het primaire arbeidsproces hetzij het secundaire arbeidsproces. De selectiecriteria voor de cases bieden namelijk de mogelijkheid te onderzoeken of er daadwerkelijk een verschil is in de mate van institutionalisering van DBFM/O indien deze geïntroduceerd wordt binnen het primaire arbeidsproces dan wel het secundaire arbeidsproces van de organisatie.

4 Ministerie van Financiën

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de promotor van het PPS denken binnen de Nederlandse Rijksoverheid, het Ministerie van Financiën. In de inleiding van dit onderzoek is reeds ingegaan op de beleidsmatige ontwikkelingen ten aanzien van PPS en DBFM/O en de reacties daarop door andere partijen dan het Ministerie van Financiën die al dan niet noodgedwongen deel uitmaken van deze ontwikkeling. Doelstelling van dit hoofdstuk is om aan te tonen hoe de organisationele institutionalisering van het PPS denken bij het Ministerie van Financiën zich heeft geopenbaard. In dit hoofdstuk zal daarom alleen ingegaan worden op de afdeling Publiek Private Samenwerking en Assetmanagement (PPS&A) van de directie Financieringen dat binnen het ministerie onder andere de verantwoordelijkheid draagt voor de voortzetting van het door het Kenniscentrum PPS ingezette beleid.

4.1 Cultureel-cognitieve instituties

Centraal in het functioneren van de afdeling PPS&A bestaat de overtuiging 'value for money' te kunnen bewerkstelligen bij de projecten waar zij als adviseur optreedt. Dit denken is gebaseerd op de veronderstelling dat de belastingbetaler van de overheid verwacht verantwoordelijk met haar geld om te gaan. Het credo 'meerwaarde' voor de belastingbetaler is dan ook typerend voor de interne motivatie van de afdeling om als adviseur op te treden bij PPS projecten en complexe projecten. Deze motivatie van de afdeling valt het best samen te vatten middels twee sheets die afkomstig zijn uit een interne presentatie over de rol van de directie Financiering waar PPS&A onderdeel van uit maakt:



(bron: interne presentatie E.J.F. Snik, Ministerie van Financiën. 23 juli 2007)

Figuur 5 Presentatie Ministerie van Financiën

De operationalisering van het concept 'value for money' valt terug te lezen in de *PPS voortgangsrapportage 2007 en vooruitblik 2008* in de vorm van de uitleg over het concept 'meerwaarde' dat zoveel moet betekenen als het verkrijgen van dezelfde kwaliteit voor minder geld of meer kwaliteit voor hetzelfde geld (Ministerie van Financiën, 2008:6).

Het *domein* waarin de afdeling PPS&A optreedt als adviseur valt onder te verdelen in twee onderdelen. De eerste is gericht op de introductie van DBFM/O als ultieme vorm van PPS in Nederland op de beleidsterreinen Rijksgebouwendienst (RGD), Rijkswaterstaat (RWS), Defensie, onderwijs instellingen en ziekenhuizen. De tweede is als adviseur bij complexe projecten zoals de Zuidas in Amsterdam. Kenmerkend voor de verschillende terreinen waarbinnen de afdeling actief is, is dat er een bepaald onderscheid zit ten aanzien van de mate waarin het Ministerie van Financiën een duidelijke directe invloed kan uitoefenen op de organisatie actief binnen de beleidsterreinen. Door de centrale financiering van de RGD, RWS en Defensie heeft het Ministerie van Financiën een formele rol in de relatie tot de uitgave van belastinggeld door deze organisaties. Dit in tegenstelling tot onderwijsinstellingen en ziekenhuizen waarbij het ministerie geen formele rol op zich kan nemen en dus slechts als adviseur indirect invloed kan uitoefenen op het gevoerde beleid.

Kenmerkend voor de *vorm* van de organisatie is dat de organisatie gebruik maakt van een relatief kleine groep van rond de 13 personen die elk op individuele basis deel uit maken van PPC projectteams op de verschillende beleidsterreinen. Gegeven de sterk financiële benadering van de projecten en de noodzakelijke juridische kennis, kan gesteld worden dat er een (bedrijfs-) economische of juridische identiteit van de werknemers aanwezig is. Het gevoerde beleid en daarmee ook de instelling van de organisatieleden is sterk inhoudelijk gebaseerd op de theoretische onderbouwing van het concept DBFM/O. Deze binnen de organisatie gedeelde identiteit versterkt het theoretische idee als organisatie meerwaarde te kunnen behalen voor de belastingbetaler.

Het *presteren* van de organisatie wordt, los van interne individuele evaluatiemomenten, vooral getoetst aan de hand van de PPS voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer. In deze reeks voortgangsrapportages wordt de ontwikkeling van de institutionalisering van DBFM/O op de verschillende beleidsterreinen toegelicht. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de theoretische onderbouwing van het concept DBFM/O en als afgeleide daarvan ook de toepassing van de PPC. Echter, gegeven het feit dat de organisaties actief op de verschillende beleidsterreinen in principe zelf verantwoordelijk worden gehouden voor de mate

van succes van introductie van DBFM/O is het onduidelijk in welke mate verantwoording wordt afgelegd over de mate van invloed van de afdeling PPS&A op deze ontwikkeling.

Hieruit kan worden opgemaakt dat de afdeling PPS&A middels een (bedrijfs-) economische en juridische insteek met een sterk theoretische achtergrond, ontwikkelingen ten aanzien van de introductie van DBFM/O op de verschillende beleidsterreinen RWS, RGD, Defensie, onderwijs instellingen en ziekenhuizen probeert te beïnvloeden. Op die beleidsterreinen waar het Ministerie van Financiën een formele rol heeft, is de afdeling in staat om bijvoorbeeld structurele toepassing van de PPC af te dwingen. Op die beleidsterreinen waar deze formele rol ontbreekt, blijft het bij projectmatige invloed. De voortgangsrapportages als voornaamste prestatie-indicator legt daarbij de nadruk op de status van de ontwikkeling, niet zo zeer het succes of niet succes van de afdeling om deze ontwikkeling te versnellen.

4.2 Normatieve instituties

De introductie van DBFM/O als voornaamste instrument voor de afdeling PPS&A om de focus op de 'meerwaarde' voor de belastingbetaler op diverse beleidsterreinen te laten toenemen is logisch. DBFM/O past in de (bedrijfs-)economische en juridische identiteit van de afdeling en legt daarbij ook een druk op de andere organisaties om zich meer op die manier te ontwikkelen.

Bepaalde aspecten van DBFM/O voeren daarbij de boventoon. Allereerst de nadruk op 'professioneel opdrachtgeverschap' door in een vroegtijdig stadium van een project als overheidsinstantie in staat te zijn haar opdracht te kunnen formuleren. In samenhang daarmee wordt verondersteld dat DBFM/O de opdrachtgever dwingt om in een vroegtijdig stadium alle risico's te kunnen schatten en tevens te beprijken waardoor de te nemen risico's inzichtelijker worden gemaakt. Aanbesteding in concurrentie biedt de opdrachtgever daarbij de mogelijkheid om tijdens het aanbestedingsproces zelf invulling te geven aan de 'meerwaarde' voor de belastingbetaler. Daarnaast is een essentieel onderdeel en tevens basis van het succes van DBFM/O de koppeling van de betaling aan de daadwerkelijk geleverde prestaties door de opdrachtnemer. Van deze financiële prikkel wordt verwacht dat het de opdrachtnemer dwingt om de gemaakte afspraken na te komen.

Naast deze financiële prikkel, staat of valt het resultaat met de kwaliteit van het contract en de naleving daarvan. In de voorbereidende fase tot ondertekening van het contract door opdrachtgever en opdrachtnemer worden in principe alle

onduidelijkheden opgelost. Het contract is daarbij de hoeksteen van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer waarbij van de overheid als opdrachtgever wordt verwacht professioneel op te treden. De in een vroegtijdig stadium gesignaleerde en geprijsde risico's dienen te worden gedragen door die partij die in staat is deze het beste te dragen.

Om de bedrijfseconomische efficiëntie en doelmatigheid van DBFM/O daadwerkelijk tot zijn recht te laten komen is sterk ontwikkelde juridische kennis en ervaring noodzakelijk. De introductie van DBFM/O ligt dan ook in duidelijk verband met de sterk (bedrijfs-)economische en juridische identiteit van de afdeling PPS&A en haar streven om 'meerwaarde' voor de belastingbetaler te bewerkstelligen.

4.3 Regulatieve instituties

Zoals gesteld biedt de formele positie van het Ministerie van Financiën in de ontwikkeling van de institutionalisering van DBFM/O in Nederland verschillende maten van invloed. Bij de RGD, RWS en Defensie heeft Ministerie van Financiën een formele positie binnen het staatsbestel. Voor de onderwijsinstellingen en ziekenhuizen geldt dit niet. Voor alle beleidsterreinen geldt echter wel dat de betrokken organisaties zelf verantwoordelijk zijn voor de institutionalisering van DBFM/O.

Dit heeft geleid tot de introductie van de PPC naast de meer 'zachte' kernpunten van het beleid van de afdeling PPS&A 'kennismanagement' en 'contractstandaardisering'. De PPC kan worden gezien als een manier om het besluitvormingsproces bij de verschillende organisaties toe te spitsen op de meer financiële argumenten aangezien de PPC tot doel heeft om met name de verschillen tussen twee contractvormen uit te lichten in financiële termen. Sterker, van de PPC wordt verwacht het merendeel van de overwegingen te kwantificeren zodat de te maken afweging eenduidiger wordt. De PPC sluit daarbij aan op de veronderstelde kracht van de DBFM/O contractvorm als waarborg voor het bereiken van 'meerwaarde' voor de belastingbetaler. Het verschil in mate van invloed uit zich in de afgesproken regel dat er standaard een PPC dient te worden uitgevoerd bij infrastructurele projecten bij RWS boven de 112,5 miljoen euro en bij huisvestingsprojecten bij RGD en Defensie boven de 25 miljoen euro. Uitvoering van de PPC bij onderwijsinstellingen en ziekenhuizen gebeurt op vrijwillige basis.

Naast de toespitsing van de afweging op financiële argumenten biedt de PPC de afdeling PPS&A nog een unieke en niet te onderschatten vorm van invloed, namelijk

de deelname aan de PPC projectteams. Daardoor is de afdeling in staat directe invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces en de totstandkoming van de DBFM/O projecten. Door de afdeling zelf wordt deze kans geïnterpreteerd als de mogelijkheid om door middel van de PPC draagvlak te creëren voor het concept DBFM/O, in werkelijkheid is dit hun enige mogelijkheid om direct invloed uit te oefenen op te nemen besluiten. Draagvlak creëren vindt voornamelijk plaats middels de meer zachte kernpunten van het beleid 'kennismanagement' en 'contractstandaardisering' omdat het de kennis over en de gebruiksvriendelijkheid van DBFM/O contracten vergroot.

4.4 Deelanalyse Ministerie van Financiën

Gegeven het voorgaande kan gesteld worden dat de afdeling PPS&A een consistent beeld laat zien. Het bedrijfseconomisch en juridisch denken is sterk geïnstitutionaliseerd binnen de afdeling en openbaart zich op elk van de drie institutionele niveaus. De cultureel-cognitieve identiteit kan zich het best typeren als het streven naar 'meerwaarde' voor de belastingbetaler bij infrastructurele en huisvestingsprojecten bij de RGD, RWS, Defensie, onderwijsinstellingen en ziekenhuizen. Daarbij versterkt de voornamelijk (bedrijfs-)economische en juridische achtergrond van de werknemers deze focus van de afdeling.

Op het normatieve niveau openbaart zich dit in het propageren van het in toenemende mate gebruikmaken van de contractvorm DBFM/O. Deze contractvorm is gebaseerd op sterke (bedrijfs-) economische principes waarbij de kwaliteit van de juridische kennis en ervaring de waarborg zijn om deze bedrijfseconomische efficiëntie en doelmatigheid daadwerkelijk tot stand te laten komen.

In relatie daarmee dwingt de afdeling middels de PPC organisaties zich in hun besluitvormingsproces meer toe te spitsen op de financiële aspecten van de te maken keuze, met daarbij de aanname dat een groot deel van de te nemen beslissingen zijn te kwantificeren en dus ook meetbaar zijn.

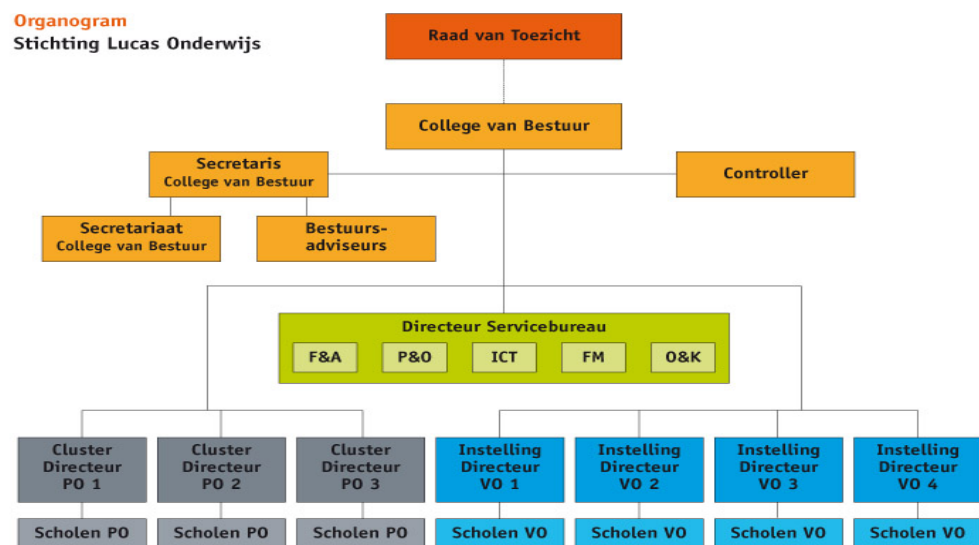
5 Stichting Lucas Onderwijs

De enige toepassing van DBFM/O en de uitvoering van een PPC waar het Ministerie van Financiën bij betrokken is geweest binnen het onderwijs in Nederland, was bij de nieuwbouw voor het Montaigne Lyceum. In dit hoofdstuk zal daarom dit, vooralsnog unieke, voorbeeld van DBFM/O in het onderwijs worden uiteengezet door de nadruk te leggen op de rol van de opdrachtgever in het proces, Stichting Lucas Onderwijs.

5.1 Cultureel-cognitieve instituties

Het *domein* van Stichting Lucas Onderwijs beslaat de verantwoordelijkheid voor 40 scholen, waar in totaal 3400 mensen werken en 31.000 leerlingen onderwijs genieten in 100 gebouwen in de regio Den Haag. Stichting Lucas Onderwijs is actief in het primair onderwijs, speciaal onderwijs, onderwijs voor zeer moeilijk lerende leerlingen en het voortgezet onderwijs middels 7 grote scholengemeenschappen. Doelstelling van Stichting Lucas Onderwijs is om meer te zijn dan de som van de individuele scholen door een faciliterende rol op zich te nemen en door positie te nemen in brede maatschappelijke discussies. Dit houdt in dat Stichting Lucas Onderwijs ondersteuning biedt als centrale inkooporganisatie, zorg draagt voor de financiële huishouding van de scholen en begeleiding biedt bij facilitaire aangelegenheden zoals bouw, verbouw en onderhoud van de schoolgebouwen.

Daarbij maakt Stichting Lucas Onderwijs naast diverse bovenschoolse bestuurslagen voornamelijk gebruik van het servicebureau van de organisatie die de feitelijke ondersteuning van de individuele scholen verzorgt middels experts op het gebied van Personeel & Organisatie, Financiën & Administratie, Facilitaire Zaken, ICT en Onderwijs & Kwaliteit. De *vorm* van de organisatie ziet er als volgt uit:



Figuur 6 Organogram Stichting Lucas Onderwijs

Het *presteren* van Stichting Lucas Onderwijs is zichtbaar in de optimale ontwikkeling van de individuele leerling met als afgeleide daarvan de maatschappelijke opdracht, horizontale verantwoording, personeelsbeleid en onderwijs op maat. Uit deze kwalitatieve termen blijkt dat het haast onmogelijk is voor Stichting Lucas Onderwijs is om haar presteren te operationaliseren naar meetbare eisen. Bovendien is 'meten' van prestatie niet ingebed in het onderwijssysteem, wat voor een groot deel historisch verklaarbaar is. Wel kijkt Stichting Lucas Onderwijs naar het enige meetinstrument voor handen, de cijfers van de Onderwijsinspectie. Echter, deze cijfers zijn slechts ter indicatie van trends en bieden meer houvast voor de individuele scholen omdat op dat niveau de cijfers worden gepresenteerd.

Op cultureel-cognitief niveau kan hieruit geconcludeerd worden dat het voornaamste kenmerk van Stichting Lucas Onderwijs is dat het een faciliterende rol heeft in relatie tot de individuele scholen. Niet alleen de doelstelling maar ook organisatie van het servicebureau onderschrijven deze typering.

5.2 Normatieve instituties

Een van de normatieve instituties binnen Stichting Lucas Onderwijs is het strategisch beleidsplan waarin het beleid van Stichting Lucas Onderwijs wordt toegelicht. Voor het basisonderwijs is het plan richtinggevend voor het dagelijks handelen, scholen voor voortgezet onderwijs hebben meer ruimte om hun eigen invulling te geven aan hun te voeren beleid. Daarnaast wordt de kwaliteit van het onderwijs geborgd middels een aantal 'checks and balances' in de organisatieopzet.

Niet alleen bestaat er een gangbaar onderscheid tussen de rollen van de 'Raad van Toezicht en het 'College van Bestuur', ook is er een extra buffer aangebracht tussen het 'College van Bestuur' en de individuele scholen middels Bestuur Management Teams waarin clusterdirecteuren en instellingsdirecteuren zitting nemen. Bovendien is er ook sprake van 'kennisgroepen' waarin op basis van verschillende onderwerpen, zoals personeel, vertegenwoordigers van individuele scholen deelnemen aan bijeenkomsten. Daarnaast kan hierbij vanuit het servicebureau ondersteuning verleend worden. Centraal hierin staat het 'ontzorgen' van de individuele scholen zodat deze zich optimaal op hun onderwijstaken kunnen richten.

DBFM/O sluit hier in theorie op aan doordat er door de onderwijs directeuren minder beheerstaken verricht dienen te worden, dit was voor Stichting Lucas Onderwijs ook de belangrijkste reden om deel te nemen aan deze pilot. Daarnaast was Stichting Lucas Onderwijs geïnteresseerd in de manier waarop die te behalen meerwaarde zich zou openbaren. Een derde belangrijk punt was de verwachting de oplossingen voor huisvestingsproblematiek naar hoger niveau te kunnen tillen door aan te sluiten op de bestaande discussies met betrekking tot 'brede scholen'.

5.3 Regulatieve instituties

Kenmerkend voor de gemotiveerde deelname aan deze pilot is dat er binnen Stichting Lucas Onderwijs geen kwalificeringen zijn over de ervaringen opgedaan bij de uitvoering van de PPC. In vroegtijdig stadium is weliswaar een PPC uitgevoerd waar meerwaarde voor DBFM/O 'uit kwam' met als gevolg dat de uitkomst opgevolgd werd, maar dit heeft zich buiten het beeld van Stichting Lucas Onderwijs afgespeeld. De vrijwillige keuze voor DBFM/O heeft tot gevolg dat de noodzaak om een PPC uit te voeren ontbreekt, aangezien niemand 'overgehaald' diende te worden.

5.4 Deelanalyse Stichting Lucas Onderwijs

Zowel de cultureel-cognitieve als de normatieve instituties versterken de nadruk binnen Stichting Lucas Onderwijs op haar doelstelling om individuele scholen te ontzorgen. Vanuit die achtergrond is het logisch dat Stichting Lucas Onderwijs gemotiveerd was om deel te nemen aan de DBFM/O pilot voor het onderwijs. DBFM/O contracten kunnen onderwijsinstellingen namelijk in staat stellen zelf te focussen op hun primaire processen. In relatie tot de toepassing van de PPC kan gesteld worden dat deze minimale invloed heeft gehad op het

besluitvormingsproces. Er is door derden een PPC opgesteld en de uitkomst daarvan is overgenomen, maar de feitelijke beslissing om deel te nemen aan de pilot was al genomen. Het versterkt daarmee het beeld dat de uitvoering van de PPC niet van invloed is geweest op het te nemen besluit met betrekking tot de keuze voor het al dan niet toepassen van DBFM/O. De veronderstelde relatie tussen toepassing van de PPC en de keuze voor DBFM/O ontbreekt bij de toepassing ervan door Stichting Lucas Onderwijs.

6 Rijkswaterstaat

In dit hoofdstuk zal het onderzoek naar de institutionalisering van de toepassing van de PPC binnen Rijkswaterstaat toegelicht worden aan de hand van twee verschillende onderdelen. Binnen Rijkswaterstaat is er namelijk een actieve rol weggelegd voor de Kennispool PPS om de institutionalisering van de contractvorm DBFM/O te versnellen. Leden van deze Kennispool nemen deel aan de projectgroepen die opgericht worden voor de verschillende PPC's en hebben derhalve een goed beeld van de introductie van DBFM/O binnen Rijkswaterstaat. Om de uitkomsten van dit deel van het onderzoek meer diepgang te geven wordt er bovendien aandacht besteed aan een specifieke afdeling binnen Rijkswaterstaat die veel in aanraking komt met deze ontwikkeling, de Bouwdienst.

6.1 Rijkswaterstaat, Kennispool PPS

6.1.1 *Cultureel-cognitieve instituties*

Het *domein* van Rijkswaterstaat kan getypeerd worden als het dragen van de verantwoordelijkheid voor bescherming tegen overstromingen en goede verbindingen over water en land. 'Goede verbindingen' zijn daarbij die verbindingen die in staat zijn haar gebruikers veilig en betrouwbaar van A naar B laten reizen. Rijkswaterstaat draagt dus zorg voor een breed scala aan activiteiten gericht op het bereiken van bovenstaande doelstellingen zoals het onderhouden en aanleggen van wegen, viaducten, bruggen en dijken.

Als typering voor de *vorm* van de organisatie van Rijkswaterstaat kan worden gesteld dat het een uitvoeringsorganisatie is die zich richt op het uitvoeren van de reeds genomen besluiten. Binnen de organisatie van Rijkswaterstaat wordt daarbij onderscheid gemaakt in onderhoudsafdelingen en aanleg en reconstructie afdelingen. Het onderhoud is geografisch ingedeeld in acht regionale diensten die verantwoordelijkheid dragen voor de hoofdwegen en vaarwegen. 'Aanleg en reconstructie' van hoofdwegen en vaarwegen wordt bewerkstelligd door specialistische diensten zoals de Bouwdienst (ingenieursdiensten), Dienst Verkeer en Scheepvaart en de Waterdienst. De organisatie van RWS is derhalve onderverdeeld naar 10 regionale directies en 4 (specialistische) diensten, die ondersteund worden door een relatief kleine stafafdeling waar 100 mensen werkzaam zijn. In totaal heeft RWS ongeveer 8.000 medewerkers waarbij 2.000 medewerkers verantwoordelijk

zijn voor alle taken behorende bij het water en 6.000 voor de activiteiten van RWS op het land.

Het *presteren* van Rijkswaterstaat wordt getoetst op twee manieren. Allereerst worden de producten van Rijkswaterstaat getoetst aan een nationaal en internationaal normen stelsel voor de kwaliteit van wegen en water. Daarnaast maakt Rijkswaterstaat gebruik van interne en externe prestatieindicatoren (KPI's) waarbij interne prestatieindicatoren zich met name richten op budgetmatige- en tijdmatige eisen. Externe prestatieindicatoren hebben onder andere betrekking op klanttevredenheids-onderzoeken en het aantal files.

Centraal binnen de cultureel-cognitieve instituties staat dus de nadruk op de identiteit van Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie. Niet alleen de *vorm* van de organisatie is gericht op de uit te voeren taken ook de definiëring van *presteren* richt zich op de kwaliteit van het geleverde.

6.1.2 *Normatieve instituties*

In principe heeft RWS het liefst zo min mogelijk projecten omdat dit afbreuk doet aan het te bereiken doel, desondanks is het doen aanpassen van bestaande netwerken inherent aan het functioneren van Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat is daarbij een traditioneel ingestelde organisatie waarbinnen lange tijd het beeld heeft bestaan dat de organisatie verantwoordelijk is voor het gehele scala aan activiteiten gerelateerd aan de uitvoering van de kerntaken. Van het begin tot het eind van het proces ontwikkelde Rijkswaterstaat elke punt en komma van de aanleg, reconstructie of het onderhoud van het hoofdwegennet met slechts een kleine invloed van private partijen. Bij een deel van de medewerkers bestaat dit beeld, of een afgeleide daarvan, nog steeds. De discussie omtrent de introductie van DBFM is daar een afgeleide van. Elke contractvorm is namelijk slechts een middel om het doel te bereiken. DBFM is daarbij een introductie van een nieuw middel dat in bepaalde opzichten verschillend is van andere, gebruikte, contractvormen.

Dit heeft geleid tot de situatie dat binnen Rijkswaterstaat gebruik gemaakt wordt van verschillende contractvormen naast elkaar. Allereerst zijn er de oude 'prestatiecontracten' waarbij precies omschreven wordt wat er gedaan moet worden, deze worden tegenwoordig alleen nog gebruikt bij 'incidenten' en voor onderhoud aan bestaande netwerken. Deze contractvorm staat in goede relatie met de traditionele inborst van Rijkswaterstaat. Daarnaast wordt er voor verandering in

bestaande netwerken gebruik gemaakt van Design & Construct (D&C) contracten voor veranderingen in bestaande netwerken. Bij het aanleggen van echt 'nieuwe' wegen wordt idealiter gebruik gemaakt van DBFM contracten.

De introductie van DBFM bij Rijkswaterstaat gaat echter gepaard met een bepaalde weerstand die aansluit op de traditionele inborst van Rijkswaterstaat. De centrale kracht van DBFM is dat het een dienst uitvraagt en niet inhoudelijk invloed uitoefent op de technische eisen aan het product. Rijkswaterstaat is echter middels haar prestatiecontracten maar ook D&C contracten gewend aan een grote mate van invloed op de technische aspecten van het product maar ook het besluitvormingsproces dat daarbij hoort. DBFM minimaliseert de directe invloed van Rijkswaterstaat op zowel de technisch aspecten als de procesmatige kant van de projecten door de relatie te leggen middels het uitvragen van een dienst. Bovendien sluit DBFM met de financiële prikkel niet aan op de kenmerken van Rijkswaterstaat omdat deze geen financiële prikkel ervaren als gevolg van de manier van budgettering.

Hieruit blijkt dat DBFM als alternatief voor de bestaande normatieve instituties niet goed aansluit op de meer traditionele inborst van Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat hecht aan haar mogelijkheden om middels D&C en prestatiecontracten directe invloed uit te oefenen op de technische als de procesmatige aspecten een infrastructureel project.

6.1.3 *Regulatieve instituties*

In PPC projectteams bij Rijkswaterstaat zitten soms wel 20 personen. Uit de praktijk blijkt dat in sommige situaties er om verschillende redenen en gedurende het proces mensen 'uitvallen'. De oorzaak daarvoor is dat de PPC voor Rijkswaterstaat niet werkt: de uitgangspositie van de PPC is dat alles kwantificeerbaar is en uitgedrukt kan worden in financiële termen. Kenmerken als innovatie, tijdsreductie en controle over het proces worden uitgedrukt in bedragen. Het uitrekenen van twee netto contante waarden waarbij op basis van een vergelijking de meerwaarde aangetoond kan worden, is vanuit het oogpunt van Rijkswaterstaat een onrealistische versimpeling van de werkelijkheid. Bovendien ontbreekt voor Rijkswaterstaat de financiële prikkel waardoor het op regulatief niveau benadrukken van de financiële aspecten van de DBFM in een PPC, niet aansluit op de bestaande kenmerken van Rijkswaterstaat en daarmee een structurele institutionalisering van DBFM en de toepassing van de PPC in de weg staat.

6.1.4 *Subanalyse Rijkswaterstaat, Kennispool PPS*

Kenmerkend voor de relatie tussen de cultureel-cognitieve instituties en de normatieve instituties is dat de gebruikte contractvormen D&C en prestatiecontracten aansluiten op de nadruk die binnen Rijkswaterstaat ligt op de uitvoerende functies van de organisatie inclusief de technische en procesmatige aspecten. DBFM ondergraaft deels deze relatie door het uitvragen van een dienst in plaats van te richten op het te leveren product. Hierdoor ontstaat er een botsing tussen verschillende denkbeelden op het normatieve niveau tussen het Ministerie van Financiën en Rijkswaterstaat over de toepassing van DBFM. Daarbij komt dat de voor DBFM essentiële financiële prikkel door Rijkswaterstaat niet gedeeld wordt, de toepassing van PPC wordt daardoor binnen Rijkswaterstaat niet serieus genomen.

6.2 **Rijkswaterstaat, Bouwdienst**

6.2.1 *Cultureel-cognitieve instituties*

Om de uitkomsten van het Rijkswaterstaatbrede onderzoek uit te diepen zal in dit deel aandacht besteedt worden aan de specifieke kenmerken van de Bouwdienst. Het *domein* van de Bouwdienst bestaat uit het ontwikkelen, realiseren en onderhouden van hoofdwegen, hoofdvaarwegen en hoofdwatersystemen. Daarnaast wordt de Bouwdienst geacht alle projecten binnen Rijkswaterstaat waarmee een bedrag hoger dan 35 miljoen euro is gemoeid op zich te nemen, er vanuit gaande dat de regio's niet over voldoende capaciteiten beschikt om dergelijke projecten tot stand te brengen. Wel verrichten de regionale diensten het voorbereidende werk door middel van planstudies of verkenningen. De Bouwdienst zet deze plannen vervolgens om in een concreet plan, uitmondende in een contract.

Daarbij werken er bij Rijkswaterstaat 8000 mensen waarvan er 700 werken bij de Bouwdienst. De *vorm* van de organisatie is gebaseerd op de 'drie pijlers' van de organisatie: inkoop, projectmanagement en technologie. Elk van de pijlers neemt ruwweg 1/3 van de tijdsbesteding in beslag, waarbij 20% van de medewerkers MBO of lager zijn opgeleid, 50% op HBO niveau en 30% heeft een academische opleiding gehad. Afgelopen jaren heeft een ontwikkeling plaatsgevonden waarbij binnen de Bouwdienst de nadruk is komen te liggen op de inkoop, met als gevolg een lagere instroom van vaktechnici en een toename van de diversiteit aan opleidingen van de organisatieleden. Deze ontwikkeling heeft tot gevolg gehad dat de Bouwdienst zich meer is gaan toeleggen op de randvoorwaarden om te komen tot een concrete

oplossing, waarbij projectmanagement essentieel is gezien de hoeveelheid stakeholders van een probleem. Daarbij legt de Bouwdienst meer en meer de nadruk op het voorwerk waardoor de markt de ruimte krijgt om het nawerk voor haar rekening te nemen.

Het *presteren* van de Bouwdienst is gerelateerd aan de mate waarin de oplossing heeft bijgedragen aan een vlot, veilig en droog Nederland. Belangrijk daarbij is dat dit op een verantwoordelijke wijze tot stand is gekomen waarbij de politieke component in ogenschouw is genomen.

De cultureel-cognitieve instituties laten bij de Bouwdienst een meer procesmatig ingestelde organisatie zien. De verschuiving in de vorm van toenemende nadruk op het inkoopproces impliceert een vermindering van de aandacht op het zelfstandig uitvoeren. Niettemin bevestigen de cultureel-cognitieve instituten van de Bouwdienst het belang voor de organisatie om invloed uit te kunnen oefenen op de zorgvuldigheid van het proces en de kwaliteit van de technische producten.

6.2.2 *Normatieve instituties*

Uitgangspunt van het werk van de Bouwdienst is de constatering dat er een probleem bestaat. Vanuit deze constatering dient een heel scala aan belanghebbenden en probleempercepties zich aan met als gevolg dat zich een ingewikkeld krachtenveld, met onder meer een grote invloed van wet- en regelgeving, ontwikkelt waarbij de Bouwdienst de verantwoordelijkheid heeft om de beheersbaarheid van het probleem en de kwaliteit van de oplossing te bewaken. Daarbij dient de Bouwdienst op basis van het projectmanagement en de technische analyse tot een haalbare en toetsbare scope te komen, waarbij de mogelijkheden bestaan om middels verschillende contractvormen het doel te bereiken.

D&C wordt daarbij 20 tegen 1 gebruikt ten opzichte van DBFM. De reden hiervoor is dat DBFM een service contract is en D&C niet. DBFM voldoet vanuit het oogpunt van de Bouwdienst namelijk niet aan de eisen van beheersbaarheid van het proces en de kwaliteit. Een voorbeeld daarvan is de hoeveelheid inspraakmogelijkheden waardoor ontwikkelingsprocessen een bepaalde hoeveelheid tijd nodig hebben en er altijd onzekerheden blijven ontstaan. Kort gezegd kan gesteld worden dat D&C beter aansluit op de huidige manier van werken in Nederland waarbij zorgvuldigheid en kwaliteit leidinggevend zijn, dan DBFM. D&C draagt daarbij zorg voor die zorgvuldigheid en kwaliteit gewaarborgd door de veronderstelde spilfunctie van de Bouwdienst te benadrukken.

De introductie van DBFM conflicteert met de bestaande normatieve institutie D&C contracten waarmee de Bouwdienst zichzelf beter in staat acht te sturen op de zorgvuldigheid van het proces en de kwaliteit van de oplossing. D&C sluit daarbij aan op de cultureel-cognitieve instituties.

6.2.3 *Regulatieve instituties*

Binnen de Bouwdienst wordt met enige argwaan naar de PPC gekeken. De reden hiervoor is dat de PPC niet aansluit op de complexiteit van het betreffende vraagstuk. Bovendien worden er vraagtekens gezet bij de methodiek aangezien werkelijke projectparameters in de berekening ontbreken waardoor de uitkomsten met veel onzekerheden omgeven zijn. Ervaringen met DBFM projecten in Nederland bieden namelijk een betere indicatie van het 'presteren' van DBFM dan de parameters die nu gebruikt worden. Daarnaast zorgt DBFM, en daarbij ook de PPC, er voor dat het voorbereidingstraject van een project langer duurt. De doorlooptijd wordt door de toepassing van DBFM 1 jaar langer waardoor het momentum van een politieke prikkel onder benut wordt. Hieruit blijkt dat op regulatief niveau de toepassing van de PPC niet aansluit op het bestaande besluitvormingsproces.

6.2.4 *Subanalyse Rijkswaterstaat, Bouwdienst*

Binnen de Bouwdienst blijkt dat de DBFM niet aansluit op de noodzaak voor de organisatie om middels een zorgvuldig proces een kwalitatief goede oplossing te creëren. De D&C contractvorm als normatieve institutie bevestigt de spilfunctie van de Bouwdienst, van DBFM wordt verondersteld dat deze de spilfunctie ter discussie stelt. De PPC versterkt dit beeld door het complexe proces terug te brengen tot twee netto contante waarden waarmee de complexiteit van het proces wordt gebagatelliseerd, op het regulatieve niveau wordt daarmee de ervaringen op het normatieve niveau versterkt.

6.3 Deelanalyse Rijkswaterstaat

Zowel bij de Kennispool PPS als de Bouwdienst komt een beeld naar voren waarin de nadruk bij het functioneren van Rijkswaterstaat ligt op haar uitvoerende identiteit. De cultureel-cognitieve instituties benadrukken de spilfunctie van Rijkswaterstaat in relatie tot haar verantwoordelijkheid om middels zorgvuldige processen en kwalitatieve oplossingen bij te dragen aan een beter infrastructureel netwerk in

Nederland. Daarbij bevestigt de bestaande toepassing van D&C en prestatiecontracten deze spilfunctie door Rijkswaterstaat de mogelijkheid te bieden invloed uit te oefenen op zowel de technische als de procesmatige aspecten van een infrastructureel project. Vanuit die optiek wordt verondersteld dat DBFM deze spilfunctie ondermijnt door geen producten maar diensten uit te vragen. De sterk financiële benadering van de PPC versterkt daarbij dit beeld door middels haar streven naar twee netto contante waarden geen recht te doen aan de zowel technische als procesmatige complexiteit van infrastructurele projecten in Nederland.

7 Rijksgebouwendienst

In dit hoofdstuk zal de verklaring voor de mate van institutionalisering van DBFM/O en van de toepassing van de PPC verklaard worden aan de hand van de Rijksgebouwendienst, Dienst Justitiële Inrichtingen en het Facilitair Bedrijf van Rijkswaterstaat. De reden hiervoor is dat de Rijksgebouwendienst altijd in opdracht van andere Rijksoverheidsorganisaties optreedt en derhalve gezamenlijk met de uiteindelijke gebruiker en het ministerie van Financiën een beslissing neemt over de uiteindelijke vorm van huisvesting.

7.1 Rijksgebouwendienst

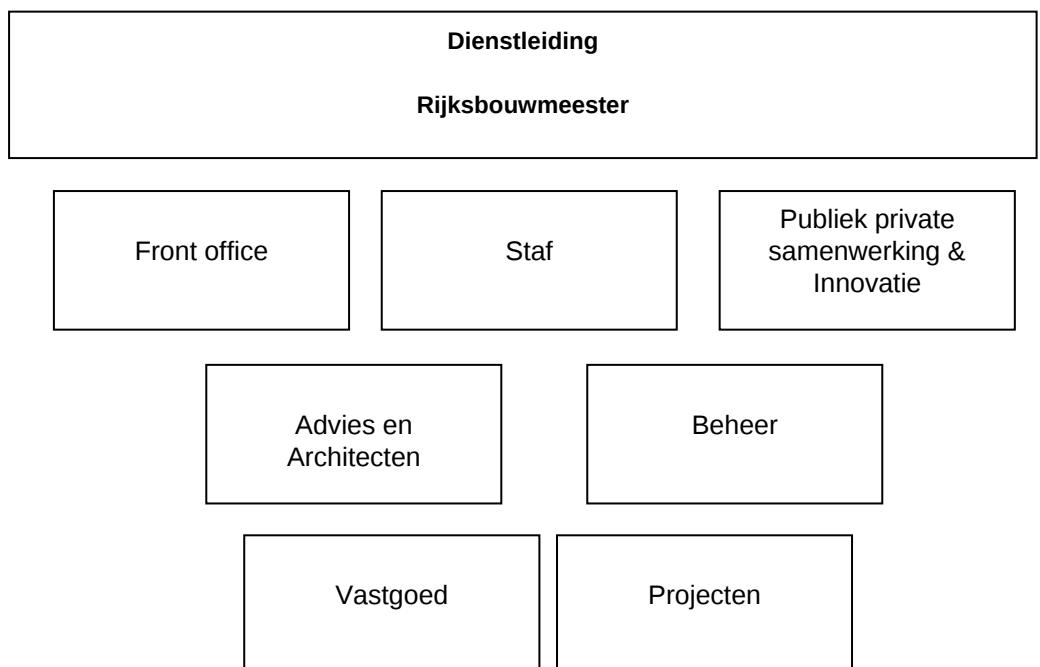
7.1.1 Cultureel-cognitieve instituties

De missie van de Rijksgebouwendienst wordt in het jaarverslag 2007 als volgt geformuleerd (Rijksgebouwendienst, 2007:9):

De Rijksgebouwendienst draagt bij aan het succesvol functioneren van zijn klanten door het bieden van efficiënte en effectieve huisvestingsoplossingen. Met het in stand houden van monumenten draagt de Rijksgebouwendienst bij aan het behoud van ons cultureel erfgoed.

Binnen haar *domein* heeft de Rijksgebouwendienst de taak Rijksoverheidsorganisaties, of 'klanten', te huisvesten. Dit binnen de kaders van het rijkshuisvestingsstelsel, waarvoor sinds 2008 het directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk van het Ministerie van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk is. De klant heeft budget voor huisvesting op haar begroting en is daarmee verantwoordelijk voor de kwantitatieve en kwalitatieve keuze binnen de grenzen van bestaand beleid en de financiële mogelijkheden. Vanuit de wensen van de klant wordt daarbij door de RGD gezocht naar de meest doelmatige huisvesting. De RGD vervult hierbij een coördinerende functie waarbij de behoeftevraag omgezet wordt in een concrete oplossing in de vorm van huur, koop of ontwikkeling van huisvesting. De relatie tussen 'de klant' en de RGD is daarbij gebaseerd op het feit dat 'de klant' gehuisvest is in panden die in eigendom zijn van het Rijk of namens het Rijk gehuurd worden uit de markt. De Rijksgebouwendienst is daarbij het middel om als Rijksoverheid met één inkooporganisatie richting de markt te treden, waardoor de onderhandelingspositie van de overheid toeneemt.

De *vorm* van de organisatie is na reorganisaties in 2003 meer afgestemd op het primaire proces binnen de Rijksgebouwendienst met als doel de Rijksgebouwendienst te veranderen van een 'bouwdienst' naar een rol als 'professioneel opdrachtgever'. Feitelijk is er een niet-hiërarchische organisatie ontstaan waarbij de verschillende onderdelen afhankelijk van de unieke vereisten van een project in relatie tot elkaar staan. Het organisatiemodel ziet er als volgt uit (Rijksgebouwendienst, 2007:65): (Vanaf mei 2009 is PPS&I ingebed bij de directie Projecten)



Figuur 7 Organogram Rijksgebouwendienst

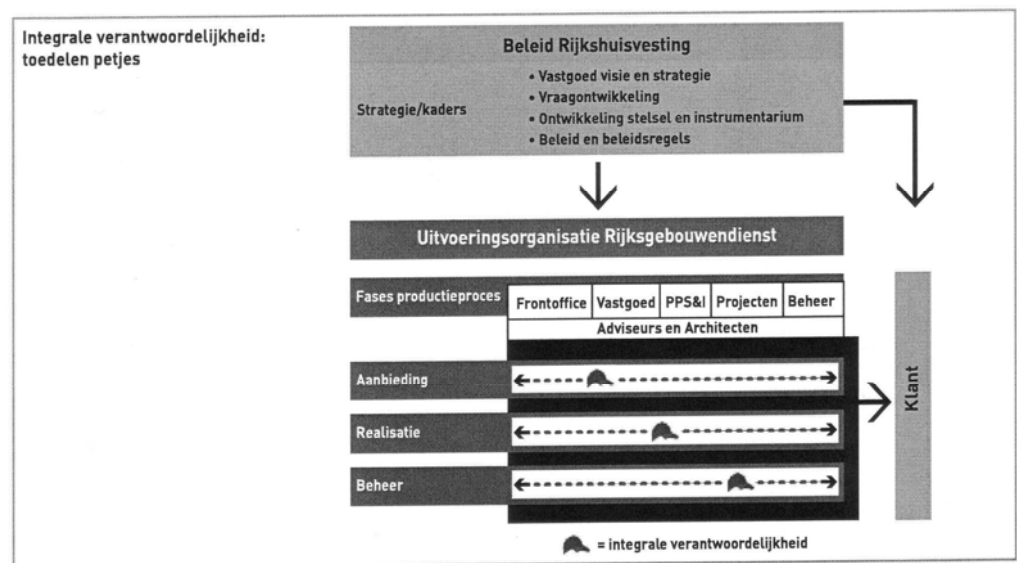
Om het *presteren* van de organisatie te toetsen word gebruik gemaakt van klanttevredenheidsonderzoeken. Een 'goede' prestatie wordt daarbij geïnterpreteerd als dat proces waarbij de Rijksgebouwendienst in staat is gebleken waar te maken wat van te voren met de klant is afgesproken en het proces richting de oplossing 'goed' is doorlopen.

Gesteld mag dan worden dat de nadruk binnen de Rijksgebouwendienst gericht is op de dienstverlening aan de klant die te kampen heeft met een specifieke huisvestingsproblematiek. Zowel de formulering van het *domein*, de flexibele *vorm*

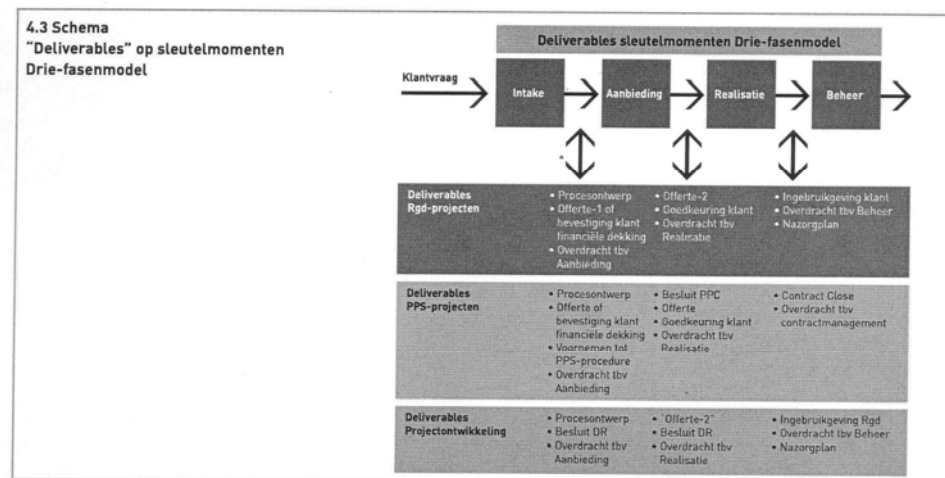
van de organisatie en de toetsing van het *presteren* zijn gericht op klanttevredenheid. De verwachting van de klant wordt binnen gestelde kaders als uitgangspunt genomen voor het functioneren van de Rijksgebouwendienst.

7.1.2 Normatieve instituties

Uit de cultureel-cognitieve instituties valt op te maken dat bij de Rijksgebouwendienst de relatie met de klant centraal staat. Niet alleen de wensen maar ook de relatie gedurende het uitvoeringsproces zijn van wezenlijk belang voor het functioneren van de organisatie. Om, gegeven de doelstelling van de Rijksgebouwendienst en gegeven de niet-hiërarchische organisatievorm, te voldoen aan de eisen met betrekking tot het presteren van de organisatie heeft de Rijksgebouwendienst een *3-fasenmodel* ontwikkeld (Rijksgebouwendienst, 2008:5):



Figuur 8 Rijksgebouwendienst, 3-fasenmodel



Figuur 9 Rijksgebouwendienst, 3-fasenmodel, deliverables

Kenmerkend voor dit 3 fasenmodel is dat het invulling geeft aan de doelstelling van de organisatie: het vinden van de meest doelmatige oplossing voor een huisvestingsprobleem binnen de grenzen van bestaand beleid, de financiële mogelijkheden en de wensen van de klant. Het bestaande beleid, ten aanzien van de eisen aan de huisvesting van overheidsorganisaties, vormt zoals aangegeven in het model het kader voor het handelen van de Rijksgebouwendienst als uitvoeringsorganisatie. Het inspelen op de wensen van de klant komt tot zijn recht middels de continue communicatie over en weer in elk van de fasen met de klant zelf, deze blijft namelijk gedurende het hele proces actief betrokken bij de ontwikkelingen en de te maken keuzen.

Daarnaast wordt invulling gegeven aan de eis dat er geproduceerd wordt wat er is beloofd door na elke fase een overdracht plaats te laten vinden van zogenaamde 'deliverables'. Na de intakefase wordt er bijvoorbeeld een intern overdrachtsdocument opgesteld dat een procesontwerp bevat en qua inhoud overeenkomt met de interne opdracht, waarbij de diepgang en omvang afhangen van de aard en omvang van het project (Rijksgebouwendienst, 2008:8). Door deze interne overdrachten, inclusief terugkoppeling naar en betrokkenheid van de klant, blijft de klant op de hoogte van de ontwikkelingen van het proces. De relatie tussen de front office en de intern verantwoordelijke voor een bepaalde fase is daarbij essentieel om de relatie met de klant op een optimaal niveau te behouden.

In relatie met de introductie van DBFM/O kan gesteld worden dat DBFM/O slechts een alternatief is voor de bestaande methodiek van bouwen dat binnen de RGD bekend staat onder de noemer Methode Project Management. In feite verandert de kern van het 3-fasenmodel niet, wel beïnvloedt de introductie DBFM/O de mogelijkheden tot aanpassen van het plan. Traditioneel aanbesteden volgens de MPM methodiek biedt de klant de mogelijkheid om gedurende het proces haar uitvraag aan te passen, wat een mogelijk verstorend effect heeft op het proces. Binnen de DBFM/O methodiek is deze mogelijkheid beperkt tot bepaalde wijzigingen voor gunning en na gunning waardoor de klant gezamenlijk met de RGD gedwongen wordt om haar uitvraag op een van te voren vastgesteld moment in het proces vast te leggen. Volgens de RGD biedt de DBFM/O methodiek derhalve een uitgangspunt om complex georganiseerde klanten en huisvestingsproblemen met een grote complexiteit tot een goed einde te brengen.

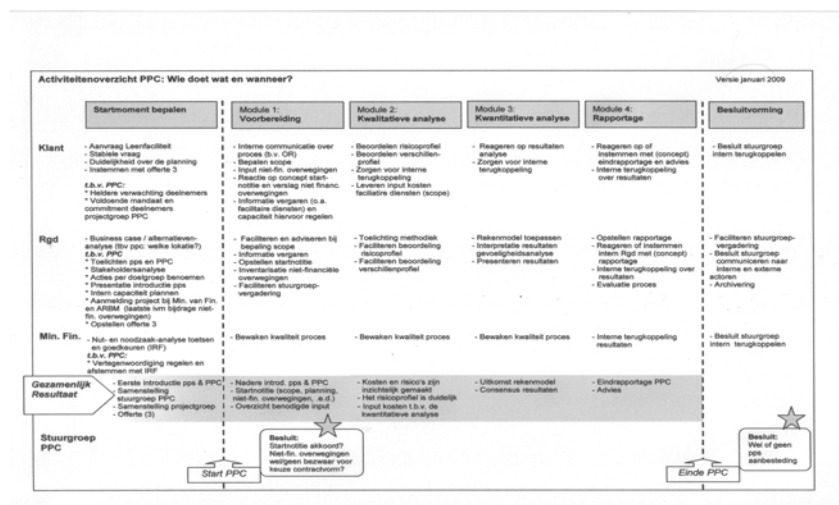
De invloed van DBFM/O op het 3-fasenmodel is dat de 'producten' van de drie verschillende fasen verschillen. De Frontoffice neemt nog steeds de intake van de casus voor haar rekening en stelt op basis daarvan een procesplan op. Daarna vindt in de eerste fase een PPC plaats waarbij onder verantwoordelijkheid van de directeur Vastgoed, de directeur van de klant en de directeur Financieringen van het Ministerie van Financiën conform de beleidslijn PPC's voor rijkshuisvesting op basis van de PPC een besluit wordt genomen over het al dan niet toepassen van DBFM/O. Bovendien wordt een soort 'voorbereidingsovereenkomst' met de klant gesloten als bevestiging voor de keuze tot DBFM/O. Daarna wordt het proces overgedragen aan de directeur PPS&I (vanaf mei 2009 de directeur Projecten) die de verantwoordelijkheid draagt voor de voorbereiding en uitvoering van de aanbestedingsprocedure tot en met de 'contract close'. Uiteindelijk neemt de directeur Vastgoed de projectverantwoordelijkheid op zich en draagt zorg voor de het contractmanagement gedurende de realisatie en beheerfase (Rijksgebouwendienst, 2008:7).

Uit deze uiteenzetting blijkt dat het 3-fasenmodel bij uitstek de normatieve institutie is die de werknemers van de Rijksgebouwendienst in staat stelt waar te maken wat in overeenstemming met de klant is afgesproken en bovendien het proces op een klantvriendelijke manier structureert met als ultiem resultaat een hoge score op klanttevredenheidsonderzoeken. De introductie van DBFM/O verandert in principe niets aan deze uitgangspunten voor de RGD, het verandert slechts de uitkomsten van de verschillende fasen.

7.1.3 *Regulatieve instituties*

Kenmerkend voor de uitvoering van de PPC, als vervanging van de aanbiedingsfase bij de Rijksgebouwendienst, is dat naast de klantorganisatie ook het Ministerie van Financiën deel neemt aan het besluitvormingsproces. Het Ministerie van Financiën waakt namelijk tijdens de uitvoering van de PPC over de kwaliteit van het proces. Hoewel de PPC als vervanging van de aanbiedingsfase voor de Rijksgebouwendienst niet een wezenlijk andere benadering vergt in relatie tot het 3-fasenmodel, verlangt de uitvoering van de PPC wel van de Rijksgebouwendienst om tijdens de PPC aandacht te besteden aan de introductie en uitleg van DBFM/O in het algemeen en de PPC in het bijzonder. Bij de klantorganisatie kan namelijk de kennis van en over DBFM/O en de PPC niet toereikend zijn, in feite wordt daarmee door middel van de PPC de klant begeleid richting een keuze. Sterker nog, de feitelijke inhoudelijke berekening van de alternatieven staat los van de wens of het gedrag van de klantorganisatie.

Dit betekent dat de verplichting om een PPC uit te voeren heeft geleid tot een vervlechting met het in 2008 ingevoerde 3-fasen model door een plek vrij te maken voor de PPC, de Rijksgebouwendienst blijft namelijk de coördinatiefunctie vervullen tijdens de uitvoering van de PPC. Het grootste verschil voor de Rijksgebouwendienst op het gebied van de uitvoer van de PPC ten opzichte van het traditionele werkwijze in het 3-fasenmodel is de verantwoordelijkheid om de klantorganisatie te begeleiden in haar keuze door onder meer de uitkomst van de feitelijke berekening op de, volgens de RGD, juiste wijze te duiden. Daarnaast bestaat het extra aspect met betrekking tot de deelname van het Ministerie van Financiën aan de uitvoer van de PPC en daarbij toeziet op de kwaliteit van het proces. De RGD blijft echter de coördinatiefunctie vervullen:



Figuur 10 Rijksgebouwendienst, activiteitenoverzicht PPC

7.1.4 Subanalyse Rijksgebouwendienst

Voor de Rijksgebouwendienst kan gesteld worden dat de cultureel-cognitieve instituties de dienstverlenende functie benadrukken. Zowel het domein, de flexibele organisatievorm en de definiëring van prestatie bevestigen dat. Op het normatieve niveau wordt dit versterkt door de toepassing van het 3 fasenmodel waarin de nadruk ligt op de optimale benutting van de primaire processen en de relatie met de klantorganisatie. De introductie van DBFM/O sluit daar in die zin op aan door in grote lijnen de kenmerken van het 3 fasenmodel over te nemen. De 'deliverables' aan het eind van elke fase verschilt weliswaar ten opzicht van de MPM methodiek, maar de principes van overdracht van projectverantwoordelijkheid en de relatie met de klantorganisatie blijven overeind. Bovendien is er ook ruimte in het 3 fasenmodel gecreëerd om de PPC uit te voeren. Hoewel de rol van de RGD daarin iets verandert ten aanzien van de klantorganisatie en de entree van het Ministerie van Financiën in het besluitvormingsproces zich aandient, ligt de uitvoering van de PPC wel in het verlengde van het gebruik van het 3 fasenmodel.

7.2 Dienst Justitiële Inrichtingen

7.2.1 Cultureel-cognitieve instituties

Het *domein* van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) bestaat uit het leveren van een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving door de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende maatregelen en door de aan hun zorg toevertrouwde personen de kans te bieden een maatschappelijk aanvaardbaar bestaan op te bouwen (DJI,

2008: missie). Dit betekent dat de DJI concreet zorg draagt voor voldoende plaatsingsmogelijkheden in elke regio in verhouding tot de gevraagde capaciteit. Daarnaast draagt de DJI, samen met haar ketenpartners, zorg voor de verbetering van de eigenschappen van de gedetineerden met als doel het tegen gaan van recidive. Kenmerkend voor het functioneren van de DJI is dat het fungeert als schakel tussen de politiek en de samenleving met als gevolg dat het functioneren van en de werkzaamheden verricht door de DJI politiek gevoelig liggen.

Om deze verantwoordelijke taak uit te voeren ligt de nadruk in de organisationele *vorm* op de primaire processen, de DJI kan worden gekenschetst als een mensen-mensen bedrijf waarbij de nadruk ligt op de relatie tussen de werknemers en de gedetineerde. Deze relatie komt tot stand in het werk van de Penitair Inrichting Werkers en de bewaarders. Elke andere afdeling binnen de organisatie is een afgeleide van dit centrale proces en hebben derhalve tot doel de primaire processen binnen de inrichtingen tot zijn recht te laten komen.

Het *presteren* van de organisatie wordt getoetst aan de hand van de kostprijsberekening van het programma van een gedetineerde. Van de DJI wordt verwacht in staat te zijn om binnen duidelijke limieten op basis van deze kostprijsberekening de gedetineerde een programma aan te bieden van 9 uur buiten de cel. Een tweede aspect is dat de capaciteit voldoende moet zijn om korte termijn gedetineerden voornamelijk in de regio te kunnen insluiten om op die manier de bestaande relatie met de ketenpartners in stand te houden. Belangrijke voorwaarde voor het succes daarbij is dat de status-quo van de gedetineerden wordt gehandhaafd door de ketenpartners daadwerkelijk de mogelijkheid te geven contact met de gedetineerde te leggen.

Dit betekent dat de cultureel-cognitieve instituties van de DJI het beeld van de primaire processen bevestigen: het uitvoeren van vrijheidsbenemende maatregelen, zorg dragen voor beperking van mogelijke detentieschade, voorkoming van recidive en zorg dragen voor de veiligheid van de gedetineerde binnen de grenzen van de kostprijsberekening.

7.2.2 *Normatieve instituties*

Kenmerkend voor de normatieve instituties is de jaarplancycclus. Deze cycclus bestaat uit een jaarlijkse uitgave van een document waarin staat beschreven wat de belangrijkste aandachtspunten en ontwikkelingen zijn binnen de organisatie. In overeenstemming met de cultureel-cognitieve instituties ligt in de jaarplancycclus de

nadruk voornamelijk op verbeteringen en aanpassingen van die activiteiten behorende tot het primaire proces. Voorbeelden daarvan uit het jaarplan 2008 zijn bijvoorbeeld extra aandacht voor veiligheid als gevolg van de Schipholbrand in 2005, de introductie van een nieuwe standaardprocedure bij binnenkomst van gedetineerden en het scheiden van straf- en civielrechtelijke jongeren in drie fases tot 2010 als gevolg van politieke eisen. Deze jaarplancycclus bepaalt daarmee het veranderende functioneren van de individuele werknemer en licht hen ook voor over de mogelijke wijzigingen.

De jaarplancycclus heeft ook zijn weerslag op de bouw van nieuwe of verbouw van bestaande inrichtingen als afgeleide van het primaire proces. Bij de traditionele manier van werken komt de DJI, als gebruiker, met een uitgebreid en zeer gespecificeerd programma van eisen waarin ondermeer aandacht wordt besteed aan beveiligingsaspecten en ruimtelijke indeling van de instellingen. Centraal in dit programma van eisen staat de normatieve overtuiging dat het ontwerp van een instelling het primaire proces maximaal tot zijn recht dient te laten komen. Veranderingen in dat primaire proces als gevolg van het uitkomen van een nieuw jaarplan hebben daarbij hun weerslag op het programma van eisen dat door de DJI op tafel wordt gelegd. Over het algemeen wordt er door de DJI zelfs een architect ingehuurd om dit programma van eisen om te zetten in een ontwerp dat vervolgens door de RGD uitgewerkt kan worden tot een gebruiksklaar gebouw.

De introductie van DBFM/O heeft tot gevolg dat er een verandering optreedt voor afdelingen als de bouwdienst en de afdeling inkoop waarbij extra verwachtingen worden geschept ten aanzien van de capaciteiten van de medewerkers op het gebied van outputspecificering en contractmanagement. Standaardisering van de outputspecificaties behoort binnen het gevangeniswezen wel degelijk tot de mogelijkheden, echter de daadwerkelijke prikkel voor de DJI ontbreekt om DBFM/O te omarmen. Gegeven de prestatiemeting in bestaande budgettering en de focus op het primaire proces levert DBFM/O geen winst op voor de organisatie DJI 'an sich'. DBFM/O zal voor de DJI alleen tot gevolg hebben dat een deel van het takenpakket verandert en het budget voor de uitvoering zal afnemen. Daarbij komt dat de specifieke eisen aan het gevangeniswezen tot gevolg hebben dat de ruimte tot innovativiteit van consortia beperkt is zolang het personeel geen onderdeel uitmaakt van het hele project. Het complete scala aan eisen met betrekking tot de bouw van gevangenissen is namelijk afhankelijk van de kenmerken van het primaire proces en dient daar op afgestemd te worden.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat in het continue streven naar verbeteringen ten aanzien van het primaire proces, de introductie van DBFM/O de ruimte voor DJI om haar taken uit te voeren verkleint zonder dat er een positieve prikkel voor DJI is om er toch aan deel te nemen.

7.2.3 *Regulatieve instituties*

Bij werknemers van DJI wordt de toepassing van de PPC ervaren als een verplichting waarbij er voor de DJI geen voordelen aanzitten. Deelnemen aan PPC betekent vanuit DJI oogpunt deelnemen aan een proces waarin de verschillende organisaties verschillende belangen hebben ten aanzien van de introductie van DBFM/O: de RGD heeft een organisatie opgetuigd om meer projecten middels DBFM/O daadwerkelijk te ontwikkelen en zal DBFM/O promoten en het Ministerie van Financiën heeft zich zelf tot doel gesteld om het gebruik van de DBFM/O contractvorm te laten toenemen en zal dus gedurende het proces ook sturen op een positieve uitkomst voor DBFM/O. Voor DJI wordt daarbij ook een onduidelijk rekenmodel toegepast om de meerwaarde van DBFM/O aan te tonen. Dit betekent dat er geen sprake is van een institutionalisering van de toepassing van de PPC. Voor de DJI heeft dit proces geen enkele waarde en bovendien wordt het ervaren als proces met een verplichtend karakter.

7.2.4 *Subanalyse Dienst Justitiële Inrichtingen*

De cultureel-cognitieve en de normatieve instituties staan in sterke relatie tot elkaar met betrekking tot de nadruk op het goed laten functioneren van het primaire proces. De introductie van DBFM/O verstoort deze relatie door een deel van het functioneren van de DJI aan te passen zonder dat het, het functioneren van het primaire proces bevordert. Sterker, het bouwen van gebouwen is een afgeleide van het functioneren van de PIW'ers en bewaarders en zal derhalve weinig aan verandering onderhevig zijn. In relatie daarmee wordt de toepassing van de PPC als een verplichting ervaren waar geen voordelen voor DJI aan zitten. Het wordt gezien als een middel van de RGD en het Ministerie van Financiën om de introductie van DBFM/O te versnellen.

7.3 Rijkswaterstaat, Facilitair Bedrijf

7.3.1 *Cultureel-cognitieve instituties*

Het *domein* van het Facilitair Bedrijf van Rijkswaterstaat bestaat uit de verantwoording voor het leveren van facilitaire producten en diensten aan haar interne klanten. Dit zijn naast de verschillende regionale diensten ook de specialistische diensten van Rijkswaterstaat. Tot de producten worden zowel de huisvesting als de voorzieningen binnen de huisvesting gerekend, inclusief het onderhoud daarvan. Het gaat hierbij om de gebouwen waarin het primaire proces van Rijkswaterstaat haar vorm krijgt.

De afdeling Advies en Projecten is daarbij het centrale aanspreekpunt voor de betrokken HID met betrekking tot projecten met een waarde van 100.000 euro of meer. Deze projecten worden naar de afdeling Advies en Projecten doorverwezen nadat de HID contact heeft opgenomen met het Facilitair Contact Centrum. De kerntaak van de afdeling is om de vraag of behoefte van de HID om te zetten in een concreet advies inclusief de voorbereiding van de inkoop.

De *vorm* van het Facilitair Bedrijf bestaat uit de afdelingen *Advies en Projecten (A&P)*, *Inkoop Bedrijfsmiddelen en Regie (IB&R)*, *Facilitair Contact Centrum (FCC)* en de verschillende regionale afdelingen. Het FCC is daarbij het centrale aanmeldpunt voor de directeur bedrijfsvoering van de 'vragende dienst'. De facilitaire regio's (5) zijn verantwoordelijk voor het dagelijkse onderhoud en de kleinere verhuizingen. A&P is verantwoordelijk voor alle projecten met een waarde van 100.000 euro of meer waarbij het zowel de voorbereiding doet als de inkoop van de gebruikerskant van de vraag.

De kwaliteit van het geleverde product, of het *presteren*, wordt getoetst aan de hand van de zogenaamde *Product Diensten Catalogus (PDC)* waarin de basisstandaarden voor alle te leveren producten en diensten van het Facilitair Bedrijf staan vermeld. Daarmee wordt beoogd een standaardniveau van producten en diensten aan de klanten te leveren. Feitelijk wordt de wens van de klant vertaald in de criteria van de PDC. Elk jaar vindt er een PDC evaluatie plaats waarbij de standaarden indien nodig worden aangepast

Centraal in het werk van het Facilitair Bedrijf staat de overtuiging 'advies op maat' te kunnen geven. Daarbij onderschrijft de organisatie het cultureel-cognitieve standpunt van standaardisering en uniformering van facilitaire dienstverlening aan de hand van de PDC. De doelstelling van het Facilitair Bedrijf is daarbij om de wens van een dienst of afdeling binnen Rijkswaterstaat te vertalen in de mogelijkheden van de PDC.

7.3.2 *Normatieve instituties*

Centraal in de doelstelling van het Facilitair Bedrijf staat het geven van 'advies op maat'. Daarbij wordt veel belang gehecht aan het regiemodel dat als uitgangspunt heeft de uitvoering uit te besteden maar de regievoering op de uitvoering bij het Facilitair Bedrijf blijft liggen. Dit betekent dat het bedrijf zelf verantwoordelijk is voor het klantmanagement door middel van de FCC, de coördinatie van de uitvoering, advies, projectleiding, inkoop, regievoering op contracten, inhoudelijke administratieve ondersteuning, archief en registratie, werkzaamheden bibliotheken en objectbeheer gebouwinrichting. Aangezien de verwachtingen van de klanten met betrekking tot de operationalisering van de eisen in de standaarden van de PDC niet altijd in overeenstemming zijn met de daadwerkelijke operationalisering, ontstaat er een zeer procesmatige overlegstructuur waarbij deze operationalisering centraal staat. In ultimo ontstaat er discussie binnen de driehoeksverhouding PDG van Rijkswaterstaat als portefeuillehouder huisvesting, de betrokken HID en het Facilitair Bedrijf. Het regiemodel als waarborg voor de kwaliteit van het te leveren product heeft dus tot gevolg dat een procesmatige, iteratieve overlegstructuur ontstaat.

In relatie tot de introductie van DBFM/O kan gesteld worden dat er een andere manier van managen wordt gevraagd. Er treedt een verschuiving op van regieorganisatie naar een meer juridische organisatie waarin de nadruk ligt op contractbeheersing. Daarbij wordt bovendien een halt toegeroepen aan het regiemodel als iteratief proces omdat DBFM/O een meer gestructureerde aanpak vereist. Hierdoor ontstaat er wellicht wel een probleem bij de operationalisering van de PDC in de DBFM/O aanbestedingsdocumenten, er bestaat zelfs de mogelijkheid dat het geleverde product door de marktpartij niet valt te toetsen met behulp van de PDC waardoor de kwaliteit van het geleverde product onduidelijk is.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat de introductie van DBFM/O wellicht als een versterking van het regiemodel kan worden beschouwd door de verschillende onderdelen in het regiemodel meer te structureren. Wel wordt daardoor het iteratieve proces dat tot dusver het functioneren van het Facilitair Bedrijf kenmerkte gefrustreerd.

7.3.3 *Regulatieve instituties*

De PPC volgt een heel strak regiem, het gevoel bestaat dat wat je er in stopt er ook uit komt. Het voor het Facilitair Bedrijf kenmerkende iteratieve proces van besluitvorming sluit hier onvoldoende op aan waardoor het los komt te staan van de

context. Eigenlijk wordt de toepassing van de PPC niet ervaren als dat het in relatie zou staan met de oorspronkelijke vraag van de klant, waardoor het gekenmerkt wordt als een 'project in een project'. Daarbij wordt de noodzaak niet gezien om de PPC uit te laten voeren door het Facilitair Bedrijf aangezien het gaat om een financiële vergelijking waarbij de berekening na de vaststelling van de outputspecificaties ook door derden zou kunnen worden gedaan. Bovendien wordt er ook druk uitgeoefend door de uiteindelijke gebruiker van het gebouw, de HID'er, die de verwachting heeft dat aan zijn eisen wordt voldaan.

7.3.4 *Subanalyse Rijkswaterstaat, Facilitair Bedrijf*

Gegeven de cultureel-cognitieve instituties die de nadruk leggen op het geven van 'advies op maat' en de introductie van het regiemodel als normatieve institutie, is er een iteratief besluitvormingsproces ontstaan waarbinnen alle betrokken partijen de ruimte krijgen om binnen de grenzen van de PDC te streven naar de beste oplossing. De introductie van het concept DBFM/O biedt wel mogelijkheden om het proces meer te structureren als gevolg van de definiëring van de uitvraag, maar er bestaan twijfels over de relatie tussen de uit te vragen diensten in de aanbestedingsdocumenten bij DBFM/O en de standaarden van de PDC. De PPC gaat bovendien wezenlijk in tegen dit iteratieve proces door een zeer rigide structuur aan te nemen. De toepassing van de PPC sluit daardoor niet aan op de bestaande werkmethoden binnen het Facilitaire Bedrijf van Rijkswaterstaat.

7.4 **Deelanalyse Rijksgebouwendienst**

Uit de voorgaande analyse mag geconcludeerd worden dat er bij de uitvoering van de PPC een situatie is ontstaan waarbij er verschillend over DBFM/O in het algemeen en de toepassing van de PPC in het bijzonder door de betrokken organisaties wordt gedacht op basis van de specifieke institutionele kenmerken van elke organisatie. Het Ministerie van Financiën beschouwt de PPC als ultiem middel om het gebruik van de contractvorm DBFM/O toe te laten nemen. De RGD heeft haar organisatie dusdanig georganiseerd dat de uitvoering van de PPC een natuurlijke plek inneemt en er geen belemmeringen zijn voor toepassing van de contractvorm DBFM/O. Zowel op cultureel-cognitief, normatief als regulatief niveau sluiten de eisen van DBFM/O en de PPC dus aan op de institutionele kenmerken van deze organisaties.

Dit is in tegenstelling tot de Dienst Justitiële Inrichtingen en in mindere mate het Facilitair Bedrijf van Rijkswaterstaat. Voor de Dienst Justitiële Inrichtingen geldt dat het concept DBFM/O niet aansluit op de doelstelling van de organisatie om alles in

werking te zetten om het primaire proces zo goed mogelijk te organiseren. De normatieve institutie jaarplancyclus als waarborg voor het goed functioneren van de organisatie sluit niet aan op de eisen die DBFM/O stelt. Op regulatief niveau uit dit zich in duidelijk gebrek aan waardering voor het proces zelf of de uitkomst van de PPC, versterkt door het verplichtende karakter. Voor het Facilitair Bedrijf van Rijkswaterstaat geldt dat de introductie van DBFM/O theoretisch wellicht aansluit op het bestaande regiemodel, maar dat in werkelijkheid de structuur van een DBFM/O aanbestedingstraject niet in overeenstemming is met het iteratieve besluitvormingsproces waar het regiemodel binnen Rijkswaterstaat nu door gekenmerkt wordt. Deze uitkomst wordt beïnvloed door de uitvoering van de PPC die deze tegenstelling tussen DBFM/O en het iteratieve besluitvormingsmodel versterkt.

Bij de toepassing van de PPC bij de Rijksgebouwendienst ontstaat er dus een botsing op het normatieve niveau waarbij het Ministerie van Financiën en de Rijksgebouwendienst aan de ene kant de toepassing van DBFM/O propageren en DJI of het Facilitair Bedrijf van Rijkswaterstaat aan de andere kant op zijn minst twijfels hebben bij de bruikbaarheid van DBFM/O voor het succesvol uitvoeren van hun taken. Het rigide karakter van een PPC versterkt daarbij deze botsing door in te gaan tegen het bestaande iteratieve proces bij het Facilitair Bedrijf en de focus op het primaire proces bij de Dienst Justitiële Inrichtingen.

8 Uitkomsten onderzoek en conclusie

Doelstelling van dit onderzoek is een verklaring te vinden voor het gegeven dat de toepassing van de PPC niet of onvoldoende heeft bijgedragen aan een bredere acceptatie van de DBFM/O contractvorm bij de ontwikkeling van Rijksvastgoedobjecten en infrastructuur in Nederland. Als mogelijke verklaring is in dit onderzoek onderzocht in welke vorm het theoretisch veronderstelde verband tussen cultureel-cognitieve, normatieve en regulatieve instituties zich openbaart. Daarvoor is bij de drie geselecteerde cases Stichting Lucas Onderwijs, Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst gekeken naar het verband tussen de manier waarop een organisatie haar *domein* van activiteiten, de bijbehorende noodzakelijke *vorm* van de organisatie en de criteria voor het toetsen van haar *presteren* definieert op het cultureel-cognitieve niveau en de manier waarop een organisatie de contractvorm DBFM/O beoordeelt als waarborg voor de kwaliteit van het functioneren van de organisatieleden op het normatieve niveau en vanuit die beoordeling het PPC proces in gaat en de uitkomst van dat proces interpreteert op het regulatieve niveau.

Uit het onderzoek naar Stichting Lucas Onderwijs blijkt dat Stichting Lucas Onderwijs zich met name richt op het ontzorgen van de individuele scholen en haar docentencorps teneinde de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen. Niet alleen als doelstelling, ook in het dagelijkse functioneren van de organisatie is alles gericht op deze faciliterende rol van de stichting. Van DBFM/O als contractvorm voor het destijds nieuw te ontwikkelen gebouw van het Montaigne Lyceum, werd dan ook verwacht dat deze de faciliterende en ontzorgende rol van Stichting Lucas Onderwijs ten opzichte van het Montaigne Lyceum zou versterken. Deze normatieve beslissing is op geen enkele wijze beïnvloed door de uitkomst van de uitgevoerde PPC. Daaruit kan worden geconcludeerd dat de aansluiting van de DBFM/O contractvorm op bestaande normatieve instituties de belangrijkste oorzaak is geweest voor de beslissing om deze contractvorm toe te passen bij de ontwikkeling van de nieuwbouw voor het Montaigne Lyceum.

In tegenstelling tot Stichting Lucas Onderwijs, blijkt dat de institutionalisering van DBFM/O bij Rijkswaterstaat in het algemeen en de Bouwdienst van Rijkswaterstaat in het bijzonder niet vanzelfsprekend gaat. Rijkswaterstaat ziet zichzelf als een uitvoeringsorganisatie die sterke invloed kan uitoefenen op de technische en procesmatige aspecten bij de ontwikkeling van infrastructuur in Nederland. Bestaande normatieve instituties als de contractvormen D&C en prestatiecontracten

versterken daarbij de spilfunctie van de organisatie in een dergelijk proces. Bij Rijkswaterstaat bestaat het beeld dat het uitvragen van diensten middels een DBFM/O contractvorm, juist inbreuk doet aan deze spilfunctie waardoor er minder invloed uitgeoefend kan worden op de technische en procesmatige kanten van het ontwikkelingsproces. Dat beeld wordt versterkt door de toepassing van de PPC waarbij het als eenzijdig financieel ervaren model, met als ultieme uitkomst twee netto contante waarden, niet recht doet aan zowel de technische als procesmatige complexiteit van een infrastructureel ontwikkelingsproject in Nederland. De toepassing van de PPC en de uitkomsten daarvan worden derhalve binnen Rijkswaterstaat over het algemeen niet serieus genomen.

Uit het onderzoek naar de institutionalisering van DBFM/O bij de Rijksgebouwendienst en twee van haar klanten, DJI en Rijkswaterstaat, komt een meer gemengd beeld naar voren. De Rijksgebouwendienst heeft een, met in cultureel-cognitieve instituties sterk verankerde, faciliterende rol voor overheidsorganisaties in de zoektocht naar een oplossing voor een huisvestingsvraagstuk. Met de relatief recente ontwikkeling en implementatie van het 3 fasenmodel op normatief niveau bevestigt de Rijksgebouwendienst haar dienstverlenende functie door het ontwikkelingsproces sterk af te stemmen op de karakteristieken van een specifiek huisvestingsproject. De relatie tussen de verschillende organisatieonderdelen van de Rijksgebouwendienst is daarbij niet vastgelegd in een rigide verband, maar deze onderdelen opereren in relatieve onafhankelijkheid van elkaar. De specifieke kenmerken van de DBFM/O aanbestedingsvorm sluiten daar middels de 'deliverables' aan het eind van elke fase goed op aan in de vorm van het principe van overdracht van projectverantwoordelijkheid in relatie tot de klantorganisatie. De PPC krijgt daarin de ruimte door invulling te geven aan een van de fasen waarmee de Rijksgebouwendienst DBFM/O heeft geïnstitutionaliseerd in haar arbeidsproces.

Voor de DJI geldt daarentegen dat de invloed van het primaire arbeidsproces op huisvestingsvraagstukken enorm is. De grootste financiële en inhoudelijke prikkel voor de DJI zit in de optimalisering van het primaire proces dat wordt verricht door bewaarders en PIW'ers, huisvesting is daarvan een afgeleide en dient slechts ter ondersteuning van dat primaire proces. Dit uit zich in de jaarplancycclus als normatieve institutie waarin de nadruk ligt op de optimalisering van het primaire proces. DBFM, met haar nadruk op het secundaire proces, sluit daar niet op aan, dit beeld wordt versterkt door de als verplichtend ervaren toepassing van de PPC. Voor het Facilitair Bedrijf van Rijkswaterstaat geldt dat de introductie van DBFM/O theoretisch wellicht aansluit op het bestaande regiemodel, maar dat in werkelijkheid

de structuur van een DBFM/O aanbestedingstraject niet in overeenstemming is met het iteratieve besluitvormingsproces waar het regiemodel binnen Rijkswaterstaat nu door gekenmerkt wordt. Deze uitkomst wordt beïnvloed door de uitvoering van de PPC die deze tegenstelling tussen DBFM/O en het iteratieve besluitvormingsmodel versterkt.

Uit elk van de cases blijkt dat de sterke verankering van bestaande normatieve instituties in de bestaande cultureel-cognitieve instituties er voor zorgt dat de daadwerkelijke confrontatie bij de uitvoering van de PPC plaatsvindt op het normatieve niveau. De mate waarin een organisatie de PPC accepteert als onafhankelijk besluitvormingsmodel is dus afhankelijk van de mate waarin de kenmerken van DBFM/O aansluiten op bestaande normatieve instituties in de betreffende organisaties. Dit betekent dat met de introductie van de PPC als veranderingstool op het regulatieve institutionele niveau, door het Ministerie van Financiën, de discussie met betrekking tot de acceptatie van DBFM/O op het verkeerde niveau wordt gevoerd.

Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat de mate van acceptatie van DBFM/O op het normatieve niveau binnen organisaties afhankelijk is van de mate waarin de introductie van DBFM/O een verandering in het primaire arbeidsproces dan wel het secundaire arbeidsproces tot gevolg heeft. De introductie van DBFM/O bij de Rijksgebouwendienst en Stichting Lucas Onderwijs heeft een verandering van het secundaire arbeidsproces tot gevolg en over het algemeen hebben deze organisaties DBFM/O in hogere mate geïstitutionaliseerd dan Rijkswaterstaat en Dienst Justitiële Inrichtingen, waar duidelijk sprake is van invloed op het primaire arbeidsproces.

Op basis van dit onderzoek kan daarom geconcludeerd worden dat het gegeven dat de introductie van de PPC op het regulatieve niveau niet aansluit op de daadwerkelijke te beslechten confrontatie tussen bestaande instituties en de contractvorm DBFM/O, de verklaring is voor het gegeven dat de toepassing van de PPC niet of onvoldoende heeft bijgedragen aan een bredere acceptatie van de DBFM/O contractvorm bij de ontwikkeling van Rijksvastgoedobjecten en infrastructuur in Nederland. Bovendien blijkt uit mijn onderzoek voldoende basis te ontstaan voor de conclusie dat de introductie van DBFM/O in het secundaire arbeidsproces van een organisatie een mindere mate van conflict tot gevolg heeft dan bij de introductie van DBFM/O in het primaire arbeidsproces van een organisatie.

9 Aanbevelingen

Uit het onderzoek is gebleken dat de verklaring voor het gegeven dat de toepassing van de PPC niet of onvoldoende heeft bijgedragen aan een bredere acceptatie van de DBFM/O contractvorm bij de ontwikkeling van Rijksvastgoedobjecten en infrastructuur in Nederland, ligt in de constatering dat de PPC niet aansluit op het niveau waarop de daadwerkelijke confrontatie tussen bestaande instituties en DBFM/O plaats vindt. Dit betekent dat verwacht mag worden dat de continuering of zelfs versterking van bestaand beleid, zoals voorgesteld in het rapport van de Commissie Private Financiering van Infrastructuur, niet zal leiden tot een versnelde institutionalisering van de DBFM/O contractvorm bij infrastructurele projecten in Nederland. Deze verwachting wordt bovendien versterkt door het gegeven dat de introductie van DBFM/O bij infrastructurele projecten een verandering in het primaire proces van betrokken organisaties tot gevolg heeft, wat op basis van dit onderzoek waarschijnlijk betekent dat er een grote mate van conflict ontstaat tussen bestaande normatieve instituties van deze organisaties en de specifieke kenmerken van de DBFM/O contractvorm. Op basis van dit onderzoek kunnen derhalve drie concrete aanbevelingen worden geformuleerd:

- **Verleg de nadruk van beleid gericht op de toepassing van de PPC naar beleid gericht op de intrinsieke motivatie van organisaties om te kiezen voor de DBFM/O contractvorm. Leg daarbij in de discussie met organisaties de nadruk niet alleen op de financiële meerwaarde van de DBFM/O contractvorm, maar focus ook op de toegevoegde waarde van DBFM/O in de taakuitoefening van de organisatie.**

- **Betrek organisaties bij het maken van beslissingen door vast te leggen dat een vastgesteld aantal projecten in DBFM/O contractvorm wordt aanbesteed, maar laat de betrokken organisaties zelf de projecten uitkiezen. Daarmee worden organisaties in staat gesteld om intern de discussie te voeren over de positie die DBFM/O binnen bestaande organisationele structuren in kan nemen, wat een positieve invloed zal hebben op de mate waarin DBFM/O geïnstitutionaliseerd raakt binnen een organisatie.**

- **Creëer een win-win situatie door organisaties de kans te geven zelf gebruik te kunnen maken van (een deel) van de te behalen meerwaarde. Verandering van organisaties zal slechts dan succesvol zijn wanneer er ook een prikkel bestaat voor organisaties om te veranderen. Eerder genoemde aanbevelingen zullen versterkt worden door de organisaties ook zelf baat te laten hebben bij het creëren van meerwaarde.**

Indien het Ministerie van Financiën deze aanbevelingen over neemt mag verwacht worden dat de sleutel tot de verandering komt te liggen op de plek waar die hoort, bij de betreffende organisaties. Met het overnemen van deze aanbevelingen neemt het Ministerie van Financiën de andere organisaties serieus door henzelf invloed te laten uitoefenen op welke manier DBFM/O een rol kan spelen in hun bestaande beleid. Bovendien zal het creëren van de win-win situatie er voor zorgen dat zowel het Ministerie van Financiën als de andere organisaties zowel rationeel als emotioneel op zoek moeten gaan naar wederzijds voordeel en respect in alle interacties waardoor het denken van alle partijen zal veranderen van denken in conflicten naar het denken in mogelijkheden (Covey, 2006:141). De rigide en sterk financieel gekenmerkte rationaliteit zal daarmee vervangen worden door een meer op verandering vanuit bestaande structuren gerichte rationaliteit, met als gevolg een snellere institutionalisering van de DBFM/O contractvorm bij de ontwikkeling van Rijksoverheidsgebouwen en infrastructuur in Nederland.

Literatuurlijst

Bouckaert, G. (1997) Overview and Synthesis. In: OECD, *In Search of Results: Performance Management Practices*. Paris: OECD, pp. 7-33.

Bouckaert, G. en Halligan, J. (2008) *Managing Performance: International comparisons*. London: Routledge.

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

Covey, S.R. (2006) *De 8^{ste} eigenschap*. Van effectiviteit naar inspiratie. 5^{de} druk. Amsterdam: Uitgeverij Business Contact

Dienst Justitiele Inrichtingen (2008) *Jaarplan 2008*. Den Haag: DJI

DiMaggio, P. (1988) *Interest and Agency in Institutional Theory*. In: Zucker, L.G. (Red.) *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge (VS), Ballinger Publishing Company.

Erp, Y. van, (2008) *10 interviews met klanten: Justitie/DJI + Belastingdienst*. In opdracht van Rijksgebouwendienst en Ministerie van Financiën. Den Haag: Ministerie van Financiën, directie Financieringen (intern rapport).

Grix, J. (2004) *The Foundations of Research*. Hampshire (VK): Palgrave MacMillan

Hinings, B. En Greenwood, R. (1988) The Normative Prescriptions of Organization. In: Zucker, L.G. (Red.) *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge (VS), Ballinger Publishing Company.

Hood, C. (1991) A Public Management for all Seasons? In: *Public Administration*, 69(1):3-19

Hood, C. (1995) The "New Public Management" in the 1980's: variations on a theme. In: *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, no. 2/3, pp.93-109. UK, Elsevier Science Ltd.

Hood, C. en Peters, G. (2004) The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, no. 3, pp. 267-282

Kenniscentrum PPS (1998) *Eindrapport Meer Waarde door Samen Werken*. Den Haag: Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS.

Kenniscentrum PPS (1999) *Voortgangsrapportage PPS*. Den Haag: Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS

Kenniscentrum PPS (2001) *Voortgangsrapportage 2001*. Den Haag: Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS

Kenniscentrum PPS (2002a) *Handleiding Publiek Private Comparator*, Den Haag: Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS.

Kenniscentrum PPS (2002b) *DBFM, sturing door prikkels*, Den Haag: Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS.

Kenniscentrum PPS (2002) *Voortgangsrapportage 2002*. Den Haag: Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS

Kenniscentrum PPS (2004) *Voortgangsrapportage 'Van incidenteel naar structureel'*. Den Haag: Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS.

Klijn, E.H. en van Twist, M.J.W. (2007) Publiek-private samenwerking in Nederland. In: *Management en Organisatie*, nr. 3/4, pp.156-170.

Ministerie van Financiën (1999) *Van Beleidsbegroting naar Beleidsverantwoording*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Ministerie van Financiën (2006) *Werk in Uitvoering: Voortgangsrapportage 2006*. Den Haag: Ministerie van Financiën

Ministerie van Financiën (2008) *Samen Werken aan Meerwaarde: Voortgangsrapportage 2007 en vooruitblik 2008*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

OESO (1997), *In Search of Results: Performance Management Practices*. Paris:OESO.

Osborne, D. en Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. UK, Reading, Addison-Wesley Publishing.

Pollitt, C. en Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2nd edn. Oxford : Oxford University Press.

Rijksgebouwendienst (2007) *Jaarverslag 2007*. Den Haag: Rijksgebouwendienst.

Rijksgebouwendienst (2008) *Drie-fasenmodel: Sturing op het proces, Eenvoudig en Helder*. 2^e en gewijzigde druk. Den Haag: Rijksgebouwendienst.

Ruef, M. en Scott, W.R. (1998) A Multidimensional Model of Organizational Legitimacy: Hospital Survival in Changing Institutional Environments. In: *Administrative Science Quarterly*, 43 (4) pp. 877-904

Scott, W.R. (1983) The Organization of Environments: Networks, Cultural and Historical Elements. In: J.W. Meyer and W.R. Scott (ed.) *Organizational Environments*. Beverly Hills, Californai: Sage.

Scott, W.R. (2001) *Institutions and Organizations*. 2nd edition, Thousand Oaks: Sage Publications Inc.

Stone, D.A. (2000) *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Revisited Edition. New York: W.W. Norton C & Company.

Scott, W.R. (2004) Institutional Theory: Contributing to a Theoretical Research Program. In: Smith, K.G. en Hitt, M.A. *Great Minds in Management: The Process of Theory Development*. Oxford UK: Oxford University Press. Xx

Scott, W.R., M. Ruef, P.J. Mendel and C.A. Caronna (2000) *Institutional Change and Healthcare Organizations: From Professional Dominance to Managed Care*. Chicago: University of Chicago Press.

Shadish, W.R., T.D. Cook en D.T. Campbell (2002) *Experimental and Quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Boston (VS): Houghton Mifflin Company.

Townley, B., D.J. Cooper en L. Oakes (2003) Performance Measures and the Rationalization of Organizations. In: *Organization Studies*, 24 (7): 1045-1071. London, Sage Publications.

Twist, van M.J.W. (2002) *Dubbelspel: Publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen*. Utrecht: Uitgeverij Lemma B.V.

WRR (1999) *Over Publieke en Private Verantwoordelijkheden*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Zucker, L.G. (1977) The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. In: *American Sociological Review*, vol. 42, no. 5, pp. 726-743.

Zucker, L.G. (1988) Where Do Institutional Patterns Come From? In: Zucker, L.G. (Red.) *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge (VS), Ballinger Publishing Company.

Bijlagen

Bijlage 1 Interview protocol

Introductie interview

- Doelstelling onderzoek

Introductie geïnterviewde

Cultureel-cognitieve instituties:

- Domein
 - o *Elke organisatie beschouwt een aantal activiteiten tot haar 'kerntaken'. Als u kijkt naar uw organisatie, welke activiteiten beschouwt u als de kerntaken van uw organisatie?*
- Vorm
 - o *Om deze kerntaken uit te voeren is het noodzakelijk een structuur in de organisatie aan te brengen opdat de activiteiten op een zo goed mogelijke manier worden uitgevoerd. Structuur refereert daarbij niet alleen naar het organogram maar ook naar het type werknemers dat noodzakelijk is om uw kerntaken uit te voeren. Kunt u in relatie tot de door u genoemde kerntaken aangeven welke structuur volgens u voor uw organisatie noodzakelijk is?*
- Prestatie
 - o *Naast de structuur is het relevant voor een organisatie om aan te geven wanneer een bepaalde activiteit 'goed' is uitgevoerd. Welke definities van 'goed' zijn volgens u relevant binnen uw organisatie in relatie tot de kerntaken?*

Normatieve instituties:

- DBFM
 - o *U hebt aangegeven dat u ... tot de kerntaken van uw organisatie rekent, welke structuur er daarvoor nodig is en wanneer deze kerntaken goed zijn uitgevoerd. Op welke manier word in uw organisatie gewaarborgd dat de zojuist genoemde kwaliteit ook daadwerkelijk bereikt word?*

- o *U hebt aangegeven dat u ... tot de kerntaken van uw organisatie rekent, welke structuur er daarvoor nodig is en wanneer deze kerntaken goed zijn uitgevoerd. Vanuit dat gezichtspunt gezien, wat is uw beoordeling van het concept DBFM als contractvorm voor de uit te voeren kerntaken?*

Regulatieve instituties:

- PPC
 - o *Kunt u toelichten hoe het PPC proces eruit ziet?*
 - *Wat is het doel van het proces?*
 - *Wie zijn er bij het proces betrokken?*
 - *Hoe verloopt de samenwerking?*
 - *Waar loopt u tegenaan tijdens een PPC?*
 - *Hoe waardeert u de uitkomst van een PPC?*
 - o *Hoe beoordeelt u, vanuit dit beeld van DBFM en dit beeld van de PPC, het proces met betrekking tot de uitvoering van een PPC?*

Mogelijkheid tot het stellen van vragen.

Bijlage 2 Verslag interview Lucas Onderwijs, Montaigne Lyceum

Cultureel-cognitieve instituties:

Domein: Lucas Onderwijs is een schoolbestuur waar 40 scholen onder vallen, waar in totaal 3400 mensen werken en 31.000 leerlingen onderwijs genieten in 100 gebouwen. Lucas Onderwijs is actief in het primair onderwijs, speciaal onderwijs, onderwijs voor zeer moeilijk lerende leerlingen en het voortgezet onderwijs middels 7 grote scholengemeenschappen.

Doelstelling van Lucas Onderwijs is om meer te zijn dan som van de individuele scholen door een faciliterende rol op zich te nemen en door positie te nemen in brede maatschappelijke discussies. Dit houdt in dat Lucas Onderwijs ondersteuning biedt als centrale inkooporganisatie, de financiële huishouding van de scholen en begeleiding bij facilitaire aangelegenheden zoals bouw, verbouw, onderhoud e.d.

De rol in het maatschappelijk veld word door Lucas Onderwijs vervult door in contact te treden met de gemeenten, woningbouwcorporaties, ministerie en alle andere mogelijke partijen die betrokken kunnen zijn bij de ontwikkeling van de leerling. Op basis hiervan schrijft Lucas Onderwijs ook een kaderscheppende visie waarbinnen basisscholen in mindere mate en scholen in het voortgezet onderwijs in meerdere mate de ruimte krijgen om hun eigen beleid te voeren.

Vorm: Op basis van nog toe te zenden informatie

Prestatie: Het presteren van Lucas Onderwijs is zichtbaar in de optimale ontwikkeling van de individuele leerling met als afgeleide daarvan de maatschappelijke opdracht, horizontale verantwoording, personeelsbeleid en onderwijs opmaat. Wel stelt de geïnterviewde dat het haast onmogelijk is voor Lucas Onderwijs is om dit presteren te operationaliseren naar meetbare eisen. Bovendien is 'meten' van prestatie historisch verklaarbaar doch niet ingebed in het onderwijssysteem.

Wel kijkt Lucas Onderwijs naar het enige meet instrument voor handen, de cijfers van de Onderwijsinspectie. Echter, deze cijfers zijn slechts ter indicatie van trends en bieden meer houvast voor de individuele scholen omdat op dat niveau de cijfers worden gepresenteerd.

Normatieve instituties:

Een van de normatieve instituties binnen Lucas Onderwijs is het strategisch beleidsplan waarin het beleid van Lucas Onderwijs wordt toegelicht. Voor het basisonderwijs is plan redelijk leidinggevend voor het dagelijks handelen, scholen voor voortgezet onderwijs hebben meer ruimte om hun eigen invulling te geven aan hun te voeren beleid.

Daarnaast wordt de kwaliteit van het onderwijs geborgd middels een aantal 'checks and balances' in de organisatieopzet. Niet alleen bestaat er een gangbaar onderscheid tussen de rollen van de 'Raad van Toezicht en het 'College van Bestuur', ook is er een extra buffer aangebracht tussen het 'College van Bestuur' en de individuele scholen middels Bestuur Management Teams waarin clusterdirecteuren en instellingsdirecteuren zitting nemen.

Bovendien is er ook sprake van 'kennisgroepen' waarin op basis van verschillende onderwerpen, zoals personeel, vertegenwoordigers van individuele scholen deel nemen aan bijeenkomsten. Bovendien kan hierbij vanuit het servicebureau ondersteuning verleent worden. Centraal hierin staat het 'ontzorgen' van de individuele scholen zodat deze zich optimaal op hun onderwijstaken kunnen richten.

Confrontatie DBFM: DBFM sluit hier in theorie op aan doordat er voor de onderwijs directeuren minder beheerstaken verricht dienen te worden, dit was voor Lucas Onderwijs ook de belangrijkste reden om deel te nemen aan deze pilot. Daarnaast was het Lucas Onderwijs geïnteresseerd in de manier waarop die te behalen meerwaarde zich zou openbaren. Een derde belangrijk punt voor Lucas Onderwijs was tillen van de huisvestingsproblematiek naar hoger niveau door aan te sluiten op de bestaande discussies met betrekking tot 'brede scholen'.

Uit ervaring is gebleken dat de werkelijkheid minder rooskleurig is dan werd verwacht. Allereerst bestonden er door het bestaande financieringsstelsel tegengestelde belangen tussen de gemeente Den Haag en Lucas Onderwijs. Voor de gemeente Den Haag was de meerwaarde te behalen door de integrale aanpak niet relevant, de grenzen waren helder: niet meer uitgeven dan normbedrag, zo min mogelijk bemoeienis noodzakelijk door gemeente Den Haag en geen deelname aan het projectteam. Het feit dat de gemeente toch haar goedkeuring verleende aan het plan was gebaseerd op politieke

overwegingen van de betrokken wethouder, niet door overtuiging van de ambtenaren.

Daarnaast bleek dat de integratie van de private partijen niet of nauwelijks van de grond is gekomen waardoor de beloofde meerwaarde daadwerkelijk niet van de grond is gekomen. Bovendien bleek dat na afloop van de contractclose het voor de scholen een succes kan worden genoemd, maar voor Lucas Onderwijs het beduidend meer tijd kost dan van te voren werd verwacht, dit is wel een tegenvaller. Ook bestaat er twijfel over de mate waarin het bestaande contract van 30 jaar de toekomst belast.

Een ander punt van kritiek is dat in het hele proces emotie en ratio met elkaar botsen als gevolg van het feit dat veranderingen altijd pijn doen.

Belangrijkste positieve punt is dat de tucht van het vroegtijdig helder krijgen van de uitvraag zeer succesvol is en nu meer ingebed raakt in het oplossen van faciliteitsvraagstukken binnen Lucas Onderwijs. Bovendien ziet de geïnterviewde kansen voor DBFMO door het op te tillen naar het niveau van de 'brede school'.

Regulatieve instituties:

Er is in een zeer vroegtijdig stadium een PPC uitgevoerd waar een meerwaarde uitkomt, dus ze gingen voor DBFMO. Voor de rest geen notie over wat de PPC precies inhoud aangezien deze door externen is uitgevoerd. Later in evaluatie nogmaals meerwaarde berekent maar was niet duidelijk of dit ook een PPC was.

Bijlage 3 verslag interview Rijkswaterstaat, Kennispool PPS

Cultureel-cognitieve instituties:

Domein: Doelstelling van de PPS Kennispool binnen Rijkswaterstaat is zorg te dragen voor een actieve deelname aan PPS projecten en de verzorging van de opleiding van RWS medewerkers. De centrale verantwoordelijkheden van RWS zijn 'droge voeten', of te wel bescherming tegen overstromingen, en goede verbindingen over water en over land. 'Goede verbindingen' zijn daarbij veilig en betrouwbare mogelijkheid om van A naar B te komen.

Vorm: Kenmerkend voor de organisatie van RWS is dat het een uitvoeringsorganisatie is. De nadruk binnen RWS ligt dan op het uitvoeren van de taken die 'gedaan moeten worden', of te wel de genomen besluiten. RWS beïnvloedt daarbij echter wel het besluitvormingsproces door voorbereidend werk te verrichten, als voorbeeld wordt het sluiten van bestuursakkoorden genoemd. De organisatie van RWS is derhalve onderverdeelt naar 10 regionale directies en 4 (specialistische) diensten, die ondersteund worden door een relatief kleine stafafdeling waar 100 mensen werkzaam zijn. In totaal heeft RWS ongeveer 8.000 medewerkers waarbij 2.000 medewerkers verantwoordelijk zijn voor alle taken behorende bij het water en 6.000 voor de activiteiten van RWS op het land.

Prestatie: RWS maakt gebruik van zowel interne als externe prestatieindicatoren (KPI's). Voorbeeld van interne KPI's zijn budget- en tijdmatige eisen aan projectafroning. Voorbeeld van externe KPI's zijn 'klanttevredenheid' en 'volume files'. Externe KPI's zijn beschikbaar op de site.

Normatieve instituties:

Centraal in het werken van RWS als uitvoeringsorganisatie staat het te bereiken doel. In principe heeft RWS het liefst zo min mogelijk projecten omdat dit een inbreuk geeft op het te bereiken, hoewel het onoverkomelijk is. De discussie omtrent de introductie van DBFM is daar een afgeleide van. Elke contractvorm is namelijk slechts een middel om het doel te bereiken. DBFM is daarbij een introductie van een nieuw middel die in bepaalde opzichten verschillend is van andere, gebruikte, contractvormen:

- ➔ De oude 'prestatiecontracten' waarbij precies omschreven wordt wat er gedaan moet worden, deze worden tegenwoordig alleen nog gebruikt bij 'incidenten'.
- ➔ Voor verandering in bestaande netwerken worden vooralsnog met name D&B contracten afgesloten.
- ➔ Voor bestaande netwerk onderhoud worden 'prestatiecontracten' afgesloten.
- ➔ Voor het aanleggen van echt een 'nieuwe' weg, wordt idealiter een DBFM contract gebruikt. Opmerking hiermee is dat het oorspronkelijk om een DBM contract gaat waarbij de 'F' als 'kritische component' is toegevoegd. Echter, RWS kent van nature geen financiële prikkel.

Het resultaat van de introductie van DBFM is dat er weerstand ontstaat die los van inhoudelijke argumenten neer komen op het gevoel '*de controle kwijt te raken*' en de overtuiging dat '*wij het toch het beste doen*'. De geïnterviewde is wel van mening dat DBFM de centrale taakuitvoering van RWS kan verbeteren, echter dat de financiële prikkel niet de juiste is om de meerwaarde van DBFM voor RWS aan te tonen. Sterker, hij is zelfs van mening dat RWS in de toekomst zelfs DBFM zal moeten toepassen ondanks dat het wellicht duurder is dan een alternatief. DBFM biedt RWS namelijk de mogelijkheid om te sturen op haar eigen presteren.

Regulatieve instituties:

In PPC projectteams zitten soms wel 20 personen. Uit de praktijk blijkt dat in sommige situaties, om verschillende redenen en gedurende het proces er mensen 'uitvallen'.

Als grote onderliggende reden wordt aangevoerd dat de PPC prima werkt voor Financiën maar niet voor RWS. Een PPC probeert namelijk alles terug te vertalen naar absolute waarheden, namelijk geld. Dit 'alles' beslaat onder meer de te behalen innovatie, tijdsreductie en controle. Problematisch is echter dat het onderwerp van studie ingewikkelde materie is, waardoor het gevoel ontstaat dat middels een 'mallemolen' een bepaalde meerwaarde uitkomt die de financiële aantrekkelijkheid van DBFM moet aantonen. Zoals gesteld, ligt de nadruk bij RWS echter niet op de financiële prikkel. Dit heeft tot gevolg dat de uitkomst van een PPC de geïnterviewde weinig tot niets zegt.

Echter, de geïnterviewde stelt wel dat in het besluitvormingsproces de uitvoering van een PPC wel nuttig kan zijn ivm het ontbreken van overtuigende praktijkvoorbeelden. Bovendien dwingt een PPC de verantwoordelijke om zelf het besluit te nemen en dat ook uit te dragen. *Dit sluit aan op het politieke feit.*

Bijlage 4 verslag interview Rijkswaterstaat Kennispool PPS

Cultureel-cognitieve instituties:

Domein: Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor hoofdwegennet en vaarwegennet. Centraal daarin staat het streven naar een goede doorstroming van de gebruikers van zowel het hoofdwegennet als het vaarwegennet

Structuur: Binnen Rijkswaterstaat wordt onderscheid gemaakt in onderhoud en aanleg/reconstructie. 'Onderhoud' is geografisch ingedeeld in acht regionale diensten die verantwoordelijkheid dragen voor de hoofdwegen en vaarwegen. 'Aanleg en reconstructie' van hoofdwegen en vaarwegen wordt bewerkstelligd door specialistische diensten zoals de Bouwdienst (ingenieursdiensten), Dienst Verkeer en Scheepvaart en de Waterdienst.

Prestatie: Prestatie van de diensten wordt getoetst aan de hand van een uitgebreid nationaal en internationaal normenstelsel voor wegen en water. Daarnaast is een belangrijke component de kwaliteit van de informatievoorziening waaronder voorlichting.

Normatieve instituties:

Rijkswaterstaat is een traditioneel ingestelde organisatie waarbinnen lange tijd het beeld heeft bestaan dat de organisatie verantwoordelijk is voor het gehele scala aan activiteiten gerelateerd aan de uitvoering van de kerntaken. Van het begin tot het eind van het proces ontwikkelde Rijkswaterstaat elke punt en komma van de aanleg, reconstructie of het onderhoud van het hoofdwegennet met slechts een kleine invloed van private partijen. Bij een deel van de medewerkers bestaat dit beeld, of een afgeleide daarvan, nog steeds.

Geïnterviewde constateert dat binnen Rijkswaterstaat daardoor een defensieve houding binnen Rijkswaterstaat bestaat ten aanzien van DBFM. Daarbij maakt het geïnterviewde onderscheid naar 'de top', 'het middenkader' en 'de medewerkers'. De top is over het algemeen gemotiveerd om DBFM succesvol te laten zijn in Nederland. De medewerkers echter, staan er in principe minder positief tegenover aangezien zij het idee krijgen dat hun baan 'op de tocht staat', niet alleen kwantitatief maar ook kwalitatief omdat het 'type medewerkers' volgens de mensen verandert. Het principe 'onbekend maakt onbemind' is hier zeker op van toepassing aangezien de geïnterviewde merkt dat wanneer de kennis over DBFM toeneemt, de motivatie en de erkenning van de voordelen ook toenemen.

Wat betreft 'het middenkader' beschrijft de geïnterviewde een situatie waarin de bestuurders (bijv. HID'ers) bang zijn 'koningen te worden zonder koninkrijk'. Het idee dat de bestuurders leiding moeten gaan geven aan een afdeling of dienst die slechts de eisen van een plan uitwerkt en daarna het heft uit handen geeft, wordt door de betreffende bestuurders als weinig aantrekkelijk beschouwd.

Regulatieve instituties:

De PPC is bij Rijkswaterstaat een verplicht onderdeel van de uit te voeren taken bij projecten ter waarde van 112,5 miljoen of meer. Dit verplichtende karakter heeft een negatief effect op de waardering van het proces, deel nemen aan het proces wordt in sommige gevallen dan ook als een 'kunstje' ervaren. De geïnterviewde geeft aan het als zijn verantwoordelijkheid te beschouwen om het verplichtende karakter zo snel mogelijk weg te nemen uit de beleving van de deelnemers, het doel hiervan is om de nadruk meer te leggen op de voordelen voor de organisatie. Over het algemeen heeft de adviseur ervaren dat gedurende het proces de deelnemers een positiever beeld van DBFM krijgen.

Met betrekking tot de beoordeling van de uitkomst van een PPC blijken een aantal aspecten relevant. Allereerst de constatering van Minister Peijs tijdens het AO op 1 februari 2007 dat ondanks een meerwaarde voor DBFM in de praktijk toch voor een andere contractvorm is gekozen. Op 7 februari 2007 heeft de DG van Rijkswaterstaat daarop een brief uitgezonden naar alle diensten met daarin de mededeling dat de uitkomst van een PPC ten alle tijden opgevolgd dient te worden tenzij er zwaarwegende bezwaren zijn.

Als voorbeeld wordt genoemd dat in sommige gevallen bijvoorbeeld een provincie niet bereid is mee te gaan in het DBFM traject en dreigt haar budget uit het project te trekken indien er wel gekozen wordt voor DBFM. De betrokken verantwoordelijke van Rijkswaterstaat kan op een dergelijk moment er voor kiezen geen DBFM contract op te stellen om de relatie met de bewuste provincie goed te houden.

Het resultaat van deze brief is dat het middenkader verantwoordelijk is voor een goede onderbouwing van de gemaakte keuze, aangezien deze ten aanzien van de DG moet worden verdedigd indien er niet zal worden gekozen voor DBFM. Hiermee ontstaat er wel meer weerstand vanuit het middenkader naar de PPC aangezien zij voor een voldongen feit worden gesteld wanneer de uitkomst van een PPC zich aandient: de PPC toont meerwaarde aan en de uitkomst moet worden overgenomen met als gevolg dat het DBFM contract kan worden opgesteld.

Extra opmerkingen:

De geïnterviewde heeft het gehad over een simulatie waarin de gehele looptijd van een DBFM contract word doorlopen waardoor de deelnemers aan de simulatie de mogelijkheid krijgen de impact van een dergelijke contractvorm te ondervinden. Resultaat is over het algemeen dat de deelnemers met een meer positief oordeel over DBFM terug gaan naar 'de werkvloer'.

Bijlage 5 verslag interview Rijkswaterstaat, Bouwdienst

Cultureel-cognitieve instituties:

Domein: De Bouwdienst is verantwoordelijk voor het ontwikkelen, realiseren en onderhouden van hoofdwegen, hoofdvaarwegen en hoofdwatersystemen. Daarnaast wordt de Bouwdienst geacht alle projecten binnen Rijkswaterstaat waarmee een bedrag hoger dan 35 miljoen euro is gemoeid op zich te nemen, er vanuit gaande dat de regio's niet over voldoende capaciteiten beschikt om dergelijke projecten tot stand te brengen. Wel verrichten de regionale diensten het voorbereidende werk door middel van planstudies of verkenningen. De Bouwdienst zet deze plannen vervolgens om in een concreet plan, uitmondende in een contract.

Vorm: Bij Rijkswaterstaat werken 9000 mensen waarvan er 700 werken bij de Bouwdienst. De vormgeving van de organisatie is gebaseerd op de 'drie pijlers' van de organisatie: inkoop, projectmanagement en technologie. Elk van de pijlers neemt ruwweg 1/3 van de tijdsbesteding in beslag, waarbij 20% van de medewerkers MBO of lager zijn opgeleid, 50% op HBO niveau en 30% heeft een academische opleiding gehad.

Afgelopen jaren (4) heeft zich een ontwikkeling plaatsgevonden waarbij binnen de Bouwdienst de nadruk is komen te liggen op de inkoop, met als gevolg een lagere instroom van technici en een toename van de diversiteit aan opleidingen van de organisatieleden. Deze ontwikkeling heeft tot gevolg gehad dat de Bouwdienst zich meer is gaan toeleggen op de randvoorwaarden om te komen tot een concrete oplossing, waarbij projectmanagement essentieel is gezien de hoeveelheid stakeholders van een probleem. Daarbij legt de Bouwdienst meer en meer de nadruk op het voorwerk waardoor de markt de ruimte krijgt om het naverk voor haar rekening te nemen.

Prestatie: De Bouwdienst heeft haar werk goed gedaan wanneer de oplossing heeft bijgedragen aan een vlot, veilig en droog Nederland. Belangrijk daarbij is dat dit op een verantwoordelijke wijze tot stand is gekomen waarbij de politieke component in ogenschouw is genomen.

Normatieve instituties:

Uitgangspunt van het werk van de Bouwdienst is de constatering dat er een probleem bestaat. Vanuit deze constatering dient een heel scala aan belanghebbenden en probleempercepties zich aan met als gevolg dat zich een ingewikkeld krachtenveld, met onder meer een grote invloed van wet- en regelgeving, ontwikkelt waarbij de Bouwdienst de verantwoordelijkheid heeft om de beheersbaarheid van het probleem en de kwaliteit van de oplossing te bewaken. Daarbij dient de Bouwdienst op basis van het projectmanagement en de technische analyse tot een haalbaar en toetsbare scope te komen, waarbij de mogelijkheden bestaan om middels verschillende contractvormen het doel te bereiken.

D&C wordt daarbij 20 tegen 1 gebruikt ten opzichte van DBFM. De reden hiervoor is dat DBFM een service contract is en D&C niet, volgens de geïnterviewde is Nederland niet zakelijk genoeg voor een service contract. Het voldoet namelijk niet aan de eisen van beheersbaarheid van het proces en van de kwaliteit, een voorbeeld daarvan is de hoeveelheid inspraak mogelijkheden waardoor ontwikkelingsprocessen een bepaalde hoeveelheid tijd nodig hebben en er altijd onzekerheden blijven ontstaan. Bovendien is DBFM een complexere contractvorming wat een bepaalde expertise vereist.

Kort gezegd kan gesteld worden dat binnen de huidige manier van werken in Nederland, die gericht is op zorgvuldigheid en kwaliteit, DBFMO niet het juiste antwoord is op de vraag of het in Nederland beter kan. D&C biedt deze mogelijkheid wel omdat juist die zorgvuldigheid en kwaliteit gewaarborgd wordt door spilfunctie van de Bouwdienst.

Wel stelt de geïnterviewde dat hij de ontwikkeling toejuicht, alleen is een complete mentaliteitsverandering in Nederland noodzakelijk om DBFMO succesvol te laten zijn.

Regulatieve instituties:

De PPC is een verplichting boven 100 miljoen waar de Bouwdienst altijd 'langs' gaat. De grote kritiek op de systematiek van de PPC is dat het niet de complexiteit van het systeem over neemt. Zo stelt de geïnterviewde vraagtekens bij het terugbrengen van twee alternatieven tot twee netto contante waarheden die gebaseerd zijn op aannames, sterker er ontstaat

volgens de geïnterviewde een fictieve werkelijkheid waarbij het haast onmogelijk is om 3% meerwaarde als uitkomst goed in te schatten. Geïnterviewde zou graag zien dat de PPC uitgebreid wordt met werkelijke projectparameters zo dat het beeld over de te nemen beslissing duidelijker is.

Daarnaast zorgt DBFM, en daarbij ook de PPC, er voor dat het voorbereidingstraject van een project langer duurt. De doorlooptijd wordt door de toepassing van DBFM 1 jaar langer waardoor het momentum van een politieke prikkel onderbenut wordt.

Bijlage 6 verslag interview Rijksgebouwendienst

Cultureel-cognitieve instituties:

Domein: Doelstelling van de RGD is het samen met 'de klant', binnen de grenzen van beleid, de financiële mogelijkheden en de wensen van 'de klant' op zoek te gaan naar de meest doelmatige huisvesting. De RGD heeft hierbij een coördinerende functie waarbij de behoeftevraag omgezet wordt in een concrete oplossing in de vorm van huur, koop of ontwikkeling van huisvesting. De relatie tussen 'de klant' en de RGD is gebaseerd op het Rijkshuisvestingsstelsel. Door middel van de Rijksgebouwendienst tracht de Rijksoverheid met één inkooporganisatie richting de markt te treden, waardoor de onderhandelingspositie van de overheid toeneemt. In hun missie verklaring vat de RGD dit zelf samen op de volgende manier:

De Rijksgebouwendienst draagt bij aan het succesvol functioneren van zijn klanten door het bieden van efficiënte en effectieve huisvestingsoplossingen. Met het in stand houden van monumenten draagt de Rijksgebouwendienst bij aan het behoud van ons cultureel erfgoed.

Vorm: De Rijksgebouwendienst typeert zich als een niet-hiërarchische organisatie waarbij de afstemming op de primaire processen centraal staat. Of te wel, de organisatievorm is een weerspiegeling van de processen die relevant zijn voor de uitoefening van de functie van de Rijksgebouwendienst. Er is niet sprake van een strikt hiërarchische organisatie met een duidelijke topdown structuur. Dit is het gevolg van een recente (2003) reorganisatie waarbij de RGD zichzelf verandert heeft van een 'bouwdienst' naar een 'professioneel opdrachtgever'.

Prestatie: Het presteren van de RGD wordt getoetst aan de hand van klanttevredenheidsonderzoeken. Zelf stelt de geïnterviewde dat de doelstelling van de RGD met name is om waar te maken wat van te voren is afgesproken met klant door middel van een 'goed' verlopen proces.

Normatieve instituties:

Normatieve instituties: 3 fasen model → dit staat compleet in boek 3 fasen-model.

Confrontatie DBFMO: DBFMO sluit daar goed op aan, het traditionele (of iteratieve) proces is veel lastiger te managen omdat de uitvraag dan pas veel later in het proces duidelijk wordt. Traditioneel aanbesteden biedt ook de mogelijkheden voor de klant om gedurende het proces haar uitvraag aan te passen. DBFMO structureert dit moment van uitvraag veel beter door de uitvraag op een veel eerder moment vast te leggen. Zeker bij complex georganiseerde klanten en huisvestingsproblemen van grote complexiteit helpt DBFMO.

Regulatieve instituties:

PPC in besluitvormingsproces: is officieel een afwegingsinstrument, maar het proces heeft bij de RGD eigenlijk de belangrijkste functie ingenomen. De klant organisatie wordt feitelijk 'begeleid' richting een bepaalde keuze. De feitelijk inhoudelijk berekening staat los van de wens of het gedrag van de klantorganisatie. Uniek voor de PPC bij de RGD is de 'vervlechting' van het oorspronkelijke proces van de RGD met het proces van de PPC, inclusief de unanieme besluitvorming met Financiën, waardoor de coördinatiefunctie van de RGD blijft bestaan.

Bijlage 7 verslag interview Dienst Justitiële Inrichtingen

Cultureel-cognitieve instituties:

Domein: DJI draagt zorg voor voldoende plaatsingsmogelijkheden in elke regio in verhouding tot de gevraagde capaciteit. Daarnaast draagt de DJI, samen met haar ketenpartners, zorg voor de verbetering van de eigenschappen van de ingezetene met als doel het tegen gaan van recidive. DJI staat enorm in de spotlights en haar werkzaamheden liggen zeer politiekgevoelig. DJI is daarbij de schakel tussen de politiek en de samenleving.

Vorm: DJI is een mensen/mensenbedrijf, de nadruk in de organisatie ligt op de totstandkoming van de primaire processen: het werk van de PIW'ers en de bewaarders. Alle andere processen zijn een afgeleide daarvan die tot doel hebben om het centrale proces tot haar recht te laten komen. (*meer informatie in toegezonden materiaal*)

Prestatie: Het presteren van de organisatie wordt getoetst aan de hand van de kostprijs berekening van het programma van een patiënt. Een gevangene heeft een dagelijks programma van 9 uur buiten de cel waarvoor een heldere kostprijs berekening is gemaakt, doelstelling van DJI is om binnen deze kostprijs daadwerkelijk aan het programma te kunnen voldoen. Daarnaast word er rekening gehouden met het plaatsen van de korte termijn gedetineerden in de regio in verband met het contact met ketenpartners. Een belangrijke voorwaarde voor succes is daarbij het handhaven van de status-quo van de gedetineerde om op die manier onder meer de ketenpartners de kans te geven de gedetineerde te ondersteunen.

Interpretatie: Centraal in het werk van de DJI staat het primaire proces van de PIW'ers en bewaarders: het uitvoeren van vrijheidsbenemende maatregelen en zorg dragen voor beperking van detentieschade, voorkoming van recidive en zorg dragen voor de veiligheid. (website) De hele organisatie is afgestemd op deze primaire processen.

Normatieve processen:

Normatieve processen: een van de centrale normatieve processen binnen DJI is de jaarplancycclus die het niveau van presteren toetst. Hoewel het toetsen 'an sich' gerekend kan worden tot de regulatieve processen,

verondersteld datgene waarnaar getoetst word een bepaalde normatieve inslag. Immers, er moet een bepaalde noodzaak liggen in het waarom van het toetsen van bepaalde aspecten. Centraal in de jaarplancycclus komen die activiteiten naar voren waar juist de nadruk wordt gelegd op het functioneren van het primaire proces. Normatief gezien kan dus gesteld worden dat, zeker vanuit de cultureel-cognitieve aannames, het presteren word getoetst op basis van het functioneren van de primaire processen.

Deze normatieve institutie komt ook tot uiting bij het besluit tot het (ver)bouwen van gevangenissen. Bij de traditionele manier van werken komt de DJI, als gebruiker, met een uitgebreide en zeer gespecificeerde programma van eisen waarin onder meer aandacht word besteed aan beveiligingsaspecten en ruimtelijke indeling van de instellingen. Centraal in dit programma van eisen staat de normatieve overtuiging dat het ontwerp van een instelling het primaire proces maximaal tot zijn recht dient te laten komen, zeker gezien het feit dat de personeelsfactor de grootste financiële factor is binnen het gevangeniswezen. Over het algemeen wordt er zelfs een architect ingehuurd om dit programma van eisen daadwerkelijk te verwezenlijken in het ontwerp. Dit ontwerp werd dan integraal aangeboden aan de RGD om vervolgens de RGD deze om te laten zetten in een daadwerkelijk gebouw.

Confrontatie DBFMO: Allereerst is het relevant aan te nemen dat de DJI haar programma van eisen dient te vertalen in een pakket aan outputspecificaties. Geïnterviewde verwacht dat het eerste document dat deze specificaties (1300 pagina's) bevat, redelijke gestandaardiseerd ook voor andere projecten kan dienen. Daarnaast dienen verschillende betrokken afdelingen in het proces van rol te veranderen zoals de bouwdienst en de afdeling inkoop, waarbij extra verwachtingen komen te liggen op het gebied van contractmanagement en specificeren van de output. De geïnterviewde geeft aan dat het gebrek aan kennisopbouw deze veranderingen niet ten goede komen en de uitkomst van al die veranderingen ongewis zijn.

Feitelijk komt de geïnterviewde tot de conclusie dat 'DJI speelt met een amateur-elftal op de wereldkampioenschappen'. Hiermee doelt de geïnterviewde op de gebrekkige opbouw van kennis van DBFMO (ongeacht het succes daarvan) en de structurele eis om meer projecten middels DBFMO tot stand te brengen. De meeste mensen bij de verschillende afdelingen hebben weinig tot geen verstand van DBFMO, de vraag is *waarom al deze mensen daar dan mee moeten stoeien?*

Inhoudelijk gezien stelt de geïnterviewde vraagtekens bij de daadwerkelijke innovatie van de gevangenissen aangezien blijkt dat consortia dezelfde kennis (lees: architecten) inhuren om de ideeën op papier te krijgen. Bovendien worden ook gebruik gemaakt van dezelfde producten, zoals hekwerken, omdat die een bepaalde kwaliteit bieden. Daarnaast stelt de geïnterviewde dat de DJI een uitgebreide ervaring en kennisopbouw bezit en dus ook niet een enorme verschuiving verwacht wat betreft nieuwe ideeën of kwaliteitsimpulsen. Bovendien stelt de geïnterviewde dat de O component weinig meerwaarde kan tonen omdat de DJI voor 20.000 ingezetenen per dag mantelcontracten ondertekend heeft waar de markt zo goed als niet tegenaan kan concurreren. (Dit is gebleken in Rotterdam). Misschien nog wel het meest belangrijk is dat DBFMO eigenlijk geen financiële prikkel voor de gebruiker bevat. Immers, DJI moet binnen bestaande budgetten haar functie uit voeren waarin de personeelsfactor het meeste (financieel) belang heeft. Het enige wat DBFMO doet is het verkleinen van het budget zonder dat er financiële voordelen zijn voor de DJI. Bovendien stelt de geïnterviewde ook vraagtekens bij de daadwerkelijke financiële meerwaarde aangezien bij het project Rotterdam Airport uit de PPC bleek dat er 9 tot 14% PPC meerwaarde kon worden gehaald, nu staat de teller op 'maar' 4% en de vraag is hoeveel daarvan verdampt de komende jaren.

Regulatieve instituties:

PPC in besluitvormingsproces: De PPC is een trucje waarbij men op basis van een onduidelijk rekenmodel tot de conclusie komt of een bepaald project, dat gespecificeerd is in een scope omschrijving, daadwerkelijk meerwaarde oplevert middels een DBFMO contract.

Geïnterviewde geeft aan de uitkomsten van een PPC nooit ondertekend te hebben.

Voor de gebruiker is het een 'verplicht nummertje' waar niets valt te halen. In het proces vindt de discussie plaats over de 'scope', waarbij de verschillende partijen gewoon hun eigen winst proberen te behalen. RGD heeft een hele organisatie opgezet om meer te DBFMO'en en zal daar dus ook op sturen, FIN heeft er ook belang bij om het gebruik van DBFMO te laten toenemen, voor DJI is er geen winst te behalen.

Bovendien is er kwalitatief gezien weinig meerwaarde te behalen omdat de markt heel dun is voor de specifieke eisen van het gevangeniswezen, bij alle aspecten van het project komen dezelfde partijen aan bod.

Bijlage 8 verslag interview Rijkswaterstaat, Facilitair Bedrijf

Cultureel-cognitieve instituties:

Domein: Het facilitair bedrijf is verantwoordelijk voor het leveren van facilitaire producten en diensten aan haar interne klanten. Dit zijn naast de verschillende regionale diensten ook de specialistische diensten van Rijkswaterstaat. Tot de producten worden zowel de huisvesting als de voorzieningen binnen de huisvesting gerekend, inclusief het onderhoud daarvan. Het gaat hierbij om de gebouwen waarin het primaire proces van Rijkswaterstaat haar vorm krijgt.

De afdeling Advies en Projecten is daarbij het centrale aanspreekpunt voor de betrokken HID met betrekking tot projecten met een waarde van 100.000 euro of meer. Deze projecten worden naar de afdeling Advies en Projecten doorverwezen nadat de HID contact heeft opgenomen met het Facilitair Contact Centrum. De kerntaak van de afdeling is om de vraag of behoefte van de HID om te zetten in een concreet advies (ontwerp) inclusief de voorbereiding van de inkoop.

Centraal in de domeinformulering staat de driehoeksverhouding tussen de PDG van Rijkswaterstaat als portefeuillehouder huisvesting, de betrokken HID en het facilitair bedrijf. Binnen deze driehoek vindt op zeer procesmatige wijze overleg plaats waarbij die aspecten worden besproken waarbij er een verschil bestaat in de operationalisering van de behoefte aan de hand van het gebruik van de PDC.

Vorm: Het facilitair bedrijf bestaat uit de afdelingen *Advies en Projecten (A&P)*, *Inkoop Bedrijfsmiddelen en Regie (IB&R)*, *Facilitair Contact Centrum (FCC)* en de verschillende regionale afdelingen. Het FCC is daarbij het centrale aanmeldingspunt voor de directeur bedrijfsvoering van de 'vragende dienst'. De facilitaire regio's (5) zijn verantwoordelijk voor het dagelijkse onderhoud en de kleinere verhuizingen. A&P is verantwoordelijk voor alle projecten met een waarde van 100.000 euro of meer waarbij het zowel de voorbereiding doet als de inkoop van de gebruikerskant van de vraag.

Prestatie: De kwaliteit van het geleverde product wordt getoetst aan de hand van de zogenaamde *Product Diensten Catalogus (PDC)* waarin de basisstandaarden voor alle te leveren producten en diensten van het facilitair bedrijf staan vermeld. Daarmee wordt beoogd een standaard niveau van

producten en diensten aan de klanten te leveren. Feitelijk wordt de wens van de klant vertaald in de criteria van de PDC. Elk jaar vindt er een PDC evaluatie plaats waarbij de

Interpretatie: Centraal in het werk staat de overtuiging 'advies op maat' te kunnen geven. Wel onderschrijft de organisatie het cultureel-cognitieve standpunt van standaardisering en uniformering van facilitaire dienstverlening aan de hand van de PDC. De rol van de afdeling Advies en Projecten is dus om de wens te vertalen in de mogelijkheden binnen de PDC.

Normatieve instituties:

Normatieve instituties: Centraal in de doelstelling van het facilitair bedrijf staat het geven van 'advies op maat'. Daarbij word veel belang gehecht aan het Regie-model waarbij de focus in het proces ligt op de overtuiging dat de uitvoering uitbesteed moet worden maar de regievoering op de uitbesteding onder verantwoordelijkheid ligt van het facilitair bedrijf.

Dit betekent dat het bedrijf zelf verantwoordelijk is voor het klantmanagement middels FCC, de coördinatie van de uitvoering, advies, projectleiding, inkoop, regievoering op contracten, inhoudelijke administratieve ondersteuning, archief en registratie, werkzaamheden bibliotheken en objectbeheer gebouwinrichting. Hierdoor heeft het facilitair bedrijf een zeer procesmatige overlegstructuur, waarbij de leidraad huisvesting centraal en de PDC centraal staan. De 'kwaliteit' van de oplossing word dus geborgd door de procesmatige aanpak waarbij de PDC centraal staat.

Confrontatie DBFM: Er is wellicht een probleem van de operationalisering van de PDC in de aanbestedingsdocumenten, er bestaan zelfs mogelijkheden dat het geleverde product door de marktpartij niet valt te toetsen met behulp van de PDC. Ook bestaat er 'koudwatervrees' omdat er een andere manier van managen word gevraagd. Er treed een verschuiving op van regie organisatie naar een meer juridische organisatie in de vorm van contractbeheersing. Bovendien is er slechts op 'incidentele' basis sprake van kennisopbouw van het concept DBFM. Daarnaast vind er geen discussie plaats, bijvoorbeeld met de operationele mensen waardoor de kennisopbouw slecht is. Hierdoor is het niet mogelijk binnen alle geledingen van de organisatie het concept DBFM breed te laten landen.

Wel word DBFM door de geïnterviewden als positief beoordeeld. Vooral het aspect van op een vroegtijdig stadium bepalen wat je als organisatie wilt (outputspecificatie), word als positief ervaren. Er word gesteld dat er nu te

veel onduidelijkheid in het eindproduct zit (dus meer focus op procesmatige aanpak).

Regulatieve-instituties:

PPC in besluitvormingsproces: PPC volgt een heel strak regiem, het gevoel bestaat dat wat je er in stopt er ook uit komt. Volgens de geïnterviewden zijn de bestuurlijke besluitvormingsprocessen niet rechtlijnig, waardoor de PPC eigenlijk los komt te staan van de context. Eigenlijk ontbreekt de binding met de vraag zoals die gesteld wordt door de betrokken organisatie, het wordt daarmee een project in een project. Bovendien kan gesteld worden dat indien het voor de betrokken dienst helder is wat de output-specificaties zijn, dat de PPC dan ook prima uitgevoerd kan worden door derden, zeker omdat het een financieel instrument is.

Volgens de geïnterviewden is de eerste vraag, waar gaat het gebouw staan, daarna wat is de businesscase en pas dan gaan we DBFM'en of niet. Daarbij stellen de geïnterviewden dat DBFM met name meerwaarde toont indien het gaat om een nieuw gebouw.

Bijzonder is de positie van de HID'er (de gebruiker) die gewoon stelt dat het gebouw er moet komen op de manier zoals hij het wil aangezien de extra kosten voor de eisen 'zich terug verdienen' in het primaire arbeidsproces. Een deel van de weerstand wordt door de geïnterviewden geplaatst binnen deze categorie deelnemers: de vragende dienst of afdeling.