

Samenwerken: waar, wanneer en met wie?

*Strategisch model bij
besluitvorming publiek-private
samenwerking*

Titel: Samenwerken: waar, wanneer en met wie?
Subtitel: Strategisch model bij besluitvorming publiek-private samenwerking

Student: Keuter, M.R.
Studentnummer 9800255
E-mail: mail@markkeuter.nl

Afstudeercommissie: ir. H. Kroon
Ir. K. Th. Veenvliet

Datum: 30 augustus 2007

Onderwijsinstelling: Universiteit Twente
Faculteit: Construerende Technische Wetenschappen
Opleiding: Civiele Technologie & Management

Voorwoord

Voor u ligt de eindrapport van mijn onderzoek naar de strategische afweging van de nut en noodzaak en/of meerwaarde van een publiek-private samenwerking (PPS). Het is een uitwerking van een overdenking van Stan Roestenberg op basis van zijn ervaring bij twee PPS-projecten.

In dit onderzoek wordt duidelijk dat gedurende activiteiten sturing op input, throughput of output van verschillende actoren nodig is. De vergelijking met dit afstudeeronderzoek is goed te maken. Wanneer het onderzoek vastloopt, is sturen op de input noodzakelijk: het probleem blijven beschouwen en zoeken naar een oplossingsrichting. De afstudeercommissie blijft sturen op de throughput, het proces moet immers doorgaan. De universiteit heeft daarnaast een duidelijke opdracht meegegeven en stuurt daarmee op de output: een afstudeerwaardig onderzoek op te leveren. Uiteindelijk is het deze samenwerking die tot het resultaat leidt.

Allereerst wil ik mijn afstudeercommissie bedanken. Henk, bedankt voor de procesbegeleiding. Je hebt me van het tijdverslindende dode spoor weten te halen en me weer de goede richting op gestuurd. De heer Veenfliet wil ik naast zijn deelname aan deze commissie ook danken voor zijn moeite waardoor het überhaupt mogelijk werd dit colloquium aan te vragen, evenals Annet de Kiewit.

Ik dank Stan Roestenberg, Karin van Kooten en de experts Jan Fokkema, Peter Ruigrok en Peter Noordanus voor de input die zij hebben geleverd aan dit onderzoek.

Ook wil ik mijn ouders bedanken voor het geloof dat ze in mij hebben gehouden, hoe lang het proces ook heeft geduurd. Daarnaast ben ik Marc veel dank verschuldigd voor zowel de motiverende woorden als de inhoudelijke kritiek op dit rapport. Rob dank ik voor zijn onophoudelijke voortgangshonger tijdens de gezamenlijke autoritten. Tot slot dank ik Josien en Marieke voor de morele ondersteuning de laatste maanden in de verschillende universiteitsbibliotheken van Amsterdam.

Mark Keuter
Amsterdam, augustus 2007

Samenvatting

In dit onderzoek wordt een model beschreven op basis waarvan een probleemeigenaar de afweging kan maken om al dan niet te gaan samenwerken in een publiek-private samenwerking in een project.

Publiek-private samenwerking behelst de samenwerking tussen één of meerdere partijen uit de publieke sector (overheid) en de private sector (bedrijfsleven). Beide sectoren hebben hun eigen speelveld, maar er bestaat overlap hiertussen. Dit wordt het netwerk genoemd. Wanneer een project binnen dit netwerk plaatsvindt, bestaat de mogelijkheid om gezamenlijk het project te realiseren. Zodra deze relatie wordt aangegaan door de actoren ontstaat een interorganisatiele relatie.

Zo'n interorganisatiele relatie heeft een zestal kenmerken waarom er een relatie ontstaat of bestaat tussen de spelers in het netwerk:

- Noodzaak
- Asymmetrie
- Reciprociteit
- Efficiëntie
- Stabiliteit
- Legitimiteit

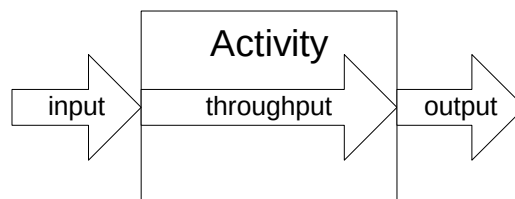
Een samenwerking wordt gezocht om meerwaarde te creëren binnen een project, die niet door de individuele actoren kan worden bereikt. Er zijn twee verschijningsvormen van deze meerwaarde te onderscheiden: procesgerichte meerwaarde en productgerichte meerwaarde. Deze resulteren in twee samenwerkingsmodellen, te weten de procesgerichte PPS (alliantiemodel) en de productgerichte PPS (concessiemodel).

Productgerichte PPS	Procesgerichte PPS
opdrachtgever-opdrachtnemer relatie	gezamenlijk betrokkenheid bij het project.
overheid specificeert, private partij realiseert efficiënt	gezamenlijk definitie van project en samenwerking
efficiency	effectiviteit
eenduidige definitie	vervlechting van doelen
gebaseerd op de principes van projectmanagement	gebaseerd op principes van procesontwerp en procesmanagement
voorkeur voor (openbare) aanbestedingen en contracten	participatie in gezamenlijke rechtspersonen
Contractuele helderheid	Wederzijds vertrouwen

Het ontwikkelingsproces wordt gemodelleerd volgens de waardeketen. Deze waardeketen geeft de volgende activiteiten: probleem, scope, concept, ontwerp,

realisatie, financiering, onderhoud en exploitatie. Kenmerkend voor de waardeketen is om gedurende iedere activiteit de gehele keten te beschouwen.

Iedere activiteit kan gestuurd worden op input, throughput of output. Bij input is er behoefte om het probleem aan te pakken, maar de oplossingsrichting onzeker. Bij throughput is de inzet om het proces in gang te houden. Een oplossingsrichting is bekend, maar het resultaat nog niet. Bij sturen op output is het resultaat bekend en kunnen functionele eisen aan het eindresultaat worden gesteld.



Figuur 1: sturing per activiteit

Waar, wanneer en met wie moet er dan samengewerkt worden? De probleemeigenaar (de overheid vanwege het maatschappelijk probleem) dient de volgende stappen te doorlopen:

1. Bepaal eigen positie per activiteit in de waardeketen
2. Bepaal de positie van overige actoren per activiteit in de waardeketen
3. Maak de afweging per activiteit: zelf doen, samenwerken of uitbesteden
4. Onderzoek de mogelijkheden tot ketenintegratie

Bij een beoogde samenwerking kan deze vervolgens getoetst worden aan de genoemde kenmerken van een interorganisatorische relatie om te beoordelen of de samenwerking de gewenste meerwaarde kan bereiken.

De marktkennis blijkt cruciaal bij het bieden van een oplossing van een maatschappelijk complex probleem. Experts pleiten hierbij wel voor een risicodragende deelname van de markt om het volledige commitment van de private partijen te krijgen binnen het project.

Management Summary

This research discusses a model, which provides the problem owner the consideration whether or not to cooperate in a public private partnership.

Public private partnership (PPP) signifies the partnership between one or more parties of the public sector (government) and the private sector (business community). Both sectors have their own playing-field, yet they are overlapping. This overlapping is called the network. When a project is situated in this network, the opportunity occurs to realize this project together. When such a relationship gets stand, an interorganizational relationship is realized.

Such an interorganizational relationship contains six characteristics which explain why such a relationship exists or arises. between the different players in the network:

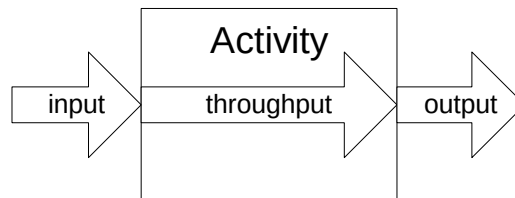
- Necessity
- Asymmetry
- Reciprocity
- Efficiency
- Stability
- Legitimacy

A partnership is desired to create a surplus value within a project, when this surplus cannot be created without partners. There are two distinguished appearances of this surplus value: process-focussed and product-focussed. These surplus values result in two models of partnership, e.g. process-focussed PPP (alliance) and product-focussed PPP (concession).

Product-focussed PPP	Process-focussed PPP
client-provider relation	collective commitment to the project
government specifies, business community builds efficient	Project and partnership are defined together
efficiency	effectiveness
univocal definition	interweaved goals
based on principles of project management	based on principles of process design and process management
tenders and public contracts are preferable	participation in collective legal entities
contractual clearness	mutual trust

The modelling of the development process will be represented by the value chain. This value chain contains the following activities: problem, scope, concept, design, build, finance, maintain and operate. During every activity the value chain is being considered as a total chain, which is characteristic for this value chain.

Every activity can be managed with a focus on input, throughput or output. With the focus on input, the problem needs a solution, but the direction of that solution is unsure. Throughput has the focus on keeping the process in motion. The direction is clear, but the solution isn't. With a focus on output, the results are known and the functional requirements can be demanded.



Figuur 2: focus of managing per activity

Where, when and with whom is a cooperation needed? The problem owner (the government since it's a social problem) needs to follow these steps:

1. Determine its own position in the value chain for every activity
2. Determine the position of the other actors in the value chain for every activity
3. Consider for every activity: do it yourself, work together or outsource the activity
4. Investigate possibilities for chain integration

An intended partnership now can be tested by the mentioned characteristics of an interorganizational relationship to determine whether this partnership can achieve the desired surplus value.

The knowledge of the business community appears to be essential for the reaching of solution to a complex social problem. Experts argue for a risk-bearing participation of the private actor to create full commitment within the project.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	1
SAMENVATTING	2
MANAGEMENT SUMMARY	2
1 INLEIDING	6
1.1 PROBLEEMKADER.....	6
1.2 DOELSTELLING.....	6
1.3 PROBLEEMSTELLING.....	7
1.4 ONDERZOEKSVRAGEN	7
1.5 BRONNEN.....	7
1.6 ONDERZOEKSSTRATEGIE	8
2 GESCHIEDENIS VAN PPS.....	9
3 MEERWAARDE DOOR SAMENWERKING	10
3.1 RELATIES TUSSEN ACTOREN: EEN NETWERK.....	10
3.1.1 <i>Kenmerken interorganisationele netwerken</i>	12
3.2 UITGANGSPUNTEN VOOR MEERWAARDE BIJ PPS.....	13
3.3 VERSCHIJNINGSVORMEN	14
3.4 CONCLUSIE	16
4 PROCES- EN PRODUCTGERICHT PPS	18
4.1 PRODUCTGERICHTE PPS.....	18
4.2 PROCESGERICHTE PPS.....	18
4.3 CONCLUSIE	20
5 DE WAARDEKETEN.....	21
5.1 DE WAARDEKETEN (VALUE CHAIN).....	21
5.2 DE ACTIVITEITEN VAN DE WAARDEKETEN.....	22
5.2.1 <i>Probleem</i>	22
5.2.2 <i>Scope</i>	22
5.2.3 <i>Concept</i>	23
5.2.4 <i>Ontwerp</i>	23
5.2.5 <i>Realisatie</i>	24
5.2.6 <i>Financiering</i>	24
5.2.7 <i>Onderhoud</i>	24
5.2.8 <i>Exploitatie</i>	25
5.3 CONCLUSIE	25

6	HET PPS-MODEL.....	26
6.1	INPUT, OUTPUT OF THROUGHPUT	26
6.1.1	<i>Sturen op input</i>	26
6.1.2	<i>Sturen op throughput</i>	26
6.1.3	<i>Sturen op output</i>	26
6.2	CIRCULAIR VRAAGSTUK.....	27
6.3	OVEREENSTEMMING TUSSEN ACTOREN.....	27
6.4	CONCLUSIE	28
7	VAN THEORIE NAAR PRAKTIJK.....	30
7.1	STELLINGEN	30
7.2	CASUSBENADERING.....	32
8	EXPERTS	33
8.1	CONCESSIES OF ALLIANTIES	33
8.2	MAATSCHAPPELIJK BELANG OF OPPORTUNISME	33
8.3	GEZAMENLIJKE SCOPEBEPALING	33
8.3.1	<i>Initiatief</i>	33
8.3.2	<i>Marktconsultatie</i>	33
8.4	ROL VAN DE OVERHEID	34
8.5	CONCLUSIE	34
9	CASUS SIJTWENDE	35
9.1	BETROKKEN PARTIJEN	35
9.1.1	<i>Onderlinge afhankelijkheid</i>	35
9.2	PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING	35
9.2.1	<i>Scopeverbreding</i>	36
9.2.2	<i>Productgericht ontwerp en realisatie</i>	36
9.2.3	<i>Financiering</i>	37
9.2.4	<i>Traditioneel onderhoud en exploitatie</i>	37
9.3	CONCLUSIE	37
10	CASUS: CENTRUM AMSTERDAM NOORD	38
10.1	GESCHIEDENIS.....	38
10.1.1	<i>Verruiming scope</i>	38
10.1.2	<i>Klaar voor uitvoering</i>	39
10.2	PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING	39
10.2.1	<i>Betrokkenheid van Gemeente</i>	39
10.2.2	<i>Wijziging scope en concept gedurende het ontwikkelproces</i>	39
10.3	PROCES	40
10.4	CONCLUSIE.....	40
11	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	41
11.1	CONCLUSIES.....	41
11.2	AANBEVELINGEN	42
11.2.1	<i>Gebruik resultaten</i>	42
11.2.2	<i>Hiaten onderzoeksmethoden</i>	42
11.2.3	<i>Verder onderzoek</i>	43

12	LITERATUURLIJST	44
	BIJLAGE 1: INTERVIEWS MET EXPERTS	45
	EXPERT 1: JAN FOKKEMA	45
	EXPERT 2: PETER RUIGROK.....	48
	EXPERT 3: PETER NOORDANUS.....	50
	BIJLAGE 2: PLANKAART SIJTWENDE.....	53
	BIJLAGE 3: PLANKAART CENTRUM AMSTERDAM NOORD.....	54

1 Inleiding

In deze inleiding wordt de onderzoeksopzet besproken. Vanuit het probleem wordt een onderzoeksopzet aan de hand van onderzoeksvragen gedefinieerd.

1.1 Probleemkader

In de geschiedenis van PPS was er sprake van afhankelijkheid: de publieke en de private partijen hadden een partner nodig om door middel van samenwerking datgene te bereiken wat ze niet alleen konden.

In de huidige situatie geldt bij het ontstaan van een PPS een meer traditionele rolverdeling: de publieke partij zoekt één of meerdere private partners voor het samenwerkingsverband, omdat ze denkt dat door samenwerking met de private sector een meerwaarde is te creëren. Meerwaarde wordt dan vooral gezocht in een efficiëncyslag in het proces of een productinnovatie. Uiteindelijk gaat het om een besparing, zodat de belastingbetaler meer kwaliteit voor z'n geld krijgt. Een dergelijke samenwerking mist doorgaans een grondige strategische analyse van partnerkeuze, zoals in de private markt gangbaar is.

Het is aannemelijk dat dit de reden is dat PPS in Nederland niet van de grond komt. De overheid wil slimmer en goedkoper inkopen, terwijl de private partijen zich willen verzekeren van een positie in het project. Het gebrek aan kennis omtrent de werkwijze, inzichten en verantwoordelijkheden van de andere partijen in een PPS is een obstakel bij de besprekingen (Kohnstamm, 1991)¹. Ze willen wel beiden samenwerken, maar hebben verschillende beelden en methoden voor de manier waarop en waarom samengewerkt zou moeten worden en derhalve welk doel de samenwerking heeft.

De enige reden voor PPS is het creëren van meerwaarde die bij een traditionele manier van verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en risicoverdeling niet mogelijk is of minder groot zou zijn (Roestenberg, 2003)². Interessant wordt het wanneer door middel van een strategische analyse beoordeeld kan worden of aan deze voorwaarde bij het betreffende project kan worden voldaan. Hiermee is gelijk de kern van dit onderzoek te vatten.

1.2 Doelstelling

Met dit onderzoek wordt bekeken hoe de waardeketen van een PPS gemodelleerd kan worden, zodat de publieke en private partijen aan de hand van dit model kunnen communiceren over de wederzijdse verwachtingen en hun rol bij een samenwerkingsverband.

¹ Kohnstamm, P.P., Publiek-private samenwerking: een speurtocht naar een evenwichtssituatie, SBV, Amsterdam, 1991.

² Roestenberg, S. & Bult-Spiering, W.D., Publiek-privaat samenwerken, in: Publiek-private samenwerking – Rijksoverheid in debat met wetenschappers, Eburon, Delft, 2003.

Het doel van dit onderzoek is het ontwikkelen van een beoordelingsmodel voor de positiebepaling van de actoren bij een mogelijke PPS op basis van nut en noodzaak en/of meerwaarde.

Het betreft hierbij een handvat ten behoeve van positiebepaling van de actor. Op basis van deze positiebepaling gedurende het proces kan de actor strategische besluiten nemen voor toekomstige samenwerking. Door de eigen competenties te onderkennen en te vergelijken met die van de mogelijke partner, kan per (groep) element(en) van de waardeketen geanalyseerd worden of de samenwerking de gewenste meerwaarde biedt.

1.3 Probleemstelling

In het voorgaande is gesteld dat de publieke en private partijen verschillende beelden en methoden voor de manier waarop en waarom samengewerkt zou moeten worden en derhalve welk doel de samenwerking heeft. In dit onderzoek wordt de waardeketen van Porter gebruikt om een PPS te modelleren, zodat er meerwaarde wordt gecreëerd door de samenwerking.

Hoe bepaal je of een mogelijke samenwerking meerwaarde voor het project oplevert en hoe toets je ex ante deze beoogde samenwerking?

Wanneer de waardeketen ingevuld wordt voor een specifiek project, geeft dit duidelijkheid over de verschillende rollen, verantwoordelijkheden en wederzijdse verwachtingen van zowel de publieke als de private partijen. Dit inzicht creëert een afwegingskader voor de partnerkeuze en inhoud van de samenwerking.

1.4 Onderzoeksvragen

Om tot een antwoord op deze probleemstelling te komen worden binnne dit onderzoek de volgende afzonderlijke onderzoeksvragen gesteld:

- Wat is PPS?
- Welke samenwerkingsvorm is een PPS?
- Welke verschijningsvormen kent PPS?
- Welk model kan gebruikt worden voor een strategische afweging voor samenwerking?
 - Hoe ziet de invulling van dit model bij een PPS eruit?
- Welke vorm krijgt het model voor strategische afweging van een PPS?
- Hoe wordt er vanuit de praktijk gekeken naar modellering van een PPS?
- Hoe past het model in praktijkvoorbeelden?

1.5 Bronnen

Allereerst wordt een theoretisch kader neergezet op basis van de voorhanden zijnde wetenschappelijke literatuur. Bijna alle publicaties over PPS beschrijven meerwaarde als principe of als verschijningsvorm. Van deze verschijningsvormen worden de kenmerken geanalyseerd, zodat duidelijk wordt waar ze op gericht zijn. Hierna wordt een model voor

mogelijke samenwerking beschreven op basis van geldende theorieën (strategisch management), waarmee de positie van de actoren binnen dat samenwerkingsverband bepaald kan worden.

Dit model wordt vervolgens besproken met enkele experts aan de hand van stellingen, om op basis van hun ervaring de theorie te toetsen. Daarnaast wordt aan de hand van twee casus gekeken hoe de kenmerken van het gedefinieerde model in de praktijk in de procesgang terugkomen.

1.6 Onderzoeksstrategie

Na een analyse van de achtergrond van PPS (wanneer is het ontstaan, hoe komt het weer op de politieke agenda) wordt de samenwerkingsvorm nader beschouwd. Wat zijn de kenmerken van die specifieke samenwerkingsvorm en wat is de meerwaarde die de samenwerking moet brengen? Vervolgens worden de verschijningsvormen van deze meerwaarde geconcretiseerd tot samenwerkingsmodellen.

Daarnaast wordt aan de hand van een model voor strategische afweging, de waardeketen, een concreet model beschreven waarbij de samenwerkingsmodellen worden verwerkt in de activiteiten van deze waardeketen.

Nadat het model is beschreven, wordt deze getoetst door een aantal stellingen voor te leggen aan experts in een interview en door twee casus te beschouwen op kenmerken van het model.

2 Geschiedenis van PPS

De Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC), opgericht in 1602, was een schoolvoorbeeld van een publiek-private samenwerking (PPS) in Nederland. De stad Amsterdam participeerde voor meer dan vijftig procent in het risicodragende kapitaal van de VOC ten tijde van haar oprichting. De Compagnie was ook direct betrokken bij de inrichting van de stad. Het Amsterdamse stadhuis dat in 1662 gereed kwam, symboliseerde met haar Amsterdamse Wisselbank en de Burgerzaal de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven ten behoeve van de welvaart van de stad (Van der Boor, 1991)³.

Tijdens de wederopbouw na 1945 was een periode van intensief samenspel van overheid en bedrijfsleven. De gemeenschappelijke doelen die hierbij gesteld werden, waren vernieuwing van zowel de economisch als sociale structuur van ons land, creëren van volledige werkgelegenheid, scholen en omscholen van arbeiders en het opbouwen van de concurrentiekracht van het bedrijfsleven.

In de jaren zestig en zeventig liepen de spanningen tussen de publieke en private partijen op. In het regeerakkoord van kabinet Lubbers II (1986) werd PPS echter weer opgenomen en nam de overheid het initiatief om enkele projecten in een samenwerkingsverband uit te voeren. Hierna volgden de Vierde Nota Ruimtelijk Ordening en de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (1991), waarin het beleid vroeg om extra inspanningen op het gebied van publiek-publieke en publiek-private samenwerking. De rijksoverheid gaf aan hier het voortouw te willen nemen.

Sindsdien staat PPS weer op de politieke agenda. In 1999 is als onderdeel van het Ministerie van Financiën het Kenniscentrum PPS opgericht. Dit Kenniscentrum heeft naast z'n rol om kennis en ervaring bijeen te brengen ook als taak het beleid op gebied van PPS nader te formuleren. Ook heeft het Kenniscentrum een adviesfunctie, gericht op de beoordeling van de kwaliteit van PPS-voorstellen⁴.

In een interview met Building Business (december 2003)⁵ gaf voormalig Minister Zalm van Financiën aan zich in te zetten voor een behoorlijk volume. De ervaring die inmiddels is opgedaan dient gebruikt te worden voor een volgende fase van PPS.

In dit hoofdstuk is de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

- Wat is PPS?

³ Boor, W.S. van der, Stedebouw in Samenwerking – Een onderzoek naar de grondslagen voor publiek-private samenwerking in de stedebouw, Samson, 1991.

⁴ <http://pps.minfin.nl>

⁵ Laverman, W., Gerrit Zalm: ik ga me inzetten voor een behoorlijk volume, in: Building Business nr. 10 december 2003.

3 Meerwaarde door samenwerking

In het licht van PPS wordt veelal gesproken over meerwaarde. Wat is die meerwaarde die door die samenwerking gecreëerd wordt? In dit hoofdstuk wordt de relatie tussen meerwaarde en PPS uiteengezet, waarna de verschijningsvormen van deze meerwaarde worden gegeven.

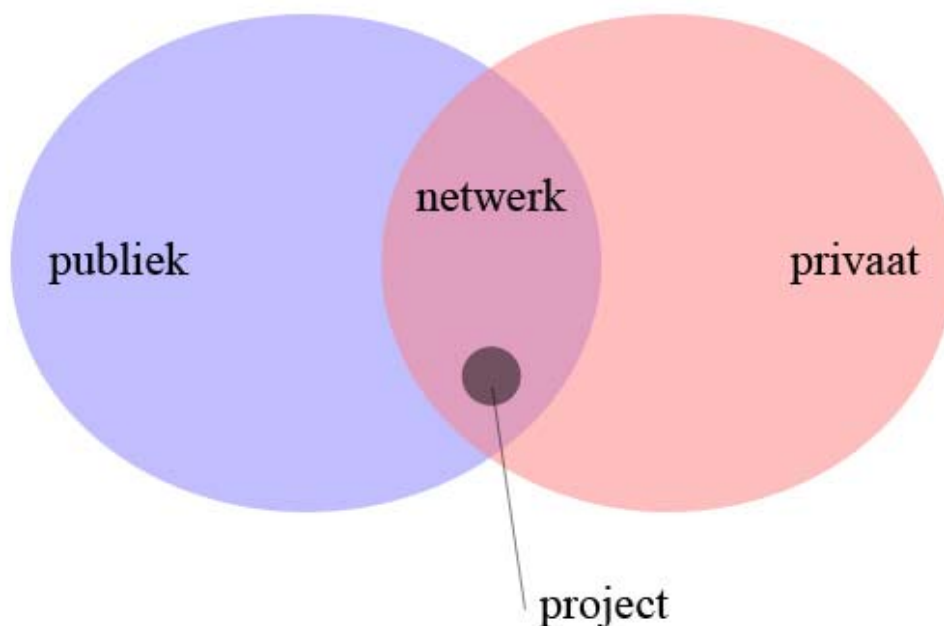
3.1 Relaties tussen actoren: een netwerk

Volgens Bult-Spiering (2003)⁶ bestaat een netwerk uit interactiepatronen tussen actoren. Wanneer het gaat om het formuleren en realiseren van concrete projecten voor de oplossing van een specifiek ruimtelijk probleem, hoeven echter niet per definitie alle interactiepatronen in het netwerk geactiveerd te worden, maar naar alle waarschijnlijkheid slechts een deel daarvan. Dit geactiveerde deel van een netwerk noemt Teisman (1998)⁷ een beleidsarena. Een beleidsarena formeert zich rond een initiatief, waarvan een probleem of doel van ten minste één actor ten grondslag ligt, en dat vervolgens kansen biedt aan andere actoren om hun problemen en oplossingen in te brengen.

Vervolgens kan dit geactiveerde deel van het netwerk op verschillende wijzen georganiseerd worden om daadwerkelijk te komen tot realisatie van het project dat het ruimtelijk probleem zal oplossen. Deze organisatie is van tijdelijke aard: wanneer het project gerealiseerd of het projectdoel bereikt is, hoeft het specifieke deel van het netwerk niet langer geactiveerd te zijn. Daarna kan voor een ander specifiek probleem opnieuw een project ontstaan waarvoor wellicht andere delen van het netwerk geactiveerd worden.

⁶ Bult-Spiering, W.D., Publiek-private samenwerking: de interactie centraal, Lemma, Utrecht, 2003.

⁷ Teisman, G.R., Complexe besluitvorming, 's-Gravenhage, Elsevier, 1998



Figuur 3: project als geactiveerd deel van het publiek-private netwerk

Wanneer de interactie ten gevolge van de overlap tussen activiteiten van actoren resulteert in een samenwerkingsverband voor de realisatie van een specifiek project, neemt deze de vorm aan van een interorganisationale relatie. De interorganisationale relatie is dus een vorm van organisatie die gekozen kan worden voor het, ten behoeve van een concreet probleem geactiveerde, deel van een netwerk.

Bult-Spiering⁸ haalt hierbij Luscure (1978) aan, die de interorganisationale relatie als volgt definieert: een bewust aangegane relatie tussen twee of meer organisaties die met het oog op een bepaald goed, waarde of belang, wederzijdse verplichtingen aangaan, in de verwachting tot resultaten te komen, die voor elke organisatie afzonderlijk niet goed haalbaar zouden zijn. Volgens Van Gils (1978) kan deze relatie een tijdelijk dan wel een permanent karakter hebben. Wanneer de relatie is aangegaan met als doel de realisatie van een concreet project, zal de interorganisationale relatie een tijdelijk karakter hebben. Een PPS bij ruimtelijke projecten is daarom te typeren als een tijdelijk interorganisationale relatie.

⁸ Bult-Spiering, W.D., Publiek-private samenwerking: de interactie centraal, Lemma, Utrecht, 2003.

3.1.1 Kenmerken interorganisationale netwerken

Oliver (1990)⁹ beschrijft op basis van de verschillende theorieën over interorganisationale relaties een zestal kenmerken die aangeven waarom er een relatie bestaat of ontstaat tussen spelers in een netwerk. Deze kenmerken zijn:

- Noodzaak
- Asymmetrie
- Reciprociteit
- Efficiëntie
- Stabiliteit
- Legitimiteit

Noodzaak

De noodzaak tot samenwerken kan geboren worden uit wetten of regels van overheidswege. Hogere autoriteiten kunnen regels opleggen die leiden tot een samenwerking die er anders niet was geweest.

Asymmetrie

Dit motief komt voort uit de zucht naar macht en controle over een andere organisatie. Het motief voor het aangaan van een IOR is in dat geval de mogelijkheid macht uit te oefenen op een andere organisatie en controle over haar bronnen. Dit houdt ook in dat een organisatie niet bereid is toe te laten dat een andere organisatie invloed kan uitoefenen.

Tussen de publieke en private partij zal er altijd gezocht worden naar een gelijkwaardige opstelling, echter tussen publieke en private partijen onderling kan een dergelijk motief een rol spelen.

Reciprociteit

Reciprociteit, of wederkerigheid, is een kenmerk waarvan algemeen aanvaard is dat het ten grondslag ligt aan de formatie van relaties. In reciprociteit ligt de zogenaamde win-win-situatie. Partijen gaan een relatie aan omdat beide daar hun voordeel mee kunnen doen. "Voor wat hoort wat".

Reciprociteit is de tegengestelde eigenschap van asymmetrie. Het benadrukt dat coöperatie, coördinatie en collaboratie in een IOR beter werken dan dominantie, macht en gezag.

Deze benadering wordt onderbouwd door het feit dat schaarste van bronnen eerder leidt tot samenwerken dan tot conflict. Ten tweede wordt het proces van komen tot een langdurige relatie eerder gekarakteriseerd door gelijkheid, evenwicht wederzijdse ondersteuning dan door conflict en dominantie. Dit wijst weer op het belang van vertrouwen in een IOR. Ten derde moeten de voordelen van de samenwerking opwegen

tegen de nadelen in termen van verlies van beslissingsbevoegdheid en de kosten van het onderhouden van de verbintenis. In dit argument komt de transactiekostenbenadering duidelijk naar voren.

Efficiëntie

Dit is voor een organisatie eerder een interne dan een externe factor. Vanuit dit perspectief wordt een IOR geformeerd om het interne input/output ratio te verbeteren. De transactiekostentheorie ziet dit dan ook als reden voor het formeren van relaties, omdat transactiekosten dalen wanneer specifieke, terugkerende transacties in een samenwerkingsstructuur worden gevat, waardoor de onzekerheid daalt. Een IOR levert schaalvoordelen op, omdat kosten en risico's gespreid worden over meerdere partijen.

Stabiliteit

De stabiliteit van een interorganisationele relatie is verbonden met de voorspelbaarheid van de omgeving. Het formeren van een IOR is daarmee een reactie op onzekerheid uit deze omgeving. De onzekerheid komt voort uit de schaarste van bronnen en onvolledigheid van kennis van de omgeving.

Kennis van de omgeving en de markt is een resultaat van relaties met andere partijen. Het terugbrengen van onzekerheid leidt tot meer stabiliteit voor de afzonderlijke partijen. Stabiliteit betekent ook dat er meer gestructureerde patronen ontstaan in de relaties met andere actoren. Door deze patronen neemt de zekerheid toe en ontstaat een grotere afhankelijkheid van de relaties.

Legitimiteit

Het verbeteren van het bestaansrecht kan een motief zijn om een relatie aan te gaan met een andere organisatie. Op deze wijze worden naam, imago en prestatie verbeterd. Een organisatie trekt zich op aan de goede naam van de andere speler. Het gaat dan niet om de inhoud van de relatie, maar om het bestaan van de relatie.

Het spreekt voor zich dat actoren die in hoog aanzien staan, vanuit dit perspectief gewilde partners in een IOR zijn. Partijen die door middel van samenwerking met een andere partij hun eigen legitimiteit verbeteren, zullen zich richting andere partijen in het netwerk beter kunnen profileren. Legitimiteit kan op deze manier toegang geven tot markten, die zonder deze relatie gesloten zouden zijn gebleven. Aanzien kan door verschillende factoren bepaald worden, zoals grootte, naamsbekendheid en historie.

3.2 Uitgangspunten voor meerwaarde bij PPS

Kohnstamm (1991)¹⁰ stelt dat een veronderstelling van PPS is dat het voor zowel de overheid als het bedrijfsleven relatief tot een hoger rendement leidt dan in geval beide partijen afzonderlijk hun doelstellingen zouden realiseren. Samenwerken geeft in

⁹ Oliver, Christine, Determinants of Interorganizational Relationships: Integrations and Future Directions, The Academy of Management Review, 1990

beginsel immers de mogelijkheden om de sterke punten van beide partijen te gebruiken en de zwakke punten te vermijden of op te heffen.

Specifiek bekeken vanuit de publieke partij stelt Noordanus (1995)¹¹ dat meerwaarde van PPS voor gemeentebesturen gelegen is in het bewerkstelligen van een afzetbaar/realiseerbaar plan, dat vervolgens met de gekozen partners in een overeengekomen risicoverdeling wordt gerealiseerd op een financieel zo verstandig mogelijke wijze. Marktpartijen willen en kunnen voor-investeren in planontwikkeling, mits er voor hen concreet omzet uit voortvloeit.

Lemstra (1996)¹² beschrijft meerwaarde als voorwaarde voor een succesvolle PPS. De werkelijke bestaansgrond van PPS ligt volgens hem in de verwachting dat het totale project dankzij de samenwerking tussen partijen een meerwaarde ($1+1=3$) krijgt. Hij verwijst hierbij naar Kouwenhoven (1991)¹³, die als voorwaarde voor meerwaarde stelt dat bij de start van een samenwerking tussen de partijen doelconvergentie (gezamenlijk doel) en interdependentie (wederzijdse afhankelijkheid) aanwezig zijn.

Roostenberg (2003)¹⁴ onderscheidt voor de verschillende partijen de volgende beweegredenen voor PPS met betrekking tot meerwaarde:

- Publiek
Meer waarde voor hetzelfde budget
Dezelfde waarde voor minder budget
- Privaat
Concurrentie op toegevoegde waarde in plaats van op prijs
Langdurige contracten ten behoeve van omzetstabiliteit
- Publiek én privaat
Meerwaarde kan niet door de publieke of private partij alleen gecreëerd worden maar wel in combinatie met een private/publieke partner
Deze laatste impliceert afhankelijkheid tussen beide partijen.

3.3 Verschijningsvormen

Indien er aan de uitgangspunten voor meerwaardecreatie bij PPS wordt voldaan, hoe komt deze meerwaarde dan tot uiting?

¹⁰ Kohnstamm, P.P., Publiek-private samenwerking: een speurtocht naar een evenwichtssituatie, SBV, Amsterdam, 1991.

¹¹ Noordanus, P.G.A., Publiek-private-samenwerking in het stedelijk inrichtingsbeleid, in: Openbaar bestuur, vol. 5 (1995), afl. 8, pag. 27-29.

¹² Lemstra, W., Samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven, in: Bedrijfskunde – tijdschrift voor modern management, vol. 68 (1996), afl. 3, pag. 44-50.

¹³ Kouwenhoven, V.P., Publiek-private samenwerking: mode of model?, Eburon, Delft, 1991.

¹⁴ Roostenberg, S. & Bult-Spiering, W.D., Publiek-privaat samenwerken, in: Publiek-private samenwerking – Rijksoverheid in debat met wetenschappers, Eburon, Delft, 2003.

Bult-Spiering (2003)¹⁵ onderscheidt vier verschijningsvormen van meerwaarde bij samenwerking, waarbij de derde en de vierde verschijningsvorm in feite afgeleiden zijn van de eerste twee:

- Productinhoudelijke meerwaarde
Productinhoudelijke meerwaarde op het niveau van het project wordt bereikt door een integrale benadering van de problematiek en de realisatie van verschillende, elkaar versterkende functies: de PPS verhoogt de kwaliteit van de oplossing, het uiteindelijke project.
- Procesmatige meerwaarde
Procesmatige meerwaarde wordt bereikt door het vroegtijdig samenbrengen van complementaire kennis en ervaring en de afstemming van doelen en belangen: de samenwerking vindt plaats op basis van wederzijdse kwaliteiten. Door direct overleg met de overige belanghebbende actoren wordt bovendien de betrokkenheid en daarmee het draagvlak onder deze actoren vergroot.
- Financiële meerwaarde
Financiële meerwaarde wordt bereikt door verdeling van risico's en vereveningsmogelijkheden, waardoor een betere prijs/kwaliteit verhouding ontstaat; niet cashflow genererende onderdelen van het plan (zoals bijvoorbeeld culturele voorzieningen, plantsoenen en parken) verhogen de cashflow van de rendabele onderdelen van het plan (zoals bijvoorbeeld kantoren, woningen en winkels).
- Externe meerwaarde
Externe meerwaarde wordt gecreëerd door de afstemming van verschillende projecten of projectinitiatieven; ontwikkelingen in een plangebied worden vaak bedreigd door ontwikkelingen in nabijgelegen gebieden. Door samenwerking in de vorm van een PPS kunnen private actoren invloed uitoefenen op de activiteiten die publieke actoren in die richting ontplooiën en kunnen verschillende projectinitiatieven op elkaar worden afgestemd.

In het licht van dit onderzoek zal externe meerwaarde buiten beschouwing worden gelaten, aangezien er door de juiste scope geen sprake is van externe meerwaarde. Deze meerwaarde moet binnen de scope van het project geplaatst worden en zal derhalve productinhoudelijke meerwaarde zijn.

De genoemde financiële meerwaarde kan zowel productinhoudelijk als procesmatig zijn. De betere prijs/kwaliteit verhouding geeft productinhoudelijke meerwaarde, maar door een verbeterd proces kan ook een financiële meerwaarde worden behaald (zoals een efficiencyvoordeel gedurende het proces). Op de verschillen van productgerichte en procesgerichte PPS wordt ingegaan in hoofdstuk 3.

¹⁵ Bult-Spiering, W.D., Publiek-private samenwerking: de interactie centraal, Lemma, Utrecht, 2003.

Uit onderzoek van P3BI (2001)¹⁶ onder de actoren van 24 PPS-projecten blijkt dat bij een groot aantal van de onderzochte projecten werd aangegeven dat er sprake was van een combinatie van productinhoudelijke, procesmatige en financiële meerwaarde. Deze meerwaarde kwam tot uitdrukking door onder andere:

- Tijdwinst
- Hogere kwaliteit
- Inbreng kennis & kunde
- Integrale aanpak
- Gedeelde risico's
- Kostenbesparing
- Zonder PPS geen project

3.4 Conclusie

Wanneer een deel van een netwerk van actoren (publiek en privaat) wordt geactiveerd om gezamenlijk een project te realiseren, is dit te typeren als een tijdelijke interorganisationale relatie.

Meerwaardecreatie is een voorwaarde voor een succesvolle PPS. Het resultaat van de samenwerking dient meer te zijn dan de som der delen, danwel datgene te bewerkstelligen wat beide partners zonder samenwerking niet kunnen (afhankelijkheid).

Er zijn twee verschijningsvormen van meerwaarde, productinhoudelijke en procesmatige meerwaarde. Financiële meerwaarde valt altijd onder één van deze beiden te plaatsen. Meerwaarde komt in praktijk tot uitdrukking door¹⁷:

- risicospreiding en –vermindering voor actoren doordat zij invloed kunnen uitoefenen op concrete invulling van het project;
- tijdsbesparing;
- hogere ruimtelijke kwaliteit van het product door de integrale aanpak van het gebied;
- een meer marktconform product door de wederzijdse inbreng van kennis en ervaring.

In dit hoofdstuk is de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

- Welke samenwerkingsvorm is een PPS?

De kenmerken van een (tijdelijke) interorganisationale relatie en daarmee een publiek-private samenwerking worden bij de beschrijving van het model gebruikt om de mogelijke samenwerking beter te kunnen beoordelen. In het volgende hoofdstuk wordt eerst aan de

¹⁶ P3BI, Publiek-Private Samenwerking bij infrastructurele en stedelijke projecten, Enschede, juli 2001.

¹⁷ Bult-Spiering, W.D., Syllabus Publiek Private Samenwerking, Universiteit Twente, Enschede, 2003.

hand van de verschijningsvormen samenwerkingsmodellen voor PPS beschreven om de meerwaardecreatie concreter te maken.

4 Proces- en productgericht PPS

Bij een initiatief tot PPS dient de vraag gesteld te worden welke meerwaarde met de samenwerking beoogd wordt. Zoals geconcludeerd in hoofdstuk 3 zijn er twee soorten meerwaarde te onderscheiden, namelijk procesmatige en productinhoudelijke meerwaarde. Hierop voortschrijdend worden de kenmerken van een procesgerichte en een productgerichte PPS beschouwd.

4.1 Productgerichte PPS

Een productgerichte PPS is gericht op het verkrijgen van een specifiek product, waarbij de productvraag aanbesteed wordt met veel vrijheden voor de private partij, zodat meerwaardecreatie kan plaatsvinden. De publieke partij formuleert vooraf de contouren waarbinnen het product moet zijn gelegen. Deze contouren zijn meer gericht op productkenmerken (outputspecificatie) dan op het totstandkomingsproces. Dit betekent geen bestek en tekeningen, maar een outputspecificatie op basis waarvan een ontwerp voor bijvoorbeeld een nieuwe weg inclusief aanleg en onderhoudsgarantie kan worden gemaakt.

Deze vorm van PPS, ook wel concessiemodel genoemd (Van Ham & Koppenjan, 2002¹⁸), is een manier van innovatief aanbesteden. Waar bij een traditionele aanbesteding de ontwerprisico's bij de publieke partij liggen, worden ze in dit model bij de private partij gelegd (de partij die het risico kan beheersen). Veel van deze PPS-vorm bieden een integratie van ontwerp en uitvoering. Daarnaast kan ook de financiering, onderhoud en/of exploitatie tot het contract behoren (Design, Build, Finance, Maintain/Operate). De meerwaarde komt dan voort uit deze integratie. Het Kenniscentrum PPS stimuleert deze vorm van PPS, gesteund door het succes van Private Finance Initiative in het Verenigd Koninkrijk, wat zich inmiddels bewezen heeft.

In december 2003 is het eerste officiële PPS-contract in DBFM-vorm gesloten voor de Rijksweg 31. Hier worden voor een deel de rijstroken verdubbeld, een aquaduct aangelegd, een brug vervangen en een aantal op- en afritten vervangen. Medio 2008 dient dit gereed te zijn en het wordt nog onderhouden tot voorjaar 2023. Volgens Rijkswaterstaat is met deze PPS een besparing van de kosten van 30 procent gerealiseerd ten opzichte van een traditionele aanbesteding van het werk.

Hoewel dit officieel een samenwerking heet, dekt de term innovatieve aanbesteding wellicht beter de lading.

4.2 Procesgerichte PPS

Een procesgerichte PPS is een samenwerking gericht op het proces dat leidt naar het eindresultaat. Deze PPS-vorm heeft geen betrekking op een vooraf door de publieke partijen benoemd Programma van Eisen, maar op een onderkend vraagstuk of abstract

geformuleerd doel. De actoren roepen een gezamenlijke procesorganisatie in het leven waarin alle betrokken actoren direct of indirect participeren. Deze organisatie krijgt vervolgens de taak om het gewenste onderdeel, tussen scopeformulering en exploitatie, uit te werken en gereed te maken voor de aanbesteding of gunning. Dit gebeurt met erkenning van wederzijdse belangen, een open boekhouding, de bereidheid de voordelen te delen en een éénduidige risicoverdeling.

Het project Sijtwende in Voorburg is een geslaagde procesgerichte PPS. Dit project is geïnitieerd door een private partij, nadat de voorgenomen ringweg door de gemeente financieel niet haalbaar kon worden gemaakt. Door de samenwerking tussen publiek en privaat is het project haalbaar geworden. Tijdens dit proces is de zienswijze naar de oplossing van het inhoudelijk en bestuurlijk dilemma sterk veranderd.

Deze verregaande vorm van samenwerking wordt ook wel alliantiemodel (Van Ham & Koppenjan, 2002)¹⁹ of partnerschap (Teisman, 1998)²⁰ genoemd. Bij het alliantiemodel wordt er echter stilzwijgend vanuit gegaan dat vanaf de samenwerking het project gezamenlijk wordt afgerond. Bult-Spiering²¹ (2003) beschrijft ook een samenwerking, waarbij de private partij geen direct opbrengstenbelang heeft in de uitvoeringsfase. Deze samenwerking ligt dichterbij het partnerschap en de procesgerichte PPS.

¹⁸ Ham, H. van, & Koppenjan, J., Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur, Lemma, Utrecht, 2002.

¹⁹ Ham, H. van, & Koppenjan, J., Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur, Lemma, Utrecht, 2002.

²⁰ Teisman, G.R., Procesmanagement: de basis voor partnerschap, ESB, dossier Publiek Privaat Samenwerken, 1998.

²¹ Bult-Spiering, W.D., Syllabus Publiek Private Samenwerking, Universiteit Twente, Enschede, 2003.

Productgerichte PPS	Procesgerichte PPS
De overheid en private partijen onderhouden een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie	Overheid en private partijen zijn gezamenlijk betrokken bij de definiëring, het ontwerp en het procesmanagement van het project.
De overheid bepaalt de probleemstelling, de specificaties van de oplossing en zoekt de private partij die de oplossing op efficiënte wijze kan realiseren	Het project en de samenwerking worden gezamenlijk gedefinieerd
De voordelen van deze samenwerking is efficiency	Redenen voor samenwerking is vergroting van effectiviteit
Succes factoren: eenduidige definitie van doel, project, regels voor aanbesteding, selectieregels aangaande private partij en leveringsregels	Succes factoren: vervlechting van doelen, afspraken over samenwerking, commitment
Gebaseerd op de principes van projectmanagement: beheersing van geld, tijd, informatie en proces	Gebaseerd op principes van procesontwerp en procesmanagement: afspraken over inrichting van het samenwerkingsproces die gezamenlijk worden gemaakt, uitgevoerd en bijgesteld
Juridische vorm: voorkeur voor (openbare) aanbestedingen en contracten	Juridische vorm: naast contracten participatie in gezamenlijke rechtspersonen
Contractuele helderheid over regels en producten	Wederzijds vertrouwen is cruciaal voor een duurzame samenwerkingsrelatie tussen autonome partners

Tabel 1: Naar Teisman (1998), Van Ham & Koppenjan (2002)

4.3 Conclusie

Conform de twee gedefinieerde verschijningsvormen van PPS zijn er twee gangbare samenwerkingmodellen te beschrijven: de productgerichte PPS en de procesgerichte PPS. Hierbij is de productgerichte variant een innovatieve aanbesteding, waarbij gezocht wordt naar een efficiency voordeel door ketenintegratie, waarbij de procesgerichte versie door de samenwerking de effectiviteit verhoogt.

In dit hoofdstuk is de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

- Welke verschijningsvormen kent PPS?

Nadat in het volgende hoofdstuk de waardeketen als model wordt geïntroduceerd en voor het ontwikkelingsproces wordt ingericht, wordt in hoofdstuk 6 het procesgerichte en productgerichte samenwerken toegepast op diezelfde waardeketen.

5 De waardeketen

Het is gebruikelijk om voor aanvang van uitvoering de werkelijkheid te modelleren en daarmee inzicht te krijgen in het te verwachten resultaat. Er bestaan verscheidene modellen om op verschillende wijzen naar de materie te kijken. De waardeketen is zo'n model. In plaats van details eruit te halen en het probleem te simplificeren, beschouwt de waardeketen juist constant het geheel en de positie in het geheel. Vanuit de lifecycle-gedachte is het interessant om het gehele proces bij een project in ogenschouw te nemen.

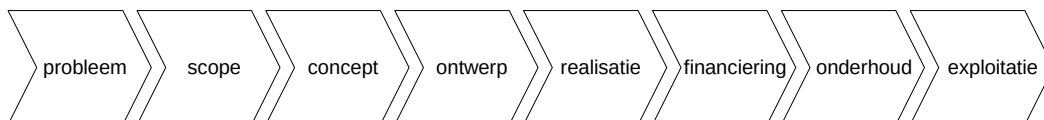
Tijdens de ontwikkeling van dit onderzoek is de keuze gemaakt voor de waardeketen als modellering van het proces. Omwille van de breedte van dit onderzoek wordt niet een analyse van verschillende procesmodellen gemaakt.

5.1 De waardeketen (Value Chain)

In 'Competitive Advantage'²² introduceert Michael E. Porter de Value Chain, oftewel de waardeketen. Deze waardeketen is gericht op strategische besluitvorming voor managementvraagstukken. In de waardeketen wordt ieder element van de keten geanalyseerd om de waarde te maximaliseren van de gehele keten.

De waardeketen deelt een project op in zijn strategisch relevante activiteiten om inzicht te krijgen in het kostengedrag en de bestaande en potentiële bronnen van differentiatie.

De waardeketen van een project wordt als volgt gedefinieerd:



Figuur 4: De waardeketen van een project

Door per element de juiste afweging te maken, kun je de totale keten optimaliseren. In dit model kijken we naar de mogelijkheden tot samenwerking binnen een project.

In het rapport 'Samen werken aan de weg'²³ van OC&C wordt de waardeketen van een infrastructureel werk beschreven. Hierbij wordt een drietal hendels gegeven om de waardeketen te optimaliseren:

- Separeren waar mogelijk, integreren waar nodig
- Waarde creëren door uitbesteding
- Sturen op output waar mogelijk

²² Porter, Michael E., Competitive Advantage : creating and sustaining superior performance, The Free Press, New York, 1985.

²³ OC&C Strategy Consultants, Samen werken aan de weg – Raamwerk voor publiek-private samenwerking in wegeninfrastructuur, Den Haag, april 2002.

Integratie van ontwerp en realisatie is alom bekend en biedt het voordeel dat het ontwerp beter afgestemd is op de uiteindelijke uitvoering. Het ligt ook voor de hand om ten behoeve van het proces de scope en concept te integreren, maar dit is niet strikt noodzakelijk. Waardecreatie door uitbesteding en sturen op output vallen te plaatsen onder de productgerichte PPS, zoals in het vorige hoofdstuk besproken.

5.2 De activiteiten van de waardeketen

5.2.1 Probleem

In de traditionele publieke wereld wordt er maatschappelijk, bestuurlijk of politiek een probleem onderkend en één van de overheidslichamen gaat het probleem formuleren om vervolgens beleid op te stellen ter voorbereiding van het oplossen van het vraagstuk door één van de taakorganisaties van het Rijk, Provincie of de Gemeenten. In de traditionele private wereld wordt via marktonderzoek een latente of potentiële behoefte gezocht, bedrijven gaan het vraagstuk onderkennen en gaan voor eigen rekening en risico een product ontwikkelen dat het vraagstuk geheel of gedeeltelijk oplost.

De essentie van PPS begint bij het enerzijds onderkennen dat de maatschappelijke vraagstukken kansen zijn voor de private partijen. Anderzijds zijn de maatschappelijke vraagstukken vaak zo complex dat de publieke of private partijen ze ook niet zelfstandig kunnen oplossen. Combineer dit dilemma met de maatschappelijke verantwoordelijkheden van de publieke partijen en de basis voor een PPS is gelegd. Hierbij zal een PPS in eerste instantie het meest tot de verbeelding spreken indien het algemeen bekende vraagstukken betreffen op landelijk, regionaal of lokaal niveau.

Nu is het een kenmerk van de publieke partijen om, in algemene zin, voor vraagstukken generieke oplossingen te bedenken. Is er geluidsoverlast, dan zetten we een geluidsscherm neer. Het is niet de vraag of het door de omgeving gewaardeerd wordt, maar of aan de regelgeving voldaan is. Dit laatste is in de huidige complexe maatschappij niet meer voldoende, er is meer nodig.

Dit meer kan als bedreiging worden gezien zoals blijkt bij vele procedures waar de weerstand vanuit de maatschappij zo groot is dat bepaalde procedures heel lang duren of zelfs stop gezet worden. Maar dit meer kan ook als kans gezien worden en door verbreding van de scope van het vraagstuk en dus ook van de oplossingsmogelijkheden tot onverwachte oplossingen en positieve participatie van de maatschappij leiden.

5.2.2 Scope

Nederland wordt gekenmerkt door specialisten en strikt gescheiden verantwoordelijkheden. Eén van de grote voordelen is dat er op diverse werkvelden de know-how ver ontwikkeld is mede door de ondernemerszin die zo kenmerkend is voor Nederland. Het nadeel ervan is dat specialisme ook kan leiden tot. Specialistische disciplines werken vanuit hun eigen vakgebied en zijn meestal minder goed in staat of

mogen zelfs niet hun scope verbreden waardoor betere, snellere en andere oplossingen gevonden zouden kunnen worden. De samenwerking tussen Ministeries Verkeer & Waterstaat en VROM of het idee om projectministers te benoemen zijn elke kabinetsformatie een onderwerp van discussie, maar de specialismen zijn nog niet opgegeven. Wederom zijn het de complexe vraagstukken die hiervoor niet afdoende opgelost worden. Door scopeverbreding te stimuleren en samen met private partijen te laten plaatsvinden kunnen nieuwe oplossingen geopenbaard worden. Scopeverbreding betekent de aangrenzende aandachtsvelden van het specifieke vraagstuk analyseren en naar mogelijkheden zoeken voor oplossingsrichtingen van het oorspronkelijk benoemde vraagstuk. Inpassing van infrastructuur wordt eenvoudiger bespreekbaar als ook een ruimtelijke oplossing of verbetering wordt geboden. De scopeformulering legt de basis voor de ontwikkeling van het concept voor de oplossing of de oplossingsrichting.

5.2.3 Concept

Conceptontwikkeling omvat alle voor de oplossing relevante onderdelen van de hiervoor benoemde scope. De scope bepaalt de breedte en diepte van het concept. Vanzelfsprekend kan tijdens de conceptontwikkeling een aanpassing van de scope worden geformuleerd omdat daardoor een grotere meerwaarde bereikt kan worden. Het concept bevat de oplossingsrichting die op hoofdlijnen is uitgewerkt en waarvan toetsbaar is vastgesteld dat het concept realistisch is, binnen haalbare kaders zoals financiën, draagvlak, besluitvorming en of er voldoende sterke argumenten beschikbaar zijn zodat er bij alle betrokken partijen een 'positieve grondhouding' ontstaat. Men is bereid op basis van het concept de volgende (proces)stappen naar de oplossing te zetten. Hoe meer de publieke partijen gewild of ongewild onderling verkokerd zijn, des te meer kansen biedt dat voor de private partijen om concepten te ontwikkelen die specifieke vraagstukken kunnen oplossen en meerwaarde kunnen creëren voor de maatschappij, de publieke en de private partijen.

Tijdens de conceptontwikkeling komen een aantal vragen boven die beantwoord dienen te worden om te beoordelen of in het project een meerwaarde kan worden bereikt door samenwerking.

- Is er serieuze spanning tussen ruimtelijke functies en/of reëel potentieel voor gebiedsontwikkeling?
- Zijn er voldoende vrijheidsgraden beschikbaar of dient de scope te worden herzien om een haalbaar concept te realiseren?
- Is de omvang voldoende en het probleemvraagstuk complex genoeg om extra kosten van een uitgebreide conceptfase terug te verdienen?

5.2.4 Ontwerp

Het feitelijk ontwerp is een uitvloeisel van de conceptontwikkeling en is de basis voor de realisatie. Zowel bij de traditionele als de PPS verhoudingen is dit een activiteit die meestal uitbesteed wordt en waarbij deskundigheid en ervaring van de ontwerpende partij het meest bepalend zijn, mede omdat de kosten relatief transparant zijn. Bij een

PPS wordt mogelijk het ontwerpen wel door een andere partij dan de traditionele aangestuurd en daarmee ook met andere doelstellingen. Deze andere doelstellingen kunnen onder andere voortkomen uit specifieke belangen bij de betrokken partijen of de breedte van de scope waarop het concept en dus ook het ontwerp gebaseerd zal zijn.

Betrekken van de architect in een PPS is ondenkbaar vanwege de juridische kenmerken van het beroep. De rol van architect wordt bestempeld als adviseur en geniet in die basis al nauwelijks aansprakelijkheid. Een risicodragende samenwerking is dan niet waarschijnlijk.

5.2.5 Realisatie

De realisatie is onderworpen aan éénduidige richtlijnen ten aanzien van de Europese aanbesteding. Wat zich de afgelopen jaren heeft gemanifesteerd is dat sommige private partijen hun concurrentievermogen op het gebied van conceptformulering aanwenden om een realisatie-overeenkomst te verkrijgen. Het gegeven dat er nog geen markt voor ideeën en concepten is, frustreert de totstandkoming van PPS. Niet zo zeer omdat de publieke partijen geen begrip tonen maar meer omdat de private partijen realisatiebelangen niet kunnen scheiden van het oplossen van het maatschappelijk vraagstuk waar de overheid een oplossing voor dient te vinden. Tevens wordt op dit moment nog niet voldoende onderkend in welk stadium van het proces en op basis van welke onderdelen een Europese aanbesteding kan of moet worden gehouden. Indien een Europese aanbesteding op het gebied van conceptontwikkeling plaatsvindt, kan er bijvoorbeeld op andere gronden geselecteerd worden. Echter wanneer een initiatief vanuit de private partijen wordt genomen ten aanzien van de oplossing van een maatschappelijk vraagstuk blijft het dilemma van het Europees aanbesteden voorlopig nog een lastig onderwerp met betrekking tot de realisatie van het product.

5.2.6 Financiering

De financiering van het project wordt vaak gezien als de grote motor achter de PPS. De overheid zou met het oog op risicodeling en een beperkte schatkist privaat geld aantrekken voor financiering van de projecten. De publieke partijen zijn echter als geen ander in staat om tegen lage rentes geld te lenen. Toch is het interessant om een project (gedeeltelijk) met privaat geld te financieren, het zorgt voor betrokkenheid van de private partij en kan daardoor efficiencyvoordelen opleveren in de gezamenlijke aansturing. Overigens hoeft een publiek-private financieringssamenwerking niet met een bouwonderneming te geschieden. Projectontwikkelaars, maar vooral ook beleggers en banken zijn in staat deze rol op zich te nemen. Dit geeft dan de mogelijkheid om de uitvoering aan te besteden.

5.2.7 Onderhoud

Hét basisidee achter PPS in relatie tot onderhoud is dat indien de partijen die de realisatie ter hand nemen ook geconfronteerd worden met de gevolgen van de realisatie in de jaren erna, deze partijen meer afgewogen keuzes zullen maken ten aanzien van de

te gebruiken materialen en de kwaliteit van de uitvoering van de realisatie. Indien bij één van beide punten (materiaalgebruik of kwaliteit van uitvoering) namelijk korte termijn keuzes worden gemaakt zouden worden, wordt dezelfde partij hiermee geconfronteerd. In de traditionele wereld zijn verschillende partijen (financieel) verantwoordelijk voor de gevolgen van de keuzes die in de verschillende stadia van het proces worden gemaakt. Deze verkokering kan tot suboptimale oplossingen leiden respectievelijk een betere afstemming zou eenvoudig tot meerwaarde moeten kunnen leiden.

5.2.8 Exploitatie

De argumentatie voor een PPS op dit element van de waardeketen is overeenkomstig als bij onderhoud. Maar ook de afdekking van de exploitatierisico's kan zeer wenselijk zijn bij zeer langlopende projecten of projecten met hoog innovatief karakter waarover nog geen vergelijkingsmateriaal beschikbaar is ten aanzien van de toekomstige exploitatieresultaten.

Dit proces geldt voor zowel infrastructurele projecten als gebiedsontwikkeling. Bij een integraal project kan gedurende het proces het project opgesplitst worden. Na concept is dit op ieder moment mogelijk.

Wanneer er wordt uitgegaan van integrale gebiedsontwikkeling, is een andere modellering mogelijk. Na de conceptontwikkeling wordt een bepaalde oplossing aangedragen welke verder de ontwerpfase ingaat. Dit concept bevat zowel het concept voor het tracé als voor het omliggende gebied.

5.3 Conclusie

Op basis van de waardeketen van Porter kan een probleemeigenaar z'n positie bepalen en die van de overige actoren.

In dit hoofdstuk zijn de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

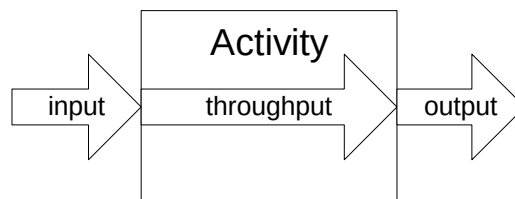
- Welk model kan gebruikt worden voor een strategische afweging voor samenwerking?
- Hoe ziet de invulling van dit model bij een PPS eruit?

Deze waardeketen geeft een reeks van activiteiten die constant in verband met elkaar moeten worden beschouwd. Toch heeft iedere activiteit afzonderlijk z'n uitwerking: met behulp van de kenmerken van interorganisatorische relaties en de gedefinieerde samenwerkingsmodellen uit hoofdstuk 4 worden in het volgende hoofdstuk de activiteiten van de waardeketen nader beschouwd om tot een theoretisch model te komen voor de strategische afweging van PPS.

6 Het PPS-model

In dit hoofdstuk wordt de waardeketen van een project gemodelleerd. Met dit model is het mogelijk de activiteiten van de waardeketen te operationaliseren.

Iedere activiteit van de waardeketen heeft een zekere input en een zekere output. Hierop kan gestuurd worden. Gedurende het proces is er ook sprake van throughput, oftewel het procesmatig sturen van de activiteit. De output van de een activiteit vormt de input van de volgende.



Figuur 5: sturing per activiteit

Mocht de output niet geschikt zijn als input voor de volgende activiteit, dan dient de activiteit opnieuw te worden doorlopen. Met meer aandacht voor de gehele keten dient er een output te worden gecreëerd die wel geschikt is als input voor de volgende activiteit. De focus binnen de activiteit kan hierdoor wijzigen.

6.1 Input, output of throughput

Iedere activiteit in de waardeketen heeft z'n eigen focus. De ene activiteit zal gericht zijn op de voortgang van het hele proces, de andere op het behalen van een bepaalde output. Hier valt gedurende het proces op te sturen.

6.1.1 Sturen op input

Sturen op input geschiedt wanneer er de behoefte bestaat een probleem aan te pakken, maar de oplossingsrichting onzeker is. Door middel van een taakstellend budget kan een activiteit worden volbracht. De output bepaalt dan het vervolg.

6.1.2 Sturen op throughput

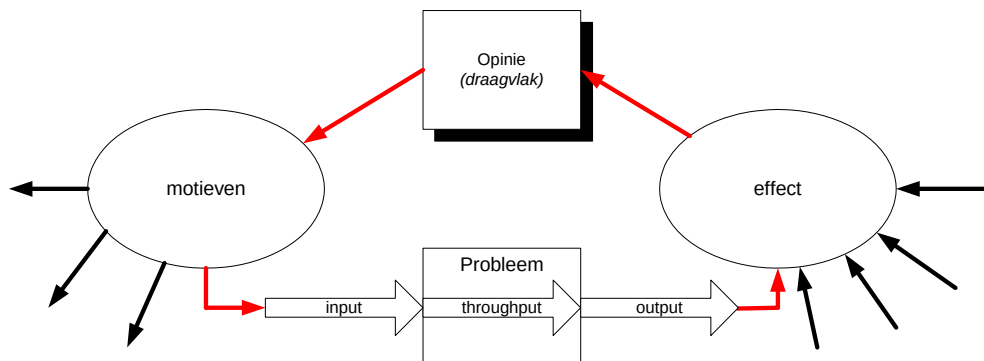
Wanneer er gestuurd wordt op throughput, is het doel om het proces te sturen. De inzet is om te zorgen dat het proces in gang blijft. Het gezamenlijk doel en de verdere keten krijgen de aandacht tijdens de activiteit.

6.1.3 Sturen op output

Wanneer het resultaat van de activiteit bekend is, heeft sturen op output de voorkeur. Op basis van outputspecificatie kan een efficiencyvoordeel behaald worden om zodoende de gewenste meerwaarde te bereiken. De samenwerking is dan productgericht, door functionele eisen aan het eindresultaat te stellen.

6.2 Circulair vraagstuk

De activiteit 'probleem' kenmerkt zich door de probleemonderkenning en het draagvlak dat het project mogelijk maakt. Een probleem is te identificeren door een partij, publiek of privaat, maar het probleem moet ook onderkend worden. Hiervoor is een bepaald draagvlak noodzakelijk.



Door vanuit het probleem de gehele waardeketen te doorlopen, kan het effect ingeschat worden. Het effect van de verwachte output van het project bepaalt samen met andere omgevingsfactoren de opinie. Deze opinie creëert op haar beurt motieven. Eén van die motieven kan de input voor het probleem zijn. Is er geen draagvlak voor de probleemoplossing, dan zal het probleem op een andere wijze het hoofd moeten worden geboden.

Bij een blijvend draagvlak kan vervolgens de rest van de waardeketen worden doorlopen. De opinie moet constant getoetst worden. Zonder draagvlak is er geen legitimiteit.

6.3 Overeenstemming tussen actoren

PPS is alleen mogelijk bij maatschappelijke problematiek, aangezien de publieke actor de maatschappij vertegenwoordigt en zorg draagt voor het maatschappelijke belang (wat is het maatschappelijk nut?).

Alhoewel private actoren ook eisen stellen aan de publieke samenwerkingspartners, selecteert in de meeste gevallen de publieke actor de private actor(en) in een publiek-private samenwerking (Bult-Spiering, 2003)²⁴. Hieruit volgt dat de publieke actor altijd als 'probleemeigenaar' kan worden beschouwd. Ook bij een privaat initiatief wordt de publieke actor (of actoren) eigenaar van het (maatschappelijk) probleem. De rol van de private partij blijft in eerste instantie die van initiator, hij signaleert het probleem. Kenmerkend aan private initiatieven is dat er veelal een oplossingsrichting voor handen is. De criteria van private actoren voor deelname in een project hebben te maken met de rendementsverwachting van het project en de mate waarin het doel van het project past binnen de interne doelstellingen.

²⁴ Bult-Spiering, W.D., Publiek-private samenwerking: de interactie centraal, Lemma, Utrecht, 2003.

Bij de afweging voor een publiek-private samenwerking dient de publieke actor de hele waardeketen in ogenschouw te nemen. Vervolgens volgt hij een stappenplan:

1. Bepaal eigen positie per activiteit in de waardeketen
2. Bepaal positie van de overige actoren per activiteit in de waardeketen
3. Maak de afweging per activiteit: zelf doen, samenwerken of uitbesteden
4. Onderzoek de mogelijkheden tot ketenintegratie

Deze analyse dient voortdurend gemaakt te worden. Ook na de probleemonderkenning, scopebepaling en conceptontwikkeling dient telkens weer de volledige waardeketen te worden beschouwd.

Indien er een mogelijke samenwerking in het verschiet ligt, dient deze beoogde samenwerking getoetst te worden aan de prescriptieve kenmerken van een interorganisationale relatie (Oliver, 1990)²⁵:

- Noodzaak
- (A)symmetrie
- Reciprociteit
- Efficiëntie
- Stabiliteit
- Legitimiteit

Op basis van deze kenmerken kan worden bepaald of de beoogde samenwerking de gewenste meerwaarde kan opleveren. Aan deze kenmerken kunnen geen kwantitatieve waarden worden toegekend, maar door een kwalitatieve beoordeling ontstaat een beeld van de te verwachten samenwerking.

6.4 Conclusie

Om een afweging te maken voor het al dan niet aangaan van een publiek-private samenwerking, dient de waardeketen van het project beschouwd te worden. Bij iedere processtap die gemaakt wordt, dient de probleemeigenaar te bepalen of hij gaat sturen op input, throughput of output. Op basis van de eigen positie in de waardeketen en die van de andere actoren, kan een mogelijke samenwerking meerwaarde bieden. Deze beoogde samenwerking dient vervolgens getoetst te worden aan de prescriptieve kenmerken van een interorganisationale relatie.

Bij iedere volgende processtap dient de gehele waardeketen weer beschouwd te worden. Soms is het goed om een gemaakte keuze te herzien. Tevens kan de legitimiteit van het project in gevaar zijn gekomen, doordat het draagvlak wegvalt.

In dit hoofdstuk is de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

- Welke vorm krijgt het model voor strategische afweging van een PPS?

²⁵ Oliver, Christine, Determinants of Interorganizational Relationships: Integrations and Future Directions, The Academy of Management Review, 1990

Nu vanuit de theorie een model voor strategische afweging van PPS is gedefinieerd, wordt het interessant om dit aan de praktijk te toetsen. In het volgende hoofdstuk wordt de toets naar praktijk uitgewerkt, waarna deze wordt uitgevoerd.

7 Van theorie naar praktijk

In de voorgaande hoofdstukken is op basis van kenmerken van interorganisationale relaties en samenwerkingmodellen een waardeketen gedefinieerd voor strategische afweging van PPS. In hoeverre is dit in de praktijk toepasbaar?

Om dit verder te onderzoeken moet het model in de praktijk getoetst worden. Maar hoe toets je een model voor een ontwikkelingsproces dat jaren duurt? Allereerst is gekozen om met behulp van interviews met expert te kijken of de gebruikte theorie over PPS nog toepasbaar is op de PPS-praktijk van vandaag de dag. Hierbij is gekozen voor experts met kennis van zowel het publieke als het private domein. Daarnaast worden twee casus beschouwd of de kenmerken van het geformuleerde model, afgewogen samenwerking voor een specifiek deel van het proces en consequent de hele waardeketen in ogenschouw nemen, in de praktijk terugkomen in integrale, complexe projecten.

7.1 Stellingen

Als gespreksstof voor de interviews met experts zijn enkele stellingen geformuleerd. Aan de hand van deze stellingen wordt het gesprek gestuurd, zodat de kenmerken van het model getoetst kunnen worden, zonder dat het model fysiek op tafel komt.

Publiek-private samenwerking beschouwend vanuit de theorie geeft uiteindelijk twee samenwerkingsvormen: procesgerichte PPS (alliantiemodel) en productgerichte PPS (concessiemodel). Deze zijn in hoofdstuk 4 nader uitgewerkt. Aangezien de essentie van PPS het gezamenlijk creëren van meerwaarde is, kan een kritische kanttekening geplaatst worden bij het productgerichte samenwerking: in hoeverre is dit nog samenwerking?

Het concessiemodel, zoals ketenintegratie in de vorm van DBFM, is een moderne vorm van traditionele aanbesteding. Van werkelijke samenwerking is hierbij nauwelijks sprake.

De hele waardeketen biedt mogelijkheden tot samenwerking. Kenmerkend voor het ontwikkelingsproces is dat de meeste invloed aan het begin van het proces zit, alhoewel hier niet de meeste kosten van het gehele project zitten. Met scope en concept bepaal je waar tijdens realisatie en exploitatie het grote geld wordt besteed.

Private partijen worden door de publieke partijen te laat ingeschakeld in het ontwikkelingsproces, waardoor een groot deel van de mogelijke meerwaarde wordt genegeerd.

Veel van de nieuwe PPS-contracten die worden geïnitieerd vanuit het Rijk zijn in de DBFM-vorm. Hierbij wordt het project door de publieke partij na concept overgedragen aan de private partij en na einde contract teruggeleverd. Is de samenwerking van beide partijen gedurende de PPS is dan beperkt of vind er wel degelijk samenwerking plaats?

Private partijen trekken snel de organisatie naar zich toe, op zoek naar efficiëntie. Hierdoor krijgt de publieke partij niet de kans haar talent te ontplooien tijdens het proces.

Bij een interorganisationele relatie wordt asymmetrie als bedreigend kenmerk beschreven. In de klassieke bouwwereld is opportunisme een bekend fenomeen. Zodra de private partij de opdracht heeft, veranderen de verhoudingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en lijkt de opdrachtnemer de macht te hebben. In hoeverre is dit opportunisme een gevaar bij PPS?

Private partijen hebben nauwelijks oog voor het maatschappelijk belang en nemen deel aan een PPS uit eigenbelang, wat in het proces in opportunistisch gedrag uitmondt.

Naast de asymmetrie in de vorm van macht en invloed, kan er ook onbegrip bestaan tussen het private en publieke domein. Men probeert gezamenlijke doelstellingen ten behoeve van het project te definiëren, maar iedere actor heeft natuurlijk ook z'n eigen doelstellingen.

Publieke partijen hebben te weinig oog voor private doelstellingen, zoals de winstdoelstelling van een private onderneming.

Het gedefinieerde model gaat uit van een bedrijfskundige aanpak, terwijl de publieke partij gewend is om middels procedures te werken. Indien men niet weet dat men moet sturen op throughput of output, wordt het ook lastig dit in de praktijk te brengen. In hoeverre wordt dit als storend ervaren tijdens het proces?

De probleemeigenaar (publieke actor) is niet in staat om het proces vanuit bedrijfskundige wetmatigheden te benaderen, al is het maar om de positie van de mogelijke partners te kunnen beoordelen.

De theorie geeft als mogelijkheid dat er in een beperkt gedeelte van het proces een samenwerking tussen publiek en privaat wordt gezocht. Het optimum hiervan ligt bij de scope- en conceptbepaling vanwege de invloed die dit heeft op de rest van het project. Dit gaat voorbij aan het feit dat ontwikkelaars hun winstdoelstellingen nastreven met het risicodragend ontwikkelen van projecten. Vroegtijdig instappen zonder zekerheid over ontwikkelrechten wringt hiermee.

Vanwege het gebrek aan een fatsoenlijke waardering voor private conceptontwikkeling bij maatschappelijke vraagstukken, is een samenwerking voor dat specifieke deel een utopie.

De publieke actor is probleemeigenaar, de private partij wordt betrokken in verband met de creativiteit in het ontwikkelproces. Deze toegevoegde waarde van de private partij is duidelijk, maar wat is de toegevoegde waarde van de publieke partij nog gedurende de samenwerking?

De grootste toegevoegde waarde van de publieke partij is...

7.2 Casusbenadering

Er zijn twee casus geselecteerd om de theorie te toetsen. Aangezien het niet meer mogelijk is, en niet de bedoeling van het model, om bij zo'n project de afweging om al dan niet samen te werken ex post te toetsen, wordt in de casus gezocht naar typische kenmerken van het model. Zo wordt er bekeken waar tijdens de activiteiten op gestuurd is en indien gestuurd werd op throughput in hoeverre de samenwerking tot stand is gekomen. Tevens wordt gekeken of in geval van sturing op output de activiteit ook is uitbesteed.

8 Experts

Na het beschrijven van het model, is het interessant om te kijken hoe experts uit de praktijk kijken naar een model dat gebaseerd is op de theorie. Aan de hand van de in het vorige hoofdstuk gedefinieerde stellingen zijn drie interviews gehouden met experts die ervaring hebben met zowel de publieke als de private kant van het werkveld.

De interviews zijn gehouden met Jan Fokkema (directeur NEPROM), Peter Ruigrok (lid directie Giesbers Groep) en Peter Noordanus (voorzitter hoofddirectie AM). De uitwerking van deze drie interviews is te vinden in bijlage 1.

8.1 Concessies of allianties

De concessiecontracten zijn geen echte samenwerking te noemen. Voor integrale gebiedsontwikkeling is het ook niet interessant. Voor een langere periode heb je bepaalde vrijheden nodig om in te kunnen spelen op de ontwikkelingen. Maar bij een concessie is het juist de bedoeling de risico's bij de marktpartij te leggen door de output heel goed te specificeren. Deze paradox maakt het niet geschikt voor integrale gebiedsontwikkeling.

8.2 Maatschappelijk belang of opportunisme

Alle professionele ontwikkelaars werken ook vanuit maatschappelijk belang. De belangrijkste redenen hiervoor zijn het feit dat het je eigen rol legitimeert en dat de uitvoerende mensen ook burgers zijn. Opportunistisch gedrag, hit-and-run, komt bij de grote marktpartijen niet voor.

8.3 Gezamenlijke scopebepaling

Marktpartijen willen graag betrokken worden bij de scopebepaling. Daar is ook de grootste meerwaarde te behalen. De overheid heeft echter de regierol genomen of gekregen en ziet het als haar taak de scope voor te schrijven aan de markt.

8.3.1 Initiatief

Soms gaan marktpartijen nog verder en nemen het initiatief tot een ontwikkeling. Dit kan door het plan volledig uit te werken en vervolgens naar de betrokken overheid te stappen, maar ook door reuring te creëren, waardoor er mogelijkheden tot ontwikkeling ontstaan.

8.3.2 Marktconsultatie

Alleen gebruikmaken van de kennis van marktpartijen, marktconsultatie zoals dat heet, wordt door de marktpartijen niet als gewenst gezien. Ze willen hier ook niet meer aan meewerken. Overigens is het ook voornamelijk interessant om aan tafel te zitten met een partner die ook risico loopt.

Vanuit de brancheorganisatie werken de marktpartijen wel samen en leggen dan een gezamenlijke visie neer over een bepaald gebied. Er wordt dan wel stilzwijgend vanuit

gegaan dat één of meer van de betrokken marktpartijen wordt geselecteerd voor de uitvoering.

8.4 Rol van de overheid

De rol van de overheid is als het waarborgen van het maatschappelijk nut. Dit betekent de legitimatie van het project toetsen en zorgen voor draagvlak. Als de overheid aangeeft waar wat moet komen, dan de markt bepalen hoe dit gerealiseerd kan worden.

8.5 Conclusie

Het concessiemodel wordt als weinig interessante variant gezien voor integrale opgaven. Het grootste obstakel lijkt hierbij de periode. Om goed en zorgvuldig de risico's af te dekken, dient een prijs betaald te worden, waardoor de meerwaarde te niet wordt gedaan.

Hoewel het vanuit theoretisch oogpunt interessant is om de creativiteit van marktpartijen vroegtijdig in het proces te betrekken, dient hierbij in de praktijk een samenwerking te worden aangegaan voor een langer procesdeel. Marktpartijen willen meer dan een adviesrol.

De allesbepalende rol van de overheid moet beperkt worden. Haar rol is het waarborgen van het maatschappelijk nut. Door aan te geven waar wat moet komen, kan de markt bepalen hoe dit gerealiseerd moet worden.

In dit hoofdstuk is de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

- Hoe wordt er vanuit de praktijk gekeken naar modellering van een PPS?

Hoewel de theorie snel een ideaalbeeld schept van actoren die hun expertise inbrengen in een samenwerking voor die onderdelen waar het nodig is en een tweedeling in procesgericht en productgericht samenwerken, blijkt de praktijk toch iets anders te liggen. Private partijen willen graag samen de uitdaging aangaan, maar niet slechts adviseren. Daarnaast blijkt de productgerichte PPS middels een concessiemodel moeilijk haalbaar bij integrale projecten. In verband met de lange looptijd houdt de outputspecificatie geen stand of kan deze niet scherp genoeg worden gesteld.

Na deze expertinterviews sprak Friso de Zeeuw tijdens zijn inaugurele rede op de Universiteit Delft van een 'concessiemodel maxi', waarbij hij de toekomstige ontwikkeling eerder zag gaan richting het verregaande Angel-Saksische concessiemodel. Dit werpt een interessante tegenstelling ten opzichte van de mening van de in dit onderzoek gesproken experts. Naar aanleiding hiervan zal in het laatste hoofdstuk een aanbeveling worden gedaan voor verder onderzoek.

9 Casus Sijtwende

In 1938 ontstaan de eerste plannen voor een verbinding tussen de Rijkswegen 4 en 44. In 1956 stelt men het tracé van RW14 vast als autosnelweg, waarvan de aanleg in 1975 door de Tweede Kamer wordt geblokkeerd.

Na een nieuwe M.E.R.-procedure in 1990 neemt de minister van Verkeer en Waterstaat in 1994 het tracébesluit Noordelijke Randweg Haagse regio. Protesten komen van onder meer de gemeente Voorburg die de noodzaak tot aanleg niet voldoende aangetoond vindt, maar in 1995 geeft de provincie Zuid-Holland een aanwijzing aan de gemeente Voorburg, zodat zij gedwongen is mee te werken.



Sijtwende bv, een samenwerking van Bohemen bv en Volker Wessels Vastgoed bv, komt vervolgens met een initiatief om samen met de gemeente Voorburg, de Staat der Nederlanden en Stadsgewest Haaglanden een plan tot ontwikkeling te brengen om een tunneltracé en 700 woningen te realiseren op de beoogde locatie. In bijlage 2 is een overzichtskaart van dit plangebied opgenomen.

9.1 Betrokken partijen

Bij het project Sijtwende zijn vier partijen betrokken in de PPS Sijtwende. De Staat der Nederlanden, vertegenwoordigd door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van VROM, de gemeente Voorburg, het stadsgewest Haaglanden en Sijtwende bv, een samenwerking van Bohemen bv en Volker Wessels Vastgoed bv.

9.1.1 Onderlinge afhankelijkheid

De overheid heeft enkele pogingen ondernomen om met een oplossing voor het probleem te komen. Tot uitvoering kwam zij echter niet, voornamelijk omdat de verschillende overheden niet een gezamenlijk plan steunden.

Sijtwende bv was afhankelijk van de overheid vanwege haar wettelijke verantwoordelijkheden met betrekking tot infrastructurele werken. Tevens was de gemeente grondeigenaar.

9.2 Publiek-private samenwerking

De probleemeigenaren zijn de verschillende betrokken overheden. Door het onderbreken van de Noordelijke Randweg rond Den Haag is de bereikbaarheid in deze regio

ondermaats. Traditioneel is de overheid verantwoordelijk voor het oplossen van een dergelijk probleem. Haar lukte het echter niet om het probleem op te lossen, aangezien de voorgestelde probleemoplossing onvoldoende draagvlak had bij de lokale overheid. Op initiatief van de marktpartijen kwam vervolgens een oplossingsrichting die wel gesteund werd door alle overheden. Hiertoe is vervolgens Sijtwende bv opgericht om de juridische samenwerking aan te gaan.

9.2.1 Scopeverbreding

Het oorspronkelijke plan had de autosnelweg binnen de scope. In de Publiek-Private Samenwerking is de scope uitgebreid door er naast de verbinding tussen de A4 en de N44 de ontwikkeling van woningen en openbaar vervoer aan toe te voegen.

De scope is gestuurd op throughput; gezamenlijk zijn de partijen in het proces tot een geschikte scope gekomen met potentieel (iets dat voorheen niet gelukt was).



Het concept behelst naast de realisatie van een verbindingsweg door een tunnelbak tevens de realisatie van 700 woningen en een tunnel voor Hoogwaardig Openbaar Vervoer. Uit de opbrengst van de woningen kunnen de meerkosten van de tunnelbak worden opgebracht. Dit concept wordt door alle actoren gedragen.

9.2.2 Productgericht ontwerp en realisatie

Het ontwerp is uitgevoerd door Sijtwende bv in opdracht van het samenwerkingsverband. Op basis van het concept was het helder wat er moest komen en diende een ontwerp gemaakt te worden dat geschikt was om realisatie mogelijk te maken.

Sijtwende bv is ook verantwoordelijk gesteld voor de realisatie van het project. De financiële risico's tijdens deze realisatie liggen bij Sijtwende bv. Na oplevering worden de rijksweg, de tunnel en de Hoogwaardig Openbaar Vervoerbuis in de tunnel overgedragen aan Rijkswaterstaat. De woningen zijn na oplevering eigendom van de betreffende kopers.

9.2.3 Financiering

Bij Sijtwende zijn enkele verschillende financieringsconstructies toegepast. Het ferroduct is uitgevoerd in opdracht van de NS. De rijksweg en de drie tunneldelen zijn uitgevoerd in opdracht van Sijtwende bv. Het aquaduct is uitgevoerd in opdracht van Rijkswaterstaat. Stadsgewest Haaglanden gaf opdracht voor de HOV-verbinding. De kopers van de woningen zijn na oplevering van de woningen eigenaar. De meeropbrengsten van de grond, vanwege functieverandering, werd gedeeld door de gemeente (de voormalig eigenaar) en Sijtwende bv.

9.2.4 Traditioneel onderhoud en exploitatie

Na realisatie is er sprake van een traditionele rolverdeling. De overheid, in de hoedanigheid van Rijkswaterstaat, verzorgt het onderhoud van de infrastructurele werken, de woningen zijn in particulier bezit en deze particulieren zijn zelf verantwoordelijk voor het onderhoud van hun woningen.

De overheid exploiteert de infrastructurele werken op traditionele wijze. De gebruiker betaalt door middel van het landelijke belastingstelsel.

9.3 Conclusie

In dit project komt de meerwaarde die door de private partner wordt gecreëerd duidelijk naar voren. De impasse van de verschillende overheden werd doorbroken door een scopewijziging op aangeven vanuit de markt. De sturing op throughput gedurende de scope en het concept leverde een werkbare oplossing. Vervolgens is voor het ontwerp en de realisatie een sturing op output toegepast.

Dit project past precies in het model gebaseerd op de waardeketen. Per activiteit is er gekozen of er wordt samengewerkt, uitbesteed of dat het zelf wordt gedaan.

10 Casus: Centrum Amsterdam Noord

In dit hoofdstuk wordt de casus Centrum Amsterdam Noord behandeld. Centrum Amsterdam Noord is een langdurig project, waarbij er met een vernieuwd centrum nieuw elan aan Stadsdeel Amsterdam Noord moet worden gegeven. De geplande metroverbinding was de aanleiding voor het project.

10.1 Geschiedenis

Amsterdam Noord is al geruime tijd het lelijke eendje van de Amsterdamse stadsdelen. Alhoewel het 'binnen de ring' ligt, wordt het beschouwd als een ander dorp. Het IJ scheidt namelijk het stadsdeel van het centrum.

Met de komst van de Noord-Zuidlijn, de nieuwe metrolijn van Amsterdam, krijgt Stadsdeel Noord een betere verbinding met de rest van Amsterdam. Deze metrolijn is dan ook het initiatief geweest voor een nieuwe ontwikkeling in Noord, dat de projectnaam Centrum Amsterdam Noord heeft meegekregen.

In 1993 won het consortium CZAN-ontwikkeling CV de prijsvraag voor de ontwikkeling van een nieuw centrumgebied in Amsterdam-Noord. Dit consortium bestond uit Eurowoningen, Blauwhoed, Wilma Bouw, Wilma Vastgoed en Stichting Pensioenfonds ABP.



Het centrumgebied omvatte naast 3200 woningen en kantooroppervlak ook een nieuw stadsdeelkantoor en een ROC (regionaal opleidingscentrum). Met dit programma heeft CZAN-ontwikkeling gedurende de periode van '93 tot '99 vier masterplannen ontwikkeld, welke iedere keer niet de goedkeuring van het stadsdeelbestuur kreeg. Na een bezoek aan een Londens winkelcentrum kwam stadsdeelbestuurder Rombout Peer terug in Amsterdam en vond dat het anders moest. De Australische ontwikkelaars van het winkelcentrum in Londen werden er bij gehaald en in hun kielzog kwam ING Real Estate mee.

10.1.1 Verruiming scope

De Australische ontwikkelaars zijn maar korte tijd in beeld geweest, maar ING Real Estate zag een winkelcentrum helemaal zitten en had daarmee een rol binnen het project verworven. Zij schakelden Sjoerd Soeters in voor een stedenbouwkundig plan, waarmee niet alleen het concept werd aangepast, maar zelfs de scope. Het bestaande winkelcentrum bij het Buikslotermeerplein werd door Soeters binnen het project gehaald voor herontwikkeling. Dit winkelcentrum zou door moeten lopen tot het metrostation.

Het consortium CZAN-ontwikkeling zag dit plan in eerste instantie niet zitten. Allereerst kwam er een zeer langgerekt winkelcentrum in voor, wat niet als haalbaar werd beschouwd. Daarnaast was het bestaande winkelcentrum in handen van 122 verschillende eigenaren.

Ondertussen is er in de gemeentelijke aansturing ook het één en ander gewijzigd. Voor het CAN-gebied was een projectbureau in het leven geroepen met de naam Panorama Noord. De Centrale Stad ging zich met het project bemoeien en het projectbureau verdween. De Centrale Stad voerde vervolgens in coalitie met het stadsdeel de regie over het project. Na enige tijd werd er een nieuw projectbureau in het leven geroepen, Projectbureau Noordwaarts. Een merkbare verbetering, aangezien dit projectbureau erg korte lijnen had met de toenmalig wethouder Duco Stadig. Het projectbureau heeft inmiddels z'n werkveld verruimd met de projecten Buiksloterham en Overhoeks. In de huidige situatie is het projectbureau de gesprekspartner voor CZAN en ING.

10.1.2 Klaar voor uitvoering

Na het besluit over de doorgang van de Noord-Zuidlijn door de Centrale Stad zijn de verschillende overeenkomsten gesloten. Het stedenbouwkundig plan is vastgesteld, de kaderovereenkomst en de grondexploitatieovereenkomst zijn gesloten, het projectbesluit is in het stadsdeelbestuur en de gemeenteraad vastgesteld. In bijlage 3 is een plankaart opgenomen.

Tevens bleek het stadsdeel nog 500 woningen in het gebied te hebben toegezegd aan woningcorporatie Ymere. Deze 500 woningen zijn opgenomen in de plannen. Het plangebied is verdeeld tussen CZAN en ING. Ze trekken samen op, doen samen de communicatie en gebiedspromotie, maar voeren onafhankelijk de grondprijsonderhandelingen met de gemeente.

10.2 Publiek-private samenwerking

Alhoewel het project nooit een PPS is geworden, heeft Centrum Amsterdam Noord een aantal kenmerken die PPS-waardig zijn.

10.2.1 Betrokkenheid van Gemeente

Nadat het consortium de prijsvraag heeft gewonnen, kwam het project niet van de grond. Het consortium heeft tot vier keer toe een masterplan ontwikkeld, welke alle vier door de gemeente zijn afgeschoten. In een PPS kun je gezamenlijk het plan ontwikkelen, waardoor publiek en privaat zich eigenaar voelen van het plan. Het draagvlak wordt daardoor verhoogd in plaats van de waardevernietiging die nu heeft plaatsgevonden.

10.2.2 Wijziging scope en concept gedurende het ontwikkelproces

Oorspronkelijk bestond het project uit een kleiner gebied. Hierin lagen de deelgebieden Jeugdland en Stadsdeeltkantoor. Voor deze beide deelgebieden was reeds een (stedenbouwkundig) programma van eisen gereed. Deze plannen zijn ook al snel tot uitvoering gekomen.

Voor het overige gebied moest CZAN een stedenbouwkundig plan maken. Nadat ING betrokken raakte van het project, werd de scope gewijzigd: het plangebied werd bijna

tweemaal zo groot. Het sportterrein en het winkelcentrum werd door Soeters binnen het Stedenbouwkundig plan betrokken, waarmee de scope verruimd werd.

10.3 Proces

De gemeente heeft het initiatief genomen tot de ontwikkeling van het gebied Centrum Amsterdam Noord. Tevens heeft de gemeente de scope en het concept bepaald. Vervolgens is een prijsvraag uitgeschreven voor de ontwerp en realisatie. Gedurende het proces is op initiatief van de private partijen de scope en het concept aangepast.

Vanuit het model beschouwd is bij het (stedenbouwkundig) ontwerp na vier mislukte pogingen het af te ronden twee stappen terug gedaan. Op basis van een bijgestelde scope en concept bleek het wel mogelijk een haalbaar stedenbouwkundig ontwerp .

Samenstelling CZAN Ontwikkeling

De oprichtingsovereenkomst van CZAN Ontwikkeling CV is op 20 december 1995 getekend. De samenstelling is door marktontwikkelingen inmiddels gewijzigd. Blauwhoed en Eurowoning zijn inmiddels onderdeel van één organisatie. Wilma Vastgoed is overgegaan in het huidige AM, dat onderdeel is van BAM. Wilma Bouw werd BAM en zat er voor de realisatie in, dit aandeel wordt door alle partijen afgehecht. ABP is overgegaan in Vesteda en woningcorporatie Het Oosten laat haar ontwikkelactiviteiten inmiddels uitvoeren door de joint venture Kristal onder de naam Het Oosten Kristal.

10.4 Conclusie

Doordat het consortium tot vier maal naar huis is gestuurd met het ingediende stedenbouwkundig plan, waarna uiteindelijk zowel scope en concept zijn aangepast, lijkt een procesgerichte samenwerking voor deze activiteiten achteraf beter passend geweest. Het is overigens niet bekend in hoeverre deze afweging destijds is gemaakt.

Het uitbesteden aan de private sector van ontwerp en realisatie op basis van een gezamenlijk geformuleerde scope en concept lijkt wel een geschikte vorm. Onderhoud en exploitatie geldt alleen voor de openbare ruimte, aangezien het overige deel in privaat eigendom wordt gerealiseerd. Een traditionele aanpak lijkt hiervoor geen bezwaar.

In hoofdstukken 8 en 9 is de onderzoeksvraag beantwoord:

- Hoe past het model in praktijkvoorbeelden?

11 Conclusies en aanbevelingen

11.1 Conclusies

Wanneer een deel van een netwerk van actoren (publiek en privaat) wordt geactiveerd om gezamenlijk een project te realiseren, is dit te typeren als een tijdelijke interorganisationale relatie.

Meerwaardecreatie is een voorwaarde voor een succesvolle PPS. Het resultaat van de samenwerking dient meer te zijn dan de som der delen, dan wel datgene te bewerkstelligen wat beide partners zonder samenwerking niet kunnen (afhankelijkheid).

Er zijn twee verschijningsvormen van meerwaarde, productinhoudelijke en procesmatige meerwaarde. Financiële meerwaarde valt altijd onder één van deze beiden te plaatsen. Meerwaarde komt in praktijk tot uitdrukking door:

- risicospreiding en –vermindering voor actoren doordat zij invloed kunnen uitoefenen op concrete invulling van het project;
- tijdsbesparing;
- hogere ruimtelijke kwaliteit van het product door de integrale aanpak van het gebied;
- een meer marktconform product door de wederzijdse inbreng van kennis en ervaring.

Deze meerwaarde klinkt interessant voor ieder project, maar wanneer start je een PPS? Hiermee komt de gestelde probleemstelling naar voren:

Hoe bepaal je of een mogelijke samenwerking meerwaarde voor het project oplevert en hoe toets je ex ante deze beoogde samenwerking?

Om een afweging te maken voor het al dan niet aangaan van een publiek-private samenwerking, dient de waardeketen van het project beschouwd te worden. Bij iedere processtap die gemaakt wordt, dient de probleemeigenaar te bepalen of hij gaat sturen op input, throughput of output. Op basis van de eigen positie in de waardeketen en die van de andere actoren, kan een mogelijke samenwerking meerwaarde bieden. Deze beoogde samenwerking dient vervolgens getoetst te worden aan de prescriptieve kenmerken van een interorganisationale relatie.

Bij iedere volgende processtap dient de gehele waardeketen weer beschouwd te worden. Soms is het goed om een gemaakte keuze te herzien. Tevens kan de legitimiteit van het project in gevaar zijn gekomen, doordat het draagvlak wegvalt.

Het concessiemodel wordt als weinig interessante variant gezien voor integrale opgaven. Het grootste obstakel lijkt hierbij de periode. Om goed en zorgvuldig de risico's af te dekken, dient een prijs betaald te worden, waardoor de meerwaarde teniet wordt gedaan.

Hoewel het vanuit theoretisch oogpunt interessant is om de creativiteit van marktpartijen vroegtijdig in het proces te betrekken, dient hierbij in de praktijk een samenwerking te worden aangegaan voor een langer procesdeel. Marktpartijen willen meer dan een adviesrol.

De allesbepalende rol van de overheid moet beperkt worden. Haar rol is het waarborgen van het maatschappelijk nut. Door aan te geven waar wat moet komen, kan de markt bepalen hoe dit gerealiseerd moet worden.

De casus maken duidelijk dat wanneer er bewust wordt gestuurd op throughput en output gedurende het proces, de slagvaardigheid in een uiterst ingewikkelde opdracht ervoor zorg draagt dat een onhaalbaar geacht project wordt voltooid. Tevens blijkt de marktkennis cruciaal bij het neerzetten van een goede scope en haalbaar concept.

11.2 Aanbevelingen

In dit onderzoek is vanuit de theorie een model beschreven dat een manier van werken in de praktijk moet bewerkstelligen. De praktijktoets is op basis van enkele experts geweest, die op basis van hun ervaring een sterke visie op samenwerking hebben. Daarnaast zijn de specifieke kenmerken van de aanpak volgens het model van de waardeketen onderkent bij een tweetal projecten.

11.2.1 Gebruik resultaten

Een werkelijke aanvulling kan zijn om het proces eens volgens het model te doorlopen (en te documenteren) tijdens de uitvoering met de betrokkenen. Wat zijn de afwegingen die gemaakt worden en op basis waarvan worden deze afwegingen gemaakt. Door tijdens het proces met het model te werken, kan werkelijk getoetst worden of het een PPS tot een succesvolle meerwaardegenerator kan maken.

11.2.2 Hiaten onderzoeksmethoden

In dit onderzoek is de focus gelegd op een afwegingsmodel op basis van de waardeketen. Er is geen onderzoek gedaan naar ander basismodellen. Een ander model op basis van de processtappen in de projectontwikkeling biedt wellicht nog andere handvatten om de afweging voor partnerkeuze te maken.

In het praktijkonderzoek is gekozen voor interviews met drie experts die ervaring hebben in zowel de publieke als private sector. Deze experts bleken een behoorlijk eenduidige mening te hebben. Zoals reeds opgemerkt sprak Friso de Zeeuw tijdens zijn inaugurele rede een andere visie op de toekomst van PPS-vormen uit dan de geïnterviewde experts. In dit onderzoek is het bij die constatering gebleven. Een breder onderzoek, bijvoorbeeld door een uitgebreide enquête, kan hier meer duidelijkheid over scheppen.

In de casestudies is zoals vermeld het proces achteraf beschouwd. Bij een langere onderzoeksperiode kan gedurende het proces de case beschouwd worden om de afwegingen beter te documenteren.

11.2.3 Verder onderzoek

Het is ook interessant om het obstakel dat nu overblijft te tackelen: hoe kun je op een fatsoenlijke manier gebruikmaken van marktkennis in de grootste beslismomenten van het proces? Onderhandse aanbesteding is niet mogelijk in het huidige klimaat van transparantie en Europese aanbestedingsregels. Marktpartijen hebben geen zin om hun kennis en kunde in te brengen zonder dat er een goed verdienmodel tegenover staat.

12 Literatuurlijst

- Boor, W.S. van der**, Stedebouw in samenwerking: een onderzoek naar de grondslagen voor publiek-private samenwerking in de stedebouw, Samson, Alphen aan de Rijn, 1991.
- Bult-Spiering, W.D.**, Publiek-private samenwerking: de interactie centraal, Lemma, Utrecht, 2003.
- Bult-Spiering, W.D.**, *Syllabus Publiek Private Samenwerking*, Universiteit Twente, Enschede, 2003.
- Ham, H. van, & Koppenjan, J.**, Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur, Lemma, Utrecht, 2002.
- Kenniscentrum PPS**, *Voortgangsrapportage evaluatie PPS*, Den Haag, mei 2002.
- Kohnstamm, P.P.**, Publiek-private samenwerking: een speurtocht naar een evenwichtssituatie, SBV, Amsterdam, 1991.
- Kouwenhoven, V.P.**, Publiek-private samenwerking: mode of model?, Eburon, Delft, 1991.
- Laverman, W.**, *Gerrit Zalm: ik ga me inzetten voor een behoorlijk volume*, in: Building Business, nr 10, december 2003.
- Lemstra, W.**, *Samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven*, in: Bedrijfskunde – tijdschrift voor modern management, vol. 68 (1996), afl. 3, pag. 44-50.
- Noordanus, P.G.A.**, *Publiek-private-samenwerking in het stedelijk inrichtingsbeleid*, in: Openbaar bestuur, vol. 5 (1995), afl. 8, pag. 27-29.
- OC&C Strategy Consultants**, Samen werken aan de weg – Raamwerk voor publiek-private samenwerking in wegeninfrastructuur, Den Haag, april 2002.
- Oliver, Christine**, Determinants of Interorganizational Relationships: Integrations and Future Directions, The Academy of Management Review, 1990
- P3BI**, Publiek-Private Samenwerking bij infrastructurele en stedelijke projecten, Enschede, juli 2001.
- Porter, Michael E.**, Competitive Advantage: creating and sustaining superior performance, The Free Press, New York, 1998.
- Roostenberg, S. & Bult-Spiering, W.D.**, Publiek-privaat samenwerken, in: Publiek-private samenwerking – Rijksoverheid in debat met wetenschappers, Eburon, Delft, 2003.
- Rooij, Ad de**, Fysica van samenwerking: naar een krachtenfusie van burgers, bestuurders, bureaucraten en bedrijven, Rijkswaterstaat, Den Haag, 2001.
- Sijtwende Informatie**, Informatiemap Communicatie Sijtwende.
- Teisman, G.R.**, Complexe besluitvorming, Elsevier, 's-Gravenhage, 1998
- Teisman, G.R.**, Procesmanagement: de basis voor partnerschap, ESB, dossier Publiek Privaat Samenwerken, 1998.
- Twist, M.J.W. van**, Dubbelspel: publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen, Lemma, Utrecht, 2002.
- Verschuren, P. en Doorewaard, H.**, Het ontwerpen van een onderzoek, Lemma, Utrecht, 1996.

Geraadpleegde websites

Kenniscentrum PPS - <http://pps.minfin.nl>

Bijlage 1: Interviews met experts

Deze bijlage bevat de uitwerking van de interviews met experts.

Expert 1: Jan Fokkema

Jan Fokkema is directeur van NEPROM, brancheorganisatie van professionele vastgoedontwikkelaars.

Het concessiemodel, zoals ketenintegratie in de vorm van DBFM, is een moderne vorm van traditionele aanbesteding. Van werkelijke samenwerking is hierbij nauwelijks sprake.

Waar concessies bij infrastructurele projecten vrij veel voorkomen, zie je bij gebiedsontwikkeling meer joint ventures, zoals een GEM (gezamenlijke grondexploitatie maatschappij). Dit verschil zit in de eigenschap van het project: infrastructuur is altijd een publieke dienst, waarbij gebiedsontwikkeling zowel een publieke kant als een private kant heeft.

De aanleg van een snelweg is een puur publieke taak. Maar zoals bij iedere publieke ingreep zijn er private effecten. Hoe ver moet je gaan om die private effecten binnen het project te halen? Het is een typisch Nederlandse benadering om de private partijen mee te laten betalen aan de publieke opdracht. Een betere benadering is om de publieke opdracht te doen en zelf laten renderen (bijvoorbeeld via gestegen belastinginkomsten). Er wordt nu op verschillende wijzen getracht een beetje waardecreatie binnen te halen, terwijl alle inspanning uiteindelijk weinig oplevert.

Door de outputspecificatie is het mogelijk een partij te selecteren. Desalniettemin houdt de overheid z'n publieke taak en verantwoordelijkheid gedurende het project. Tevens kan de markt veranderen, zodat de marktpartij een wijziging in het programma wil doorvoeren. Is deze partij dan bijvoorbeeld nog de ideale partij? Door het opstellen van flexibele contracten wordt dit opgevangen, maar het idee is juist om de risico's bij de marktpartij neer te leggen. Men is allerlei contracten aan het opstellen in plaats van echt samen te werken.

Bij gebiedsontwikkeling ontstaan ook vormen, waarbij de private partij een vergoeding ontvangt om publieke taken binnen de gestelde kaders uit te voeren. De private partij kan dan binnen het eigen plan optimaliseren. Op grote schaal is dit echter lastig te realiseren, omdat het moeilijk is om voor een wijk de kaders te scheppen met genoeg vrijheid om te optimaliseren, maar waarbij het publieke belang gewaarborgd blijft.

Private partijen worden door de publieke partijen te laat ingeschakeld in het ontwikkelingsproces, waardoor een groot deel van de mogelijke meerwaarde wordt genegeerd.

Private partijen willen altijd eerder betrokken worden in het proces. Om mee te denken over het stedenbouwkundig concept en de haalbaarheid. Praktijk is dat publieke partijen niet goed weten hoe ze dat moeten doen, maar private partijen weten ook niet goed hoe ze dat moeten doen. Een private partij kan wel als adviseur optreden in het begin van het proces, zonder realisatieverplichting, maar er zijn maar enkelen die dat ook willen. De ervaring van een ontwikkelaar bepaalt mede z'n concurrentiepositie en dit geef je niet voor een advies-fee weg. Daarnaast wil je ook een risicodragende private partner aan tafel ipv een adviseur.

Er zijn enkele initiatieven van ontwikkelaars die gezamenlijk een advies hebben uitgebracht over een plangebied (bijvoorbeeld het NEPROM-advies over het Groene Hart), maar dit gebeurt alleen wanneer er de verwachting is dat één of meerdere van die partijen uiteindelijk geselecteerd wordt. We hebben het vaak over grote, complexe projecten en hierbij gaat het dus niet om een 'adviesje', maar moet er toch een organisatie voor worden opgezet. Deze inspanning wil men beloond zien.

Het gevaar is ook dat het private advies niet strookt met de publieke visie. Hierdoor kan het voor de publieke partij niet wenselijk zijn om de private visie onder ogen te krijgen.

Wanneer echter privaat vroegtijdig betrokken wordt, kan deze ook zorgdragen voor het draagvlak van de private aspecten. Laat bijvoorbeeld de ontwikkelaar het draagvlak creëren voor een binnenstedelijke herontwikkeling, door aan te tonen wat dat in de toekomst kan betekenen. Wel is hierbij de schaal van belang.

Private partijen trekken snel de organisatie naar zich toe, op zoek naar efficiëntie. Hierdoor krijgt de publieke partij niet de kans haar talent te ontplooien tijdens het proces.

Wat is dat talent van de publieke partij? Wat is de rol van de publieke partij gedurende het proces? Zie verder laatste stelling

Private partijen hebben nauwelijks oog voor het maatschappelijk belang en nemen deel aan een PPS uit eigenbelang, wat in het proces in opportunistisch gedrag uitmondt.

Dit is niet zo. Ook bij private partijen gaat het om mensen en zullen altijd ook vanuit hun maatschappelijk belang handelen. Daarnaast is het ook eigenbelang op je maatschappelijk op te blijven stellen, aangezien je je marktpositie verliest wanneer je dit niet doet.

Wanneer het plan te weinig maatschappelijk behelst, zal het overigens geen doorgang vinden.

Publieke partijen hebben te weinig oog voor private doelstellingen, zoals de winstdoelstelling van een private onderneming.

Ja, maar dit is hard aan het veranderen. Je ziet dat de laatste jaren gemeenten, provincies en het Rijk steeds meer oog krijgen voor private doelstellingen. Dit komt door de ervaringen die worden opgedaan met de samenwerkingsverbanden van afgelopen jaren.

Overigens is de praktijk wel dat er iedere vier jaar nieuwe bestuurders zijn, dus is er altijd weer een gewenningsperiode. Daarnaast was vroeger bij het grote publiek 'winst maken' een vies begrip en projectontwikkelaars zijn nog steeds vies. Bij problemen in de samenwerking kunnen de bestuurders makkelijk gebruik maken van dit sentiment bij het publiek.

De probleemeigenaar (publieke actor) is niet in staat om het proces vanuit bedrijfskundige wetmatigheden te benaderen, al is het maar om de positie van de mogelijke partners te kunnen beoordelen.

Traditioneel probeert de overheid alle kennis in huis te halen. Maar waar is de overheid verantwoordelijk voor? Zorgen dat de besluitvorming op een goede manier verloopt in alle fasen van het proces. Vanuit het publieke belang moet ze vooraf helder de randvoorwaarden definiëren en aan het eind van het proces een besluit neemt. Toch blijft ze (markt)kennis in huis halen.

Vanwege het gebrek aan een fatsoenlijke waardering voor private conceptontwikkeling bij maatschappelijke vraagstukken, is een samenwerking voor dat specifieke deel een utopie.

Nee, maar het is wel een hobbel die je elke keer moet nemen. Een projectontwikkelaar wil niet alleen het concept ontwikkelen als een adviseur en een externe adviseur heeft te weinig kennis van de markt. Dan ga je het proces opknippen en is de kennis versnipperd. Daarnaast wil je partijen verantwoordelijk maken voor hun deel, maar tussenresultaten zijn vaak moeilijk meetbaar. Dit in tegenstelling tot de markt van vastgoed, die heel goed meetbaar is.

Een adviseur die risico loopt voor z'n budget biedt geen garanties voor het project. Als je geen risico's loopt heb je ook een andere betrokkenheid bij het project. Bij een marktbenadering als Porters Waardeketen loopt de eigenaar van de waardeketen alle risico's. Bij gebiedsontwikkeling is dat natuurlijk anders.

De grootste toegevoegde waarde van de publieke partij is...

Zorgdragen voor het publieke belang, toename van het algemeen nut. De ruimte wordt ontwikkeld, hierbij moet de publieke partij ook gedurende het proces de duurzaamheid en welstand waarborgen. Voorbeelden: wanneer je ergens een gebouw verkeerd neerzet, moet iedereen er omheen rijden. Ook na de beoogde economische levensduur. Wanneer je twee winkelcentra hebt, zal het lastig zijn grote winkels aan te trekken. Dit is de toegevoegde waarde van de publieke partij.

Waar ik erg mee worstel is de wijziging van een bestemmingsplan, waardoor er waardecreatie optreedt. En dat wordt niet openbaar aanbesteed. Je verleent daarmee bepaalde marktpartijen een gunst, zonder dat er concurrentie is.

Expert 2: Peter Ruigrok

Peter Ruigrok is werkzaam geweest bij Bouwfonds, vervolgens NBM Amstelland (het huidige AM), waar hij lid van de raad van bestuur was en na een korte periode als interim-directeur bij het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf is hij nu lid van de directie bij Giesbers Groep. Daarnaast is hij voormalig voorzitter van NEPROM (Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen) en voorzitter van SWK (Stichting Waarborgfonds Koopwoningen).

Het concessiemodel, zoals ketenintegratie in de vorm van DBFM, is een moderne vorm van traditionele aanbesteding. Van werkelijke samenwerking is hierbij nauwelijks sprake.

Mee eens. Bij DBFM of DBFOM dient de overheid de randvoorwaarden te scheppen voor het proces. Verder heeft ze een inspanningsverplichting, maar daar houdt het ook op. Werkelijke samenwerking is er dan niet meer, de overheid kan als het ware achterover leunen.

De overheid moet wel haar doel helder formuleren. En dat kan lastig zijn bij een integrale ontwikkeling.

Private partijen worden door de publieke partijen te laat ingeschakeld in het ontwikkelingsproces, waardoor een groot deel van de mogelijke meerwaarde wordt genegeerd.

Absoluut. Wat hierbij meespeelt is dat private partijen nog maar weinig initiatief nemen. In Nederland hebben we de publieke sector veel regie gegeven de laatste decennia, waardoor het voor de private sector een kwestie is van afwachten van de overheid voorschrijft.

Private partijen trekken snel de organisatie naar zich toe, op zoek naar efficiëntie. Hierdoor krijgt de publieke partij niet de kans haar talent te ontplooien tijdens het proces.

Dat is waar. Wellicht dat het GOB (onderdeel van VROM dat namens meerdere ministeries kan optreden bij specifiek mandaat voor het project) de efficiëntie nog kan verbeteren. Nu werkt het namens de ministeries, maar als ook provincies en gemeenten gebruik gaan maken van het GOB wordt het nog makkelijker. Je ziet dat er nu bij grotere project veel energie gaat zitten in het coördineren van de gemeenten.

Private partijen hebben nauwelijks oog voor het maatschappelijk belang en nemen deel aan een PPS uit eigenbelang, wat in het proces in opportunistisch gedrag uitmondt.

Marktpartijen zijn tegenwoordig erg goed in staat om ook vanuit maatschappelijk belang te ontwikkelen. Bij gebiedsontwikkeling is het noodzaak. Het zijn langdurig

en complexe vraagstukken, hierbij moet je ontwikkelen vanuit maatschappelijk belang. Daarmee legitimeer je je eigen rol.

Opportunistisch gedrag hoef je bij de huidige professionele ontwikkelaars niet meer bang voor te zijn. Deze zijn ervaren genoeg om te weten dat je daarmee je reputatie om zeep helpt. Hit-and-run zie je hier niet meer.

Publieke partijen hebben te weinig oog voor private doelstellingen, zoals de winstdoelstelling van een private onderneming.

Het is erg naïef van de overheid om er vanuit te gaan dat ook vrijblijvend advies mogelijk is. Er is ook steeds minder animo voor.

Er is, door de regelmatige wijziging in samenstelling van de overheid, weinig lerend vermogen. Vasthouden van kennis is dan lastig.

De probleemeigenaar (publieke actor) is niet in staat om het proces vanuit bedrijfskundige wetmatigheden te benaderen, al is het maar om de positie van de mogelijke partners te kunnen beoordelen.

Je ziet dat veel private partijen juist deze analyse doen en hier ook heel transparant in zijn: dit zijn jullie belangen, dit zijn onze belangen, dit zijn onze gemeenschappelijke doelstellingen. Soms kun je dan ook aangeven waarom je beter niet met elkaar in zee kunt.

Vanwege het gebrek aan een fatsoenlijke waardering voor private conceptontwikkeling bij maatschappelijke vraagstukken, is een samenwerking voor dat specifieke deel een utopie.

Wanneer een ontwikkelaar zich als adviseur laat inhuren, laat deze nooit het achterste van z'n tong zien. Waarom zou hij dit ook doen? Daarnaast kan ontwikkelaar niet voor een adviesfee werken, aangezien de kosten van een projectontwikkelaar veel hoger zijn dan van een adviesbureau. Voor een ontwikkelaar is het dan eerder waardevernietiging dan waardecreatie om aan een dergelijke conceptontwikkeling mee te doen.

Er zijn wel marktpartijen die een adviestak hebben, welke specifiek voor de conceptontwikkeling ingehuurd kan worden. Uit mijn ervaring weet ik dat deze adviezen niet voldoen aan het complexe vraagstuk dat er ligt.

De grootste toegevoegde waarde van de publieke partij is...

Draagvlak creëren. Dat zorgt voor de legitimatie van het project. De private partij kan het dan van de andere kant benaderen door reuring te creëren in een bepaald gebied. Zodra er verandering optreedt, is de rol van de ontwikkelaar ook legitiem.

Bedrijfsfilosofie van Giesbers Groep: De Blauwe Draad

Besluitvorming in Nederland kenmerkt zich door allerlei vormen van overleg. Vaak zijn vele belanghebbenden betrokken bij een project, willen meepraten en inspraak hebben. Deze aanpak kan tot vernieuwende resultaten en breed maatschappelijk draagvlak leiden. Aan de andere kant liggen stroperige besluitvorming, trage procedures en overtrokken bureaucratie op de loer.

Giesbers vindt draagvlak en consensus belangrijk, maar wil ook haar partners en opdrachtgevers snel en adequaat bedienen. Door belanghebbenden op een gestructureerde manier te betrekken in het proces, kunnen verschillende belangen elkaar versterken en ontstaat synergie. In deze manier van werken zijn goed luisteren, meningen respecteren en scherp nadenken erg belangrijk.

Het uiteindelijke resultaat is een vlotte realisatie van projecten. De actieve inbreng van betrokkenen en belanghebbenden leidt tot betere oplossingen. De stappen in het proces zijn logisch, maar vragen ook om doorzettingsvermogen, creativiteit en zorgvuldigheid.

Stap 1: analyseer het vraagstuk

Stel vast wie de stakeholders zijn, welke belangen zij hebben en hoe zwaar deze wegen. Ga na waar synergie is te bereiken, maar stel ook weerstanden vast.

Stap 2: Bedenk een oplossing die alle belangen dient

Luister scherp naar alle belanghebbenden, denk daarbij buiten de geëffende paden, neem de tijd voor reflectie en overleg. Beschrijf een oplossingsrichting met een gemeenschappelijk draagvlak.

Stap 3: Bepaal de kans op succes (wel/niet doorgaan)

Stel een moment vast waarop je besluit het project door te zetten. Maar durf ook een project af te breken, omdat bijvoorbeeld de risico's te groot zijn of de verschillende belangen niet bij elkaar komen.

Stap 4: Organiseer het proces vanuit commitment

Breng het proces in kaart, samen met andere betrokkenen, benoem de beslismomenten en mijlpalen. Organiseer commitment van alle stakeholders. Bouw regelmatig evaluatiemomenten in en stel waar nodig het proces bij.

Expert 3: Peter Noordanus

Peter Noordanus was gedurende de jaren negentig namens de PVDA wethouder Ruimtelijke Ordening, Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting in Den Haag. Vervolgens werd hij partner bij Boer & Kroon Strategy and Management Group. Tevens is hij voormalig voorzitter van de VROM-raad, een adviesorgaan van regering en parlement. In zijn huidige functie is hij voorzitter van de hoofddirectie van projectontwikkelaar AM.

Het concessiemodel, zoals ketenintegratie in de vorm van DBFM, is een moderne vorm van traditionele aanbesteding. Van werkelijke samenwerking is hierbij nauwelijks sprake.

Mee eens, maar ook in concessiemodellen kom je uiteindelijk toch altijd weer in een situatie waar je met elkaar in gesprek moet. Vandaar geen groot voorstander.

In de praktijk wijzigt de werkelijkheid. Wanneer je de markt laat concurreren op prijs in een Angelsaksisch concessiemodel zijn verdere onderhandelingen in het proces lastiger dan in een 'samenwerking'.

In mijn tijd als wethouder heb ik de tender voor Ypenburg uitgeschreven. De marktpartijen hebben hier enthousiast op gereageerd. Uiteindelijk hebben we moeten constateren dat de publieke en private vooronderstellingen niet juist waren, bijvoorbeeld het aantal kinderen per huishouden (meer scholen nodig) en de publieke behoefte. Dan moet je toch weer met elkaar rond de tafel om de plannen te herzien.

Private partijen worden door de publieke partijen te laat ingeschakeld in het ontwikkelingsproces, waardoor een groot deel van de mogelijke meerwaarde wordt genegeerd.

De meeste meerwaarde zit in gezamenlijke scopebepaling en conceptontwikkeling. De publieke actor ziet het echter als haar taak om te bedenken hoe het moet en daarna een private partij te selecteren om het uit te voeren. Dat moet anders.

Private partijen trekken snel de organisatie naar zich toe, op zoek naar efficiëntie. Hierdoor krijgt de publieke partij niet de kans haar talent te ontplooien tijdens het proces.

Stedebouwkundige diensten zijn grote organisaties waarbij de 'drive' wegzakt nadat een plan concreet wordt. Ze missen de marktprikkel. De private sector moet ieder kwartaal de balans opmaken waar ze aan toe is. Misschien is het dus wel goed wanneer de private sector de regie neemt.

Private partijen hebben nauwelijks oog voor het maatschappelijk belang en nemen deel aan een PPS uit eigenbelang, wat in het proces in opportunistisch gedrag uitmondt.

Natuurlijk blijven er partijen zijn die opportunistisch opereren, maar de grote ontwikkelaars staan wel degelijk (ook) voor het maatschappelijk belang. We zijn partners voor een langere tijd en gedragen ons daar ook naar. Geen hit-and-run-gedrag.

Private partijen kunnen ook goed een project initiëren door te wijzen op het maatschappelijk nut. Neem de recente voorbeelden waarbij AM het initiatief heeft genomen: Venster Bodegraven-Woerden en Cruiseport The Hague. Beiden voorbeelden waar AM als private partij een impuls wil geven aan het gebied.

Publieke partijen hebben te weinig oog voor private doelstellingen, zoals de winstdoelstelling van een private onderneming.

Naast het onbegrip voor de winstdoelstelling hebben ze vaak ook geen fatsoenlijke planeconomische kennis in huis. Ze zijn niet in staat om goed in te schatten wat bepaalde delen van het plan gaat opleveren, waardoor de planontwikkeling spaak loopt. Sinds het verdwijnen van die kennis in de jaren negentig is de overheid niet in staat goed te waarderen.

De probleemeigenaar (publieke actor) is niet in staat om het proces vanuit bedrijfskundige wetmatigheden te benaderen, al is het maar om de positie van de mogelijke partners te kunnen beoordelen.

Sturen op bijvoorbeeld output is in de praktijk moeilijk te realiseren. Een bestuurder wil zich er altijd meer bemoeien. Sturen op doelstellingen wordt lastig wanneer je door de burger op concrete gevallen wordt aangesproken.

Vanwege het gebrek aan een fatsoenlijke waardering voor private conceptontwikkeling bij maatschappelijke vraagstukken, is een samenwerking voor dat specifieke deel een utopie.

Ik wil als projectontwikkelaar graag vanuit conceptontwikkeling het traject in gaan, maar er moet ook resultaat komen voor de onderneming. Geen adviesrol. Vrijblijvend advies, marktconsultatie zie ik niet meer zitten.

De grootste toegevoegde waarde van de publieke partij is...

De democratische legitimatie. Toetsen of een plan die legitimatie heeft en zorgen voor het draagvlak. De politiek moet het primaat houden bij de vraag waar/wat moet komen. Ze moet een open opstelling hebben voor ideeën van derden en minder op de vraag hoe sturen.

Bijlage 2: Plankaart Sijtwende



Bijlage 3: Plankaart Centrum Amsterdam Noord

