



L



S

a

project PPS Procesmodel
betreft Bachelorscriptie
titel Integraliteit versus Complexiteit bij PPS:
een te winnen Tweestrijd
rapport RRE/KHU/L006lsrp008
datum 2 februari 2007

bouw- en
vastgoedmanagement

opdrachtgever Laanbroek Schoeman adviseurs b.v.
Jan Leentvaarlaan 25
3065 DC Rotterdam

Jan Leentvaarlaan 25

3065 DC Rotterdam

T 010 266 00 44

F 010 266 00 55

info@lsadviseurs.nl

www.lsadviseurs.nl



L



S

a

Integraliteit versus Complexiteit bij PPS: een te Winnen Tweestrijd

Een verkennend onderzoek naar een procesmodel om meerwaarde te creëren door middel van een integrale benadering van het bouwproces voor een gebouwgebonden Publiek-Private Samenwerking

Rapport: L006lsrp008_Rapport onderzoek PPS Procesmodel

Universiteit Twente

Faculteit: Construerende Technische Wetenschappen (CTW)

Opleiding: Civiel Techniek

Drienerlolaan 5

7522 NB Enschede

<http://www.cit.utwente.nl>

Begeleider: dr. ir. Robin S. De Graaf



Laanbroek Schoeman adviseurs

Jan Leentvaarlaan 25

3065 DC Rotterdam

<http://www.lsadviseurs.nl>

Begeleider: ir. Marco Michelotti

Auteur: Roel F.J. Reuser

Witbreuksweg 389-004

7522 ZA Enschede

r.f.j.reuser@student.utwente.nl

L006lsrp008

2 februari 2007

Pagina 2



L



S A M E N V A T T I N G

Publiek-Private Samenwerking (PPS), een samenwerkingsvorm tussen overheid- en marktpartijen, is in de loop van de eeuwen in verschillende hoedanigheden voorgekomen. In de PPS van vandaag de dag zijn twee vormen te onderscheiden. Aan de ene kant is er een geïnstitutionaliseerde variant van PPS, de 'joint-venture PPS', hierbij is de samenwerking het meest intensief. Aan de andere kant is er de zogenaamde 'concessie-PPS', een strikt contractuele variant, waarbij samenwerking zich beperkt tot het opstellen van een contract. Op deze laatste vorm richt dit onderzoek zich.

S

a

De Rijksgebouwendienst (Rgd) probeert evenals Rijkswaterstaat (RWS), in lijn met het overheidsbeleid, PPS te stimuleren. Dit doen ze door zoveel mogelijk hun projecten met PPS aan te besteden. Voorwaarde hiervoor is wel dat de toets voorafgaande aan de aanbesteding uitwijst dat er daadwerkelijk meerwaarde te verwachten valt. Deze toets voert de Rgd pas uit bij projecten vanaf 25 miljoen euro, voor RWS geldt zelfs een drempel van 112,5 miljoen. Dit onderzoek richt zich op de projecten van de Rgd, het gaat hierbij om huisvestingsprojecten. De Rgd als opdrachtgever besteedt het project aan, de gegunde partij zorgt voor ontwerp, bouw, financiering en projectafhankelijk voor onderhoud, beheer en de facilitaire dienstverlening. Zo ontstaat het zogehete DBFMO-contract (Design, Build, Finance, Maintain, Operate) of een variant hierop. Met het DBFMO-contract tracht de aanbestedende dienst (in dit geval dus de Rgd) de risico's bij de partij te leggen die deze risico's het best kan beheersen.

Bij Laanbroek Schoeman adviseurs (LSa) ontstond, als reactie hierop, de vraag of LSa zelf een rol zou kunnen gaan spelen in deze nieuwe vorm van realisatie van huisvesting. Hieraan liggen voornamelijk twee eigenschappen van het DBFMO-contract ten grondslag:

- 1 Door de grootte van het project is het niet voor de hand liggend dat één partij alle benodigde kennis in huis heeft om het project te ontwikkelen, met als resultaat dat er consortia worden gevormd.
- 2 De projecten worden aanbesteed met één contract waarin alle fasen van het project zijn opgenomen. De vraag is geformuleerd in de vorm van outputspecificaties. Met als gevolg dat de partijen veel vrijheid krijgen, maar ook gedwongen worden om de levenscyclus van het project integraal te benaderen.

De integrale benadering maakt het mogelijk om meerwaarde te creëren. Keerzijde hieraan is de complexiteit die gepaard gaat met deze integrale benadering. De complexiteit wordt op zijn beurt weer versterkt door de benodigde samenwerking tussen meerdere partijen in een consortium. Het beheersen van de complexiteit en het sturen van het proces is belangrijk om tot een goed eindresultaat te komen. LSa kan, met zijn expertise op het gebied van huisvesting- en projectmanagement en zijn ervaringen in Rijkshuisvestingsprojecten, hierin een belangrijke rol gaan spelen.

Besluit tot het aanbesteden via een concessie-PPS wordt genomen wanneer onderzoek uitwijst dat het meerwaarde zal opleveren voor de opdrachtgever. Bij de aanbesteding van de DBFMO-contracten komt dit terug in de vorm van een gunning op



L



basis van de economisch meest voordelige inschrijving. Kort gezegd: het consortium dat in staat is de meeste meerwaarde te creëren, zal de gunning verkrijgen. Het beheersen van het proces en het stimuleren van creativiteit en synergie zijn hierbij essentieel.

S

Dit onderzoek heeft als doel het ontwikkelen van een procesmodel waarmee LSa en eventuele aanvullende initiators een consortium kunnen samenstellen en beheersen. Dit procesmodel zal er aan moeten bijdragen dat de kans op gunning zo groot mogelijk is. Bij het ontwikkelen van het procesmodel is zoveel mogelijk geprobeerd de vraagstelling (vanuit de Rgd) en de theorie als uitgangspunt te nemen, veronderstellingen vanuit de praktijk zijn zo veel mogelijk uitgebannen. Dit heeft geleid tot een procesmodel dat alle betrokkenen vanaf het begin van het project betreft. Zo wordt integraliteit in het proces gewaarborgd. Doordat het model tevens ook de mate van participatie beschrijft, wordt voorkomen dat partijen te veel of te weinig betrokken zijn. Wat er voor moet zorgen dat complexiteit wordt tegengegaan.

a

Projectspecifiek zal het procesmodel kunnen verschillen, afhankelijk van wat belangrijk geacht wordt. Door de meerwaarde, die behaalt moet worden, te omschrijven in kernthema's wordt de meerwaarde geoperationaliseerd. De kernthema's zullen voorafgaand aan het project vastgesteld moeten worden, zodat ze gewaarborgd kunnen worden in het procesmodel.

Het procesmodel beschrijft ook de financiële constructie met de daarmee gepaard gaande risico's voor het consortium. Bij het opstellen van de financiële constructie is rekening gehouden met een juiste risicoallocatie en het minimaliseren van transactiekosten (met daarbij de voorwaarde dat dit niet ten koste gaat van de integrale benadering).

Naast het model is er nog een aantal aanbevelingen te doen aan het consortium waar LSa in participeert. Zo is het imago en de presentatie van het te leveren object erg belangrijk. De beste prijs/kwaliteitverhouding zal niet per definitie leiden tot gunning, de presentatie speelt hierin ook een belangrijk rol.



L



V O O R W O O R D

Met het u voorliggende rapport hoop ik de Bachelorfase van mijn opleiding Civiele Techniek succesvol af te sluiten. Na drie jaar vakken gevolgd te hebben, aangevuld met veel extracurriculaire activiteiten (in de breedste zin van het woord) met als hoogtepunt de studiereis naar India, was het voor mij tijd om mijn Bachelor af te ronden.

S

Dit rapport is het resultaat van een twaalf weken durend onderzoek bij Laanbroek Schoeman adviseurs naar Publiek-Private Samenwerking. In de periode van 6 november 2006 tot en met 2 februari 2007 heeft LSa mij de mogelijkheid gegeven hieraan te werken en zo een prachtige ervaring op te doen. In de periode bij LSa hebben het werk en de vele borrels/etentjes/uitjes ervoor gezorgd dat ik met een heel goed gevoel terug kan kijken op de afronding van mijn Bachelor. Hiervoor wil ik iedereen bij LSa heel hartelijke bedanken!

a

Dan zijn er een aantal mensen die ik in het bijzonder wil bedanken. Allereerst Marco Michelotti, mijn begeleider vanuit LSA, die met zijn altijd even goed door-dachte antwoorden/tips/opmerkingen zeker heeft bijgedragen aan de kwaliteit van mijn onderzoek. Daarnaast heb ik veel van hem geleerd, over allerlei zaken, veel breder nog dan mijn eigen onderzoek. Dan wil ik hem samen met Dirk Bruinsma en Werner Schoeman ook bedanken voor hun inzet tijdens de brainstormsessie. Deze sessie, op een nagenoeg verlaten kantoor, tijdens de pré-kerstmiddag heeft mijn onderzoek de broodnodige diepgang vanuit de praktijk gegeven. Naast de vele nieuwe oplossingsrichtingen die mij zijn geboden is de brainstorm opgeleukt met een aantal mooie uitspraken, gelukkig hebben we de opnames nog! Daarnaast wil ik Werner ook nog bedanken voor zijn tijd en enthousiasme, dit was voor mij zeker een van de drijfveren om er wat van te maken.

Christian Schouten wil ik bedanken voor al zijn geleverde literatuur en de nodige afleiding in 'ons' kantoor. Veel succes nog met je afstuderen.

Karlijn van Hulst bedank ik voor haar kritische controle van mijn rapport. Als ik van te voren wist hoe je te werk zou gaan, had ik me niet zo druk gemaakt.

De Universiteit Twente wil ik bedanken voor de goede faciliteiten en de begeleiding die ze me hebben geboden, jullie laten niets te wensen over! Robin de Graaf, de personificatie van deze begeleiding wil ik daarom ook van harte bedanken. Al je aan- en opmerkingen hebben ervoor gezorgd dat mijn rapport naast veel inhoud ook wetenschappelijk verantwoord is geworden.

Terugkijkend op de afgelopen 12 weken kan ik alleen maar concluderen dat ik het enorm getroffen heb. Dit geldt voor LSa en de UT maar ook voor mijn studie- en onderzoekkeuze. Stiekem hoop ik dat ik met dit onderzoek naar PPS een heel klein beetje bij heb kunnen dragen aan de ontwikkeling van PPS binnen de Nederlandse bouwwereld. PPS zal naast het imago, wat zo belangrijk is in de hedendaagse wereld, de kwaliteit verbeteren van de gehele bouwindustrie. PPS is, mijn inziens, een verrijking voor de bouwwereld; het maakt de bouwwereld nog interessanter. Ik kijk dan ook met smart uit naar het moment dat ik intrede doe in de wereld die Civiele Techniek (en bouw) heet! Maar mijn tijd is nog niet gekomen.



L



Met nog een aantal, in potentie, fantastische jaren als student in het verschiet, wacht ik geduldig af.

Tot slot wil ik Bas Sanders bedanken voor het mogelijk maken van de prachtige huisvesting in Den Haag. Jeroen Stroomberg voor de goede en vaak ook ontspannende gesprekken na een dag hard werken. De gesprekken gaven mij een duidelijk beeld van de problemen en de dubbelzinnigheden waar de bouwwereld mee kampt, een extra motivatie voor mijn onderzoek. Mijn ouders, zus en broer bedank ik voor hun steun op alle vlakken!

Rotterdam, 2 februari,

Roel Reuser

S

a



LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

Aanbestedingsfase	De fase vanaf vooraankondiging tot aan de gunning.
Ontwerpfase	De fase vanaf de gunning tot en met DO.
Uitvoeringsfase	De fase vanaf DO tot aan de oplevering.
Contractfase	De fase vanaf de oplevering tot aan het einde van het contract.
Concessie-PPS	Een puur contractuele variant van PPS.
Joint venture-PPS	Een geïnstitutionaliseerde variant van PPS.
Aanbestedende dienst	Partij die zorg draagt voor een aanbesteding van een bepaald werk, dienst of levering. De aanbestedende dienst staat onder financieel of bestuurlijk toezicht van de overheid.
Concurrentiegerichtedialoog	Nieuwe aanbestedingsprocedure die geïmplementeerd is Met de in 2004 uitgekomen Europese richtlijn 2004/18/EG. Bij de dialoog krijgen de gegadigden meer de kans om te overleggen met de aanbestedende dienst voordat wordt overgegaan op de definitieve inschrijving.
Consortium	Een consortium is een vereniging van tijdelijke aard, die is opgericht door een aantal partijen om een bepaald project uit te voeren.
Gegadigden	Partijen die zich hebben ingeschreven (inschrijvers) en de selectierondes zijn doorgekomen, heten tot aan de gunning gegadigden.
ARW	AanbestedingsRichtlijn Werken 2005 gebaseerd op 2004/18/EG, regelgeving omtrent aanbesteding. Bruikbaar als handleiding voor het correct uitvoeren van de Europese richtlijn.
BAFO	Best-And-Final-Offer is de definitieve inschrijving van gegadigden in de inschrijvingsprocedure.
Bao	Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten is de Nederlandse aanzet tot vertaling van Europese richtlijn in nationale aanbestedingsrichtlijnen voor werken, diensten en leveringen.
DBFM, DBFO, DBFMO	geïntegreerde contractvorm die gebruikelijk is bij concessie-PPS. Waarin de D staat voor design, B voor Build, F voor Finance, M voor Maintenance en O voor Operate.
LSa	Laanbroek Schoeman adviseurs is het bedrijf waarvoor dit onderzoek is uitgevoerd. LSa is een adviesbureau in bouwmanagement, huisvestingmanagement en organisatiegericht huisvesten.
PFI	Private Finance Initiative is een voorloper van DBFMO-contractvorming. Werd in de jaren '90 voor het eerst in Engeland toegepast, heeft primair als doel privaat geld aan te trekken voor bouwprojecten.
PPS	Publiek-Private Samenwerking is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling en duidelijke, contractueel vastgelegde afspraken [Kenniscentrum, 2006b]. In dit rapport wordt met PPS, de bouwgebonden PPS bedoeld.





L



S

a

- PPC Public Private Comparator is een van de twee nieuwe instrumenten voor publieke partijen om inzicht te geven in de financiële meerwaarde van PPS in een project. De PPC is het eerste instrument om een afweging te maken tussen een publieke aanpak en een PPS aanpak.
- PSC Public Sector Comparator is een van de twee nieuwe instrumenten voor publieke partijen om inzicht te geven in de financiële meerwaarde van PPS in een project. Daarnaast geeft de PSC inzicht in de totale levenscycluskosten.
- SMART Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden. SMART-principe wordt gebruikt voor het eenvoudig en eenduidig opstellen van doelen. In dit rapport komt dit principe terug in de 'non-SMART meerwaarde'. Hiermee wordt de meerwaarde bedoeld die niet eenvoudig is uit te drukken zoals architectonische waarde.
- VfM Value for Money is een term die in Engeland wordt gebruikt in de context van meerwaarde. Letterlijk betekent het: waarde voor geld. Hoe hoger de VfM, hoe groter de gecreëerde meerwaarde is.

LIJST VAN ILLUSTRATIES

figuur 1: dimensies van vernieuwing in het bouwproces	13
figuur 2: hoofdstukindeling	16
figuur 3: onderzoeksmodel	20
figuur 4: het Publiek-Private Spectrum [Bult-Spiering, 2006]	26
figuur 5: aanbestedingsprocedure Rijksgebouwendienst	32
figuur 6: verdeling waarde pand	38
figuur 7: totstandkoming van de strategische keuzes	42
figuur 8: stappenplan voor de totstandkoming van de consortiumconfiguratie	44
figuur 9: participatieladder	46
figuur 10: aanmeldingsfase (van start tot selectie)	49
figuur 11: aanbestedingsfase (van selectie tot en met gunning)	49
figuur 12: ontwerpfase (van gunning tot en met DO)	50
figuur 13: uitvoeringsfase (van DO tot en met oplevering)	50
figuur 14: contractfase (van oplevering tot en met overdracht object)	50
figuur 15: consortiumconfiguratie na implementatie van de participatieladders	51
figuur 16: schematische weergave van het consortium inclusief kasstromen	51
figuur 17: kasstromen overzicht (indicatief) van consortium en participanten	52
tabel 1: overzicht van proces- en productgerelateerde kernthema's	40
tabel 2: participatiegroepen en bijbehorende disciplines	47



L



S

a

INHOUD

SAMENVATTING	3
VOORWOORD	5
LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN	7
LIJST VAN ILLUSTRATIES	8
1 INLEIDING	12
1.1 Publiek-Private Samenwerking.....	12
1.2 Laanbroek Schoeman adviseurs	14
1.2.1 bedrijfsvisie.....	14
1.2.2 diensten.....	15
1.2.3 toekomstplannen op het gebied van PPS.....	15
1.3 Leeswijzer	16
2 ONDERZOEKSONTWERP	17
2.1 probleemstelling	17
2.2 doelstelling	17
2.3 onderzoeksvragen	18
2.3.1 hoofdvraag	18
2.3.2 subvragen.....	18
2.4 onderzoeksmethodologie.....	18
2.4.1 onderzoeksaanpak	18
2.4.2 onderzoeksmodel	20
3 ORIENTATIE OP HET ONDERWERP	21
3.1 aanleiding.....	21
3.1.1 opkomst van PPS in Nederland	21
3.1.2 PPS-aanbesteding.....	22
3.1.3 huidige situatie PPS in Nederland.....	23
3.2 belang	24
3.2.1 theoretische bijdrage.....	24
3.2.2 praktische bijdrage	25
3.3 aandachtspunten.....	25
4 CONCESSIE - PPS	26
4.1 theoretisch kader	26
4.1.1 Publiek-Private Samenwerking.....	26
4.1.2 contractvormen binnen PPS: de theorie	28
4.1.3 aanbesteding van PPS: de theorie	29
4.2 rijksgebouwendienst	31
4.2.1 Publiek-Private Samenwerking bij de Rgd.....	31
4.2.2 aanbestedingprocedure van PPS bij de Rgd	31
4.3 conclusie	33
4.3.1 Publiek-Private Samenwerking: de conclusie.....	33



L



S

a

4.3.2	contractvormen binnen PPS: de conclusie.....	33
4.3.3	aanbesteding van PPS: de conclusie.....	34
5	MEERWAARDE	35
5.1	Integraliteit versus Complexiteit	35
5.2	Interne meerwaarde	36
5.3	externe meerwaarde	38
5.4	complexiteit.....	38
6	OPERATIONALISERING VAN MEERWAARDE.....	40
7	MODELONTWERP	42
7.1	opbouw procesmodel.....	42
7.1.1	sturende condities.....	42
7.1.2	strategische keuzes	42
7.1.3	VF-matrix.....	43
7.1.4	consortiumconfiguratie.....	43
7.2	aandachtspunten.....	44
7.3	analyse.....	45
7.3.1	VF-matrix.....	45
7.3.2	participatieladder.....	46
7.3.3	participanten	47
7.3.4	financiële constructie	48
8	PROCESMODEL	49
8.1	de rolverdeling	49
8.2	de financiële constructie.....	51
9	CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	53
9.1	conclusie	53
9.1.1	de participatieladder.....	53
9.1.2	de financiële constructies	54
9.2	aanbevelingen.....	54
9.2.1	aanbevelingen voor het proces	54
9.2.2	aanbevelingen voor verder onderzoek.....	55
10	LITERATUURLIJST	56
10.1	boeken & dictaten:.....	56
10.2	artikelen uit journals:.....	56
10.3	(web)-publicaties.....	57
10.4	websites:.....	58
10.5	wetteksten en richtlijnen:	58
10.6	presentaties, Congressen en Lezingen:	58
10.7	thesis:.....	59
10.8	interviews:	59



L



BIJLAGEN

BIJLAGE A: AANBESTEDING PILOTPROJECTEN	60
BIJLAGE B: AANBESTEDINGSDOCUMENTEN	62
BIJLAGE C: KASSTROOM (+ VARIANT)	65
BIJLAGE D: VF-MATRIX.....	66

S

a



L



1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt een inleiding gegeven op het onderzoek. Dit gebeurt eerst door een inleiding te geven op het onderwerp Publiek-Private Samenwerking (PPS) te geven. Vervolgens zal een inleiding gegeven worden op de opdrachtgever van dit onderzoek, Laanbroek Schoeman adviseurs. Hierin zal kort het bedrijf beschreven worden met daarbij de toekomstplannen op het gebied van PPS. Ten slotte is in dit hoofdstuk een leeswijzer opgenomen waarmee de opbouw van dit rapport wordt verduidelijkt. Dit zal de leesbaarheid van het rapport verhogen.

S

a

1.1 Publiek-Private Samenwerking

In Nederland wordt, zowel op het gebied van huisvesting als op het gebied van infrastructuur, veel gebouwd wordt. De gehele bevolking van Nederland is afhankelijk van deze bebouwing, zonder deze bebouwing is Nederland een *niemandsland*. Het is daarom van groot belang dat er gebouwd wordt en wel zodanig dat wordt voldaan aan een breed scala van publieke en commerciële eisen. De totstandkoming van de bebouwing is daardoor een complex project en zoals te verwachten 'zijn er meer wegen die naar Rome leiden', geen van deze *wegen* blijkt 'altijd' de 'beste' weg te zijn. De wegen, ofwel de invulling van het bouwproces, zijn daarom continu aan veranderingen onderhevig. Een van deze wegen is de zogeheten Publiek-Private Samenwerking. Ook de aanleg van 'deze' weg is niet zomaar uit de lucht komen vallen. In deze paragraaf zal in een vogelvucht de ontwikkelingen die tot PPS hebben geleid, worden beschreven.

Een groot deel van de bebouwing in Nederland gebeurt in opdracht van de overheid. Deze projecten werden voorheen, door de overheid, altijd op de traditionele manier aanbesteed. Hierbij wordt door de opdrachtgever een team van architecten en adviseurs aangesteld, die het Programma van Eisen (PvE) uitwerken tot een bestek. Het bestek is een nauwkeurige omschrijving van het uit te voeren werk, inclusief de van toepassing zijnde administratieve en juridische bepalingen van de uitvoering. Dit bestek wordt vervolgens gepubliceerd, waarop gegadigden, eventueel na voorselectie, kunnen inschrijven. De gunning kan geschieden op basis van twee mogelijke gunningcriteria, de laagste prijs óf de economisch meest voordelige inschrijving.

Tegenwoordig wordt een nieuwe vorm van aanbesteding in toenemende mate gebruikt. Bij deze vorm geeft de overheid niet meer het bestek (input), maar geeft zij alleen het gewenste eindresultaat (output). Vaak wordt in deze context gesproken over een prestatiebestek. Het gaat bij het prestatiebestek dus minder om 'hoe ziet het eruit' en meer om 'waar moet het aan voldoen'.

Door het, in grote lijnen, vrijgeven van de 'input' door de publieke partij, krijgt de private partij meer vrijheid om het project naar eigen inzicht uit te voeren. Het voordeel hiervan is dat de overheid zo meer gebruik kan maken van de kwaliteiten van de private partijen zoals, kostenefficiënt werken.

Deze verandering in de manier van aanbesteden, vraagt ook om vernieuwingen in de contractvorm. Zo is het mogelijk dat het contract wordt gemaakt op basis van design en construct (waarbij de gegadigde zowel het ontwerp als de bouw voor zijn



L



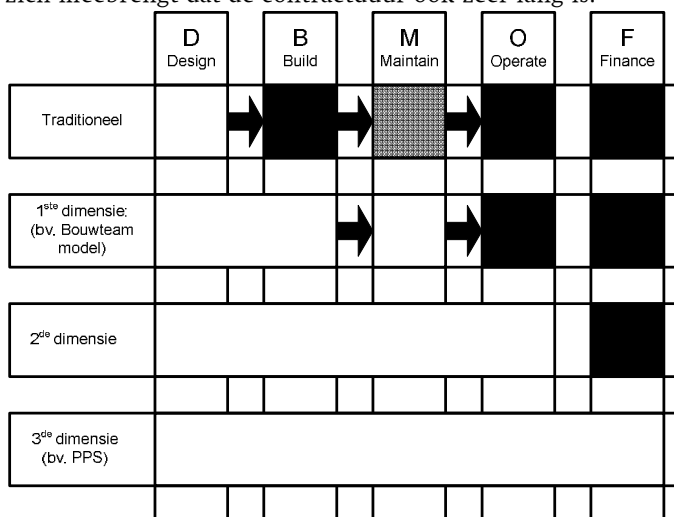
S

a

rekening neemt, dit kan bijvoorbeeld een aannemer zijn die een architect inhuilt) of op basis van het bouwteam model (waarbij de aannemer al tijdens de ontwerp-fase wordt ingezet). Wat concreet in het bouwproces gebeurt, is dat dezelfde partij verantwoordelijk is voor de ontwerpfase, waarin bij de traditionele aanbesteding de architecten en adviseurs het bestek maken, én voor de uitvoeringsfase. Deze samenvoeging van verantwoordelijkheden bij één partij kan zoals gezegd op meerdere manieren gebeuren en kan gezien worden als de eerste dimensie van vernieuwingen in het bouwproces.

Naast het integreren van de verantwoordelijkheden van de uitvoeringsfase en de ontwerpfase, kunnen ook de verantwoordelijkheden van de fasen na de bouw worden geïntegreerd (de gebruiksfase en soms zelfs de sloopfase). Dit zou gezien kunnen worden als de tweede dimensie van vernieuwingen in het bouwproces. Wanneer er nu nog een stap verder wordt vernieuwd, oftewel de derde dimensie, wordt ook de financiering van het bouwproject geïntegreerd in de ontwerpfase.

Publiek-Private Samenwerking (PPS) is een samenwerkingsvorm waarbij al deze dimensies zijn verwerkt in het bouwproces. PPS, zoals de term al zegt, is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Het resultaat van de samenwerking is meerwaarde: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld [Kenniscentrum PPS, 2006]. In Engeland noemen ze het treffend: meer 'Value for Money' (VfM). Gevolg van deze samenwerking is dat de private partij ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en beheer doet, wat met zich meebrengt dat de contractduur ook zeer lang is.



figuur 1: dimensies van vernieuwing in het bouwproces

In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, werd PPS al in de 17e eeuw in Nederland toegepast. De VOC is namelijk een sprekend voorbeeld van PPS in Nederland. De VOC en het stadsbestuur van Amsterdam gingen een samenwerking aan: het stadsbestuur participeerde risicodragend in de oprichting van de compagnie, de compagnie op haar beurt investeerde in stadsuitbreidingen [Omslaggroep, 2001, p.1]. Maar deze PPS heeft niet als voorbeeld gediend voor de PPS ideeën zoals die er nu zijn. Wat wel als voorloper beschouwd kan worden is het zogenaamde 'jr



L



120 project' dat in kabinet Lubbers III is opgestart. De 'j' staat voor justitie, de 'r' voor de Rijksgebouwendienst (Rgd) en de '120' staat voor 120 miljoen gulden die jaarlijks werden geïnvesteerd door de overheid om 18 gerechtsgebouwen en 26 penitentiare- en jeugdinrichtingen te bouwen of te renoveren. Ten einde een kwaliteitsverbetering en/of kostenbesparing te realiseren werden 2 projectontwikkelaars ingeschakeld voor een aantal projecten. Na evaluatie bleken alle projecten uitgevoerd door de projectontwikkelaars, duurder uitgevallen te zijn dan de andere projecten. Met het gevolg dat het PPS-concept voorlopig weer in de ijskast verdween [Tweede Kamer, 1998, p.6].

S

a

De aandacht kwam in november 1998 op PPS te liggen naar aanleiding van de Nota 'Impuls voor de ruimtelijk-economische structuur', waarin minister Zalm meldt: "Het kabinet is overtuigd van de mogelijkheden die PPS biedt en is vast van plan een impuls aan de ontwikkelingen te geven. De overheid werkt hard om een capabel samenwerkingspartner te worden, en om geschikte projecten te vinden." Hiermee wordt het startschot gegeven voor een nieuwe organisatievorm in Nederland: Publiek-Private Samenwerking. De oprichting van het kenniscentrum PPS in januari 1999 gaat hiermee gepaard [MinFin, 1998, p.54-55].

... Een initiatief voor wellicht een brede, geasfalteerde én rechte weg naar Rome en verder...

1.2 Laanbroek Schoeman adviseurs

1.2.1 *bedrijfsvisie*

Laanbroek Schoeman adviseurs (LSa) streeft ernaar hoogwaardige diensten te leveren op het gebied van bouwen en huisvesten met een meerwaarde voor uiteenlopende opdrachtgevers. De dienstverlening van LSa omvat alle fasen van de huisvestingscyclus - van initiatieffase tot aan de nazorg - en richt zich niet alleen op de beheersing van het proces maar ook op de kwaliteit van het product. LSa streeft ernaar oplossingen te realiseren voor de korte én lange termijn, die zowel aan de belangen van de opdrachtgever als van de overige betrokken partijen tegemoet komen.

Volgens LSa is de rol van haar adviseurs tweeledig: hij dient het belang van de opdrachtgever én van het projectresultaat; hij streeft naar een 'win-win' resultaat. De aanpak van LSa start bij de analyse van de vraag en het belang van de opdrachtgever. Veelal vormen de bedrijfsprocessen van de te huisvesten organisatie hierbij het vertrekpunt. Een bedrijfskundige benadering wordt gecombineerd met vastgoedexpertise zodat een optimale oplossing kan worden gevonden.

LSa paart oorspronkelijk denken en een scherp analytisch vermogen aan kostenbesparende en rendabele projecten, garandeert een goede prijs/kwaliteitverhouding, bouwt aan duurzame relaties, adviseert verschillende partijen, hanteert een hoge mate van flexibiliteit, speelt in op veranderingen en opereert helder, open en oprecht, snel en slagvaardig [LSa, 2006].

Vernieuwing, creativiteit en een goede prijs/kwaliteitverhouding spelen een belangrijke rol bij LSa. Deze ingrediënten zijn benodigd om meerwaarde te creëren in een PPS.



L



S

a

1.2.2 diensten

LSa verdeelt haar producten en diensten in vier categorieën, die elk de benadering vanuit een ander gezichtspunt preciseert [LSa, 2006]:

- huisvestingmanagement (richt zich op het beheersen van de gebouwde omgeving vanuit het perspectief van de gebruiker);
- bouwmanagement (richt zich op het beheersen van de gebouwde omgeving als proces, waarbij alle stappen van programma van eisen, ontwerp, realisatie tot nazorg zijn inbegrepen);
- organisatiegericht huisvesten (wordt als instrument ingezet om bij het ontwikkelen van huisvestingsoplossingen tegelijk in te spelen op primaire processen en eventuele veranderingen in de organisatie);
- vastgoedmanagement (richt zich op het beheersen van de gebouwde omgeving vanuit het perspectief van eigenaars en beleggers).

Deze expertise kan ingezet worden op elk niveau in de organisatie:

- strategisch (wat willen we bereiken?);
- tactisch (hoe willen we dat bereiken?);
- operationeel (hoe voeren we dat uit?).

Zoals blijkt uit dit dienstenpakket, levert LSa een breed dienstenpakket waarbij een integrale benadering vaak de basis is. De expertise op het gebied van organisatiegericht huisvesten, geeft aan dat LSa in haar diensten rekening houdt met de gebruiksfase van de huisvesting. Dit is ook van belang bij PPS, omdat hierin de integrale benadering van het proces centraal staat. Tevens kan opgemerkt worden dat LSa haar diensten richt op zowel de gebruiker als op de aannemer, eigenaar en belegger. LSa heeft dus ervaring met alle mogelijke partijen die een rol zouden kunnen spelen in een PPS. Dit maakt LSa een bedrijf dat geschikt is voor participatie in een PPS-project.

1.2.3 toekomstplannen op het gebied van PPS

LSa krijgt steeds vaker te maken met PPS, dit kan verklaard worden met de toenemende PPS-projecten in Nederland. Om haar klanten te kunnen adviseren over participatie in een PPS-project, wil LSa expertise op doen op het gebied van PPS. Dit door zelf te participeren in een consortium dat zich inschrijft voor een PPS-project. Het ligt voor de hand om ervaring op te doen bij de PPS-projecten met de Rgd als aanbestedende dienst, gezien de vele kennis en ervaring die LSa heeft opgedaan in rijkshuisvestingsprojecten. Insteek van deze participatie is dat LSa het proces van aanbesteding begeleidt, het gaat hierbij om het gehele proces: vanaf bekendmaking van het project tot aan de gunning. Wanneer dit een succes blijkt te zijn kan LSa, naast dat er veel kennis is opgedaan, vaker fungeren in de rol van procesbegeleider bij PPS-projecten. Om het consortium te leiden naar de gunning van het project, waarvoor LSa zal worden beloond, is LSa van mening dat het consortium zich zal moeten onderscheiden. Dit onderscheiden zou gebeuren door een nieuw procesmodel waarin ruimte is voor creativiteit en innovatie. Het model zal het proces integraal moeten benaderen vanuit een levenscyclusperspectief. Het procesmodel richt zich alleen op gebouwgebonden PPS-en.

1.3 Leeswijzer

Het rapport is zo opgezet dat het in chronologische volgorde het onderzoek beschrijft. Hierin zijn globaal drie hoofdfasen te onderscheiden [Kempen & Keizer, 2006]:

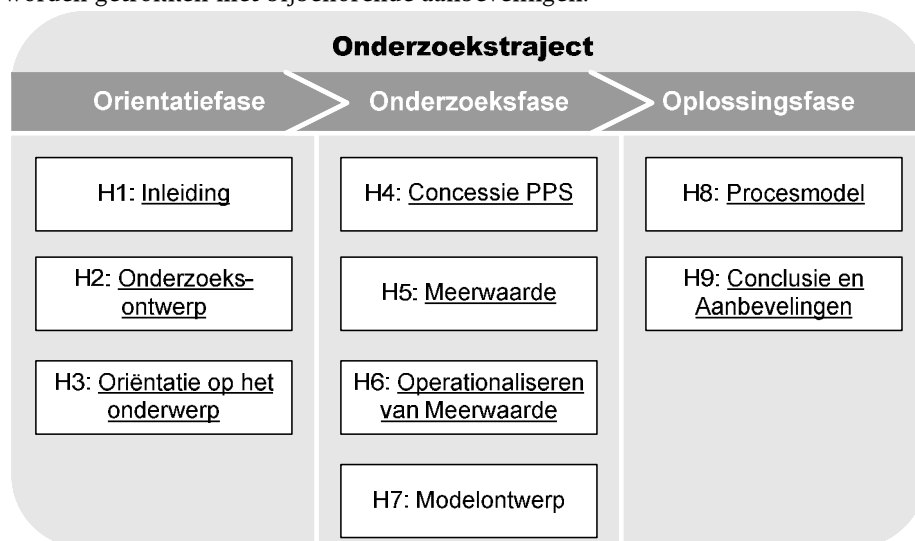
- oriëntatiefase;
- onderzoeksfase;
- oplossingsfase.

De negen hoofdstukken die dit rapport telt, kunnen verdeeld worden over de drie fasen zoals in figuur 2 te zien is.

Na een uitgebreide inleiding wordt het onderzoeksontwerp gepresenteerd waarop een oriëntatie op het ontwerp wordt gegeven. Hiermee is de oriëntatiefase beschreven.

De onderzoeksfase is verdeeld in een hoofdstuk over de concessie-PPS, twee hoofdstukken over meerwaarde en een hoofdstuk waarin een analyse wordt beschreven van het modelontwerp. De twee hoofdstukken over meerwaarde zijn verdeeld over de betekenis van meerwaarde en de operationalisering van meerwaarde.

De oplossingsfase laat zich beschrijven door het hoofdstuk procesmodel, waarin het resultaat van het onderzoek staat beschreven, en hoofdstuk 9 waar conclusie worden getrokken met bijbehorende aanbevelingen.



figuur 2: hoofdstukindeling



L



2 ONDERZOEKSONTWERP

In dit hoofdstuk wordt het onderzoektechnisch ontwerp beschreven. Allereerst zal, na aanleiding van voorgaand hoofdstuk, 'oriëntatie op het onderwerp', de probleem- en doelstelling gegeven worden. Vervolgens worden de onderzoeksvragen besproken. Ten slotte zal de onderzoeksmethodologie beschreven worden.

S

2.1 probleemstelling

Wat in het algemeen als probleem gezien kan worden, is dat de beoogde meerwaarde van PPS niet altijd wordt gehaald. Dit is een probleem aangezien meerwaarde een vereiste is om een project als PPS aan te besteden.

a

Een meer voorkomend probleem, dat ook specifiek op LSa betrekking heeft, is tweeledig. Wanneer LSa zich wil inschrijven op een PPS-aanbesteding, moet LSa participeren in een consortium. Een consortium vormen is een complex proces, omdat veel partijen veel middelen kunnen en moeten inbrengen in het proces van aanbesteding, en wel op het juiste moment. Deze samenwerking hangt af van veel cruciale factoren. Zo is het vertrouwen tussen de participanten in het consortium van grote invloed op de bereidheid van de participanten om te investeren. Er is op het moment weinig inzicht in dit proces, de benodigde transparantie ontbreekt. De andere kant van het probleem is dat wanneer wordt ingeschreven op een aanbesteding, er grote investeringen gedaan moeten worden. Inschrijven op een PPS brengt dus het risico met zich mee dat de investering die wordt gedaan verloren gaat. Maar een consortium brengt wel degelijk ook kansen met zich mee. Deze kansen kunnen benut worden door een goede inrichting van het proces van aanbesteding. De probleemstelling van dit onderzoek luidt dan ook:

De benodigde kennis om meerwaardecreatie te waarborgen in het proces, van de aanbestedings-, uitvoerings- en contractfase, is ontoereikend om de inschrijving, die gepaard gaat met een substantiële investering, met een aanvaardbaar risico te doen.

2.2 doelstelling

Zoals in de probleemstelling staat is de drempel, in de vorm van een investering, om in te schrijven op de aanbesteding van een PPS te groot. Dit komt door een te groot risico op het verloren gaan van de investering. Om dit risico te verkleinen moet een substantiële kwaliteitsverbetering worden gecreëerd door LSa, in de vorm van het vergoten van de meerwaarde van het PPS-project. Dit onderzoek probeert *tabula rasa*¹ een procesmodel op te stellen voor de aanbestedings- en contractfase en de daarin te behalen meerwaarde. Dit om te komen tot de mogelijkheid meerwaarde te creëren waarmee LSa met het consortium zich kan onderscheiden van de concurrentie. Daartoe wordt een procesmodel opgesteld dat het project integraal benadert vanuit een levenscyclusperspectief. Innovatie en creativiteit spelen een belangrijke rol om de kwaliteit van het model te waarborgen. De doelstelling van het onderzoek luidt dan ook:

Het opstellen van een procesmodel voor de aanbestedings- en contractfase van een gebouwgebonden PPS, dat als doel heeft de kans op de gunning te vergroten, op basis van een integrale benadering van het proces vanuit een levenscyclus-perspectief.

¹ Een onbeschreven blad; onbeïnvloed en puur persoon, proces of object



2.3 onderzoeksvragen

2.3.1 hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Hoe kan LSa het proces in de aanbesteding- en contractfase van een concessie PPS inrichten, waarbij een integrale benadering van het proces vanuit een levenscyclus perspectief de basis is?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden is belangrijk inzicht te verkrijgen in de toekomstplannen van LSa met betrekking tot concessie-PPS. Hieruit kan worden opgemaakt welke eisen LSa aan de invulling van het aanbestedingsproces stelt. Vervolgens is het belangrijk om het project af te bakenen op de begrippen: concessie en meerwaarde. De randvoorwaarden die uit de aanbesteding voortkomen en de aandachtspunten om meerwaarde te behalen zullen uit deze vragen naar voren komen. Bij deze vragen is zowel de literatuur als de praktijk, in de vorm van het referentieprojecten, een belangrijk bron van informatie. Dan is het vervolgens nog belangrijk om te inventariseren wie erbij het proces betrokken is en wat hun mogelijke rol kan zijn.

2.3.2 subvragen

- 1 Wat zijn de toekomstplannen van LSa met betrekking tot concessie-PPS?
- 2 Hoe gaat een concessie-PPS in zijn werk?
 - a Wat zijn de karakteristieken van een concessie-PPS?
 - b Hoe wordt een concessie-PPS in het algemeen aanbesteed en welke fasen zijn er te onderscheiden?
 - c Hoe wordt het referentieproject aanbesteed en welke fasen zijn er te onderscheiden?
- 3 Wat wordt verstaan onder het creëren van meerwaarde?
 - a Wat wordt verstaan onder inhoudelijke meerwaarde en wat zijn de aandachtspunten?
 - b Wat wordt verstaan onder financiële meerwaarde en wat zijn de aandachtspunten?
 - c Wat wordt verstaan onder procesmatige meerwaarde en wat zijn de aandachtspunten?
- 4 Welke soorten partijen zijn betrokken bij de gehele levenscyclus en wat kunnen zij betekenen in het aanbestedingsproces?
 - a Welke soorten partijen spelen een rol in de gehele levenscyclus?
 - b Wat voor een toegevoegde waarde kunnen deze partijen bieden in het aanbestedingsproces?

2.4 onderzoeksmethodologie

2.4.1 onderzoeksaanpak

Doel van dit onderzoek is een ontwerp van een procesmodel voor de aanbestedings-, uitvoerings- en contractfase voor een concessie-PPS. Het onderzoek is te omschrijven als *een ontwerpend onderzoek op basis van een literatuurstudie*. Dit zal gebeuren vanuit een kwalitatieve benadering van het proces. Als eerst zal dus kennis uit secundaire bronnen worden gecombineerd om aan de hand daarvan een basis te leggen voor het ontwerp van een concept-procesmodel. Met behulp van een



L



brainstorm zal kennis en ervaring van experts binnen LSa op het gebied van projectmanagement en huisvestingsmanagement bij het onderzoek worden betrokken. Tijdens deze sessie zal het concept-procesmodel worden getoetst door de aanwezigen. Naar aanleiding hiervan kan het procesmodel aangevuld en verbeterd worden (kalibreren). Wat zal leiden tot het uiteindelijke procesmodel.

S

Het literatuuronderzoek naar concessie-PPS, wordt gedaan met behulp van zowel wetenschappelijke artikelen als met analyse van referentieprojecten. De referentieprojecten zijn PPS-projecten die op dit moment door de Rgd zijn aanbesteed:

a

- Renovatie ministerie van Financiën, ook bekend als KV7; Korte Voorhout 7 (augustus 2004);
- Huisvesting Belastingdienst in Doetinchem (april 2006);
- Huisvesting Belastingdienst en IB-groep in Groningen (september 2006).

Deze gegevens zullen geplaatst worden in de context van de te bestuderen aanbestedingswetgeving. Hiermee worden de generieke en projectgerelateerde sturende condities van het procesmodel in kaart gebracht.

Wat volgt is het in kaart brengen van de strategische keuzes, die door LSa en het consortium worden gemaakt en daarmee het procesmodel beïnvloeden. Deze strategische keuzes zullen zich moeten richten op het behalen van meerwaarde. De keuzes zullen dus moeten omgaan met de tweestrijd tussen integraliteit en complexiteit. Dit gebeurt door onderzoek naar meerwaarde, dat zich zal opsplitsen in theorie en praktijk. Eerst wordt een literatuuronderzoek gedaan naar soorten meerwaarden en de aandachtspunten ervan. Vervolgens zal het geschapen beeld van meerwaarde worden bediscussieerd in de brainstorm. Hiermee wordt meer inzicht verkregen in het aspect 'meerwaarde', waarbij de benadering vanuit de praktijk, naast de benadering vanuit de literatuur, een belangrijke rol speelt. Door het aanwijzen van aandachtspunten (kernthema's) van meerwaarde wordt het begrip meerwaarde geoperationaliseerd. Aan de hand van de kernthema's en tweestrijd tussen integraliteit en complexiteit zal het procesmodel worden ingevuld. Zo wordt meerwaarde in het procesmodel gewaarborgd.

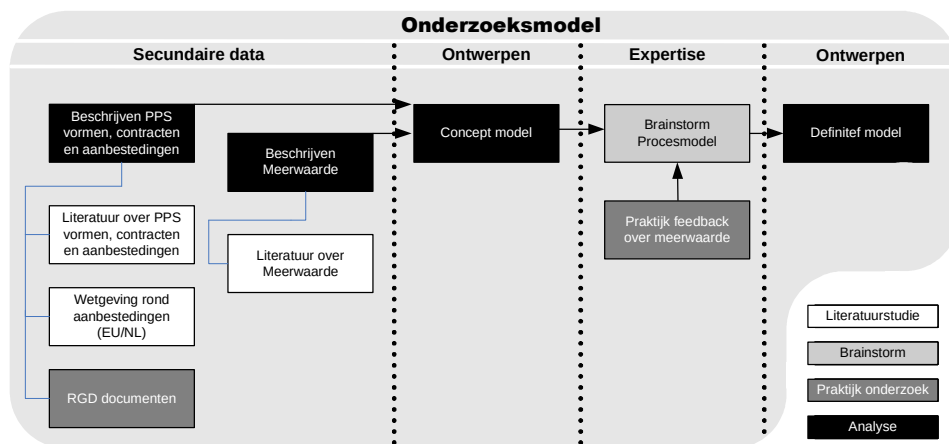
Eventueel aanvullende informatie die naar voren komt uit de secundaire literatuur en de brainstorm, maar niet direct vertaald kunnen worden in het procesmodel, zullen in de vorm van een lijst van aanbevelingen gegeven worden. Resultaat van het onderzoek zal dus bestaan uit een procesmodel met aanvullende aanbevelingen.



L



2.4.2 onderzoeksmodel



S

a

figuur 3: onderzoeksmodel



L



3 ORIENTATIE OP HET ONDERWERP

In dit hoofdstuk worden ter oriëntatie de beginselen van dit onderzoek belicht. In de eerste paragraaf wordt de praktische aanleiding beschreven: de opkomst en de huidige situatie van PPS in Nederland. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf het belang van dit onderzoek uiteengezet. Het onderzoek heeft, zoals in de paragraaf te lezen is, zowel een theoretisch als praktisch belang. Ten slotte zullen in de laatste paragraaf de aandachtspunten van dit onderzoek worden genoemd.

S

a

3.1 aanleiding

3.1.1 *opkomst van PPS in Nederland*

Voor de opkomst van PPS in Nederland is een aantal oorzaken aan te geven. Zo is in Engeland al veel ervaring opgedaan met Private Finance Initiative (PFI), wat nu wordt beschouwd als de voorloper van DBFM (een contractvorm van PPS, hierover meer in paragraaf 4.1.2). PFI zorgt in Engeland voor kapitaal vanuit de private partijen en de mogelijkheid om meer kostenefficiënt te werken [Geerlings, 2006, p. vii]. Onderzoek naar PFI-projecten in Engeland wijst uit dat van de inmiddels 500 projecten (10-15% van het totaal) 89% (bijna) geen vertraging had. Alle projecten blijven binnen het gestelde projectbudget en het eindresultaat voldoet bij 77% van de projectmanagers aan de initiële verwachting [HM Treasury, 2006]. Dit in vergelijking met de traditionele aanbesteding waarbij bijna 90% van de projecten te maken heeft met kostenoverschrijding (van gemiddeld 28%) en 70% van de projecten, die door de overheid zijn gefinancierd, kampte met vertraging, zo blijkt uit onderzoek van Flyvberg [Shen, Platten & Deng, 2006].

PFI biedt een oplossing voor Nederland dat eind jaren '90 kampte met grote tekorten om megaprojecten als de Betuwelijn en de Hoge Snelheidslijn (HSL) te financieren. Met het, in november 1998, uitkomen van de Nota 'Impuls voor de ruimtelijk-economische structuur' werd een begin gemaakt voor invoering van PPS in Nederland. Het in januari 1999 opgerichte kenniscentrum PPS heeft als doel 'kennis, expertise en ervaring te bundelen in één orgaan' [MinFin, 1998, p. 54-55].

Toch is er na een aantal jaren nog weinig van de grond gekomen op het gebied van PPS. In 2002 werd er een aantal injecties gegeven om het PPS-idee nieuw leven in te blazen.

Ten eerste concludeert de Algemene Rekenkamer in juli 2002 dat "de voortgang op het terrein van PPS achterblijft bij de beleidsmatige uitgesproken intenties en dat dit verbetering behoeft".

Ten tweede gaf het kabinet Balkenende I in haar strategisch akkoord (juli 2002) aan: "Middels stimulering van PPS zal worden bijgedragen aan een sterkere economische structuur en productiviteitsbevordering". Dit beleid is vervolgens voortgezet in Balkenende II.

Ten derde (december 2002): "geven de ontwikkelingen rond de parlementaire enquête Bouwnijverheid aanleiding tot innovatie in het bouwproces, waaraan vormen van PPS, zoals DBFM/O, mogelijk een bijdrage zouden kunnen leveren" [van Delft, 2003a, p. 5-6].

Centraal bij deze intenties staat het streven naar een sterkere economische structuur, productiviteitsbevordering en innovatie, met andere woorden: het creëren



L



van meerwaarde binnen het project. Dit onderzoek heeft het bereiken van deze meerwaarde ten doel gesteld.

3.1.2 PPS-aanbesteding

Voorwaarde voor het PPS-aanbesteden van een project is dat er meerwaarde gecreëerd moet worden [Kenniscentrum, 2006]. Het vermoeden van de overheid dat meerwaarde gecreëerd kan worden door samenwerking met private partijen kan uiteenlopende redenen hebben:

- voor het project is specifiek ondernemerschap vereist;
- er moet privaat voorzien worden in de financieringsbehoefte;
- het ontwerp kan niet worden gemaakt, omdat de specificaties pas gaande het ontwikkelingsproces kunnen worden gedefinieerd;
- de overheid vermoedt dat er slimmere en betere oplossingen denkbaar zijn, zonder daar zelf voldoende kennis over te hebben.

Maar ook de private sector kan belang hebben bij een samenwerkingsverband met de overheid. Wensen en behoeften van de markt kunnen beter worden ingebracht in overheidsprojecten door samenwerking in een vroeg stadium [Kenniscentrum PPS, 2006b].

PPS brengt ook risico's met zich mee, doordat het veel taken uit handen geeft aan private partijen. Gevolg hiervan is dat de overheid minder invloed heeft op het eindproduct. Omgekeerd geldt ook dat de private partijen geen zekerheid hebben over hun investering, die nodig is om te komen tot een aanbesteding. Deze investering is niet te verwaarlozen aangezien de investering, door de complexiteit van PPS-projecten, doorgaans hoger ligt dan bij een traditionele aanbestedingen. Om deze risico's in te perken, is vroegtijdige afstemming en samenwerking essentieel.

Deze afstemming tussen publieke en private partijen in een vroeg stadium, bevindt zich op kritiek terrein wanneer gekeken wordt naar internationale regelgeving [WTO, 2006]. Bij afstemming kan namelijk een kennisvoordeel ontstaan bij marktpartijen, wat de eerlijke mededinging in de weg staat. Wanneer een private partij de overheid adviseert in de beginfase, loopt deze partij dus ook de kans om uitgesloten te worden van de aanbestedingsprocedure. Daarnaast bestaat ook de mogelijkheid, wanneer de overheid niet vertrouwelijk omgaat met de ingedragen ideeën, dat private partijen ervandoor gaan met ideeën van de concurrent. Ook hier is dus oplettendheid geboden. De aanbestedingsprocedure die volgens het Europees recht hierop goed toepasbaar is, is de concurrentiegericht dialogoog. Hierbij wordt na de inschrijving, door de aanbestedende dienst, aan de gekozen gegadigden gelijktijdig verzocht om een dialoog aan te gaan. De dialoog die dan op gang komt, kan uit verscheidene fasen bestaan en doorlopen tot oplossingen (van technische en/of economische en juridische aard) gevonden zijn. De aanbestedende dienst dient voor een gelijke behandeling van de inschrijvers en een vertrouwelijke behandeling van de verstrekte informatie te zorgen. Na afloop van de dialoog dienen de gegadigden hun definitieve inschrijving in te dienen. Ze mogen hun inschrijving preciseren, maar de wezenlijke elementen van de opdracht daarbij niet wijzigen. De opdracht moet aan de hand van de gunningcriteria worden gegund aan de inschrijver met de economisch voordeligste inschrijving. Uitgangs-

S

a



L



S

a

punt van dialoog is dat de daadwerkelijke mededinging wordt gegarandeerd [2004/18/EG, (8), (41)].

Dit onderzoek richt zich op de PPS van grote huisvestingsprojecten waarbij de Rgd de aanbestedende dienst is. De Rgd gebruikt voor de aanbestedingen het concessiemodel. Bij het concessiemodel geldt dat de publieke opdrachtgever een dienst inkoopt. Deze dienst bestaat uit de beschikbaarheid van een product voor een bepaalde tijd en een bepaalde capaciteit. Deze vorm van PPS wordt meestal gebruikt voor grote infrastructurele projecten, rioolwaterzuivering en huisvestingsprojecten. Dit onderzoek zal dus betrekking hebben op de concessievorm van PPS. Varianten van het concessiemodel zijn onder andere de eerder genoemde DBFM en DBFMO. Wanneer gesproken wordt over PPS zal de concessie-PPS bedoeld worden, tenzij anders vermeld. De andere hoofdvorm van PPS is de joint venture variant. Hierbij is sprake van een nog verdergaande samenwerking tussen publieke en private partijen. Deze vorm wordt meestal gebruikt bij integrale gebiedsontwikkeling [Bult-Spiering, Blanken en Dewulf, 2005, p. 56,57,70].

3.1.3 huidige situatie PPS in Nederland

Doordat, zoals eerder beschreven in subparagraaf 1.1.3, de voorgenomen PPS niet van de grond kwam, is in 2002 besloten door de overheid voorbeeldprojecten op te starten. Dit heeft ertoe geleid dat in 2005 door de ministerraad werd besloten om DBFMO (een PPS-vorm) toe te passen in de ontwikkeling van rijksoverheidsprojecten. Met het besluit zouden alle rijksoverheidsprojecten boven de 25 miljoen euro getoetst worden voor DBFMO. Dit toetsen gebeurt met behulp van de Public Private Comparator (PPC). Deze module vergelijkt de resultaten van een traditionele aanbesteding en de PPS-variant, aangezien beide aanbestedingen structureel verschillen is de PPC benodigd. De PPC vergelijkt kosten, risico en kwaliteit. [Boendermaker, p. 13]. Voorbeelden van deze projecten, die door de Rijksgebouwendienst worden aanbesteed zijn [Rgd,2006a]:

- Renovatie ministerie van Financiën, ook bekend als KV7; Korte Voorhout 7 (augustus 2004);
- Huisvesting Belastingdienst in Doetinchem (april 2006);
- Huisvesting Belastingdienst en IB-groep in Groningen (september 2006).

Naast deze grote voorbeeldprojecten zijn er in de loop van de tijd legio andere projecten met PPS aanbesteed, waarbij de aanbestedende dienst niet de Rgd was. Voorbeelden zijn:

- MONTAIGNE Lyceum in Den Haag, eerste school gerealiseerd, in oktober 2006, op basis van PPS. Onderzoek wijst uit dat er naast kwalitatieve meerwaarde, een financiële meerwaarde van 16% is behaald [Strukton, 2006].
- Verschillende infrastructurele projecten, zoals: HSL-Zuid (een concessie voor: ontwerp, bouw en onderhoud én een concessie voor de exploitatie), A59 tussen Oss en Den Bosch (financiering, ontwerp, aanleg en onderhoud), de Wijkertunnel (financiering), N31 tussen Leeuwarden en Drachten (financiering, ontwerp, aanleg en onderhoud) en Afvalwaterzuivering Delfland [Deloitte, 2006].
- Gebiedsontwikkelingsprojecten, zoals: een groot deel van de VINEX-wijken zijn gebouwd door een joint venture-PPS (meestal een Commanditaire Vennootschap (CV) waarin projectontwikkelaars, woningcorporaties en gemeentes par-



L



ticiperen), herontwikkeling van de Zuidas te Amsterdam, W4-plan dat de integrale herinrichting, verbreding en reconstructie van de A4 en haar brede omgeving in Leidse regio behelst (ook een joint venture-PPS) [Bult-Spiering et al. 2006], [Deloitte, 2006].

S

a

In deze markt hebben grote 'ontwikkellende aannemers' veel ervaring opgedaan. Deze ontwikkelende aannemers zijn grote kapitaalcrachtige ondernemingen. Adviesbureaus, (kleine) aannemers, projectontwikkelaars of andere mogelijke participanten in een PPS, kunnen alleen inschrijven voor een PPS wanneer ze onderdeel uitmaken van een (tijdelijke) strategisch alliantie (ook wel: consortium). Deze private partijen beschikken namelijk niet over de kennis en de draagkracht om individueel een PPS aan te gaan, gezien de schaalgrootte van de meeste PPS-projecten. Door zich te combineren ontstaat een samenwerking waarbij kernmid-delen, kennis en capaciteit onderling worden uitgewisseld ten einde een verbetering te bewerkstelligen van de concurrentiepositie van alle partners [van Woerkom, 2004, p. 27-28]. Het voordeel van de ontwikkelende aannemers is dat er minder transactiekosten worden gemaakt bij het opstellen van het plan, interne communicatie is namelijk eenvoudiger en goedkoper dan externe communicatie. Om kans te maken op een gunning, moeten consortia zich dus op een andere manier onderscheiden. Met andere woorden, er moet op een meer kostenefficiënte manier meerwaarde worden gecreëerd.

Royal Haskoning heeft in de herfst van 2006 het eerste grootschalige onderzoek naar PPS gepubliceerd, dat is gehouden onder lagere overheden in Nederland. Hieruit blijkt dat de overgrote meerderheid van de lagere overheden positief denkt over de mogelijkheden van PPS. Meerwaarde zit vooral in de betere commitment tussen deelnemende partijen en hogere kwaliteit. 86% van de projecten blijft binnen het publieke budget en 83% binnen het private budget. De cijfers over de planning zijn volgens het onderzoek wél wat genuanceerder. Het onderzoek toont aan dat PPS goed presteert in Nederland, maar er ook zeker nog ruimte is voor verbetering. Dit kan verklaard worden met het feit dat 80% van de ondervraagden aangeeft dat hun organisatie onvoldoende kennis en expertise in huis heeft. [Haskoning, 2006]. Het soms uitblijven van de beoogde meerwaarde wordt ook onderschreven door van Ham en Koppenjan en door Veeneman. De specifieke oorzaken die zij hiervoor geven zijn:

- gebrekkige financieel-economische instrumentarium en het ontbreken van aandacht voor toezicht, controle en beheer;
- risicomijdend gedrag bij zowel bij publieke als private partijen [van Ham en Koppenjan, 2003, p.11];
- technische complexiteit en de daaruit volgende organisatorische complexiteit [Veeneman, 2004, p. 33].

3.2 belang

3.2.1 theoretische bijdrage

Op het gebied van PPS en met name het uitblijven van de beoogde meerwaarde van de PPS is al veel geschreven. Dit onderzoek zal zich niet richten op de hierboven beschreven problemen die PPS in Nederland kent. Dit onderzoek werpt een nieuwe blik op het gehele aanbestedingsproces. Dit gebeurt vanuit de optiek dat er



L



meer winst te boeken is dan door enkel de huidige problemen te verhelpen. Het onderzoek richt zich op het creëren van meerwaarde in de gehele levenscyclus van het project. Hierbij wordt onderzocht hoe het proces moet worden ingericht, waarbij een integrale benadering van het product, vanuit een levenscyclusperspectief, de basis is. Creativiteit en innovatie zullen hierbij een centrale rol spelen.

S

3.2.2 *praktische bijdrage*

Het onderzoek richt zich op creatieve inzichten ten einde te komen tot een procesmodel voor de aanbestedings- en contractfase van een PPS. LSa heeft de intentie om als procesbegeleider te fungeren in een consortium. LSa heeft weinig risicodragend vermogen en zal daarom niet meedragen in het financiële risico dat in het project gedragen moet worden. Wel investeert LSa tijd en financiële middelen in de aanbesteding. Dit is voor LSa de drijfveer om te komen tot de gunning aan het consortium waarin LSa participeert. Het procesmodel dat wordt beoogd met dit onderzoek zal voor LSa de mogelijkheid bieden het proces integraal te benaderen en zo meerwaarde binnen het project te creëren. Dit zal het voor marktpartijen interessant maken om samen met LSa een consortium te vormen. Wanneer vervolgens een consortium samen wordt gesteld en de rollen worden verdeeld zoals het model omschrijft, is het consortium in staat een integraal beter product te bieden ten opzicht van de concurrentie.

a

3.3 **aandachtspunten**

Zoals in voorgaande paragraaf duidelijk wordt gemaakt, is het model bedoeld om LSa in staat te stellen het proces integraal te benaderen waarbij innovatie en creativiteit centraal staan. Bij het opstellen van het model zal dus gefocust worden op de creatieve benadering van het proces. Dit is mogelijk door niet te kijken naar de huidige modellen met haar aanverwante problemen, maar juist het model op-nieuw op te bouwen vanuit de door het project meegegeven randvoorwaarden. In vooronderzoek [Reuser, 2006] is gebleken dat bij PPS transactiekosten hoog kunnen zijn door de complexiteit van de samenwerking. Dit komt doordat de integrale benadering veel afstemming behoeft. Aandachtspunt in het procesmodel zal dan ook de tweestrijd tussen integraliteit en complexiteit zijn. Het procesmodel moet enerzijds de integraliteit nastreven en anderzijds de complexiteit zo veel mogelijk uitbannen. De begrippen integraliteit en complexiteit moeten in dit rapport in de meest brede zin van het woord opgevat worden. Met het streven naar integraliteit, in zowel product als proces, wordt in dit rapport namelijk het verhogen van de kwaliteit van het 'product' beoogd. Met het uitbannen van complexiteit, negatief bijproduct van integraliteit, wordt in dit rapport het verhogen van de kwaliteit van het 'proces' bedoeld.

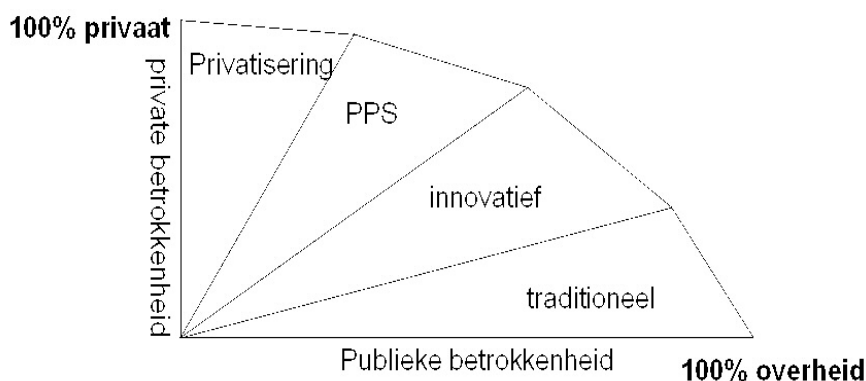
4 CONCESSIE - PPS

Dit onderzoek beoogt een procesmodel voor de aanbestedings- uitvoerings en contractfase van PPS. Aangezien PPS een containerbegrip is, zal dit begrip in dit hoofdstuk nader worden gespecificeerd. Eerst zal besproken worden welke vormen van PPS er zijn en op welke vorm dit onderzoek zich richt. Daarnaast worden de contractvormen en de aanbestedingsprocedures die bij deze specifieke vorm van PPS passen, besproken. Dit alles in de eerste paragraaf. De tweede paragraaf zal zich richten op de werkelijkheid. De tweede paragraaf beschrijft de contractvorming en aanbestedingsprocedure voor PPS bij de Rgd. In de laatste paragraaf worden conclusies getrokken die zijn gemaakt op basis van de analyse van de praktijk en de theorie.

4.1 theoretisch kader

4.1.1 Publiek-Private Samenwerking

Wat PPS precies is, kan verduidelijkt worden door PPS in een figuur te plaatsen en af te zetten tegen de assen 'private betrokkenheid' en 'publieke betrokkenheid'. PPS is een kruising tussen een traditionele aanbesteding en privatisering, zoals te zien is in figuur 4.



figuur 4: het Publiek-Private Spectrum [Bult-Spiering, 2006]

Wanneer gekeken wordt naar de bestaande definities over PPS is het moeilijker een eenduidig beeld te geven. Uit een beschouwing van definities blijkt dat de bestaande definities van PPS betrekking hebben op de structuur van de samenwerking of op het proces van samenwerking. Een algemeen geaccepteerde definitie van PPS bestaat niet [P3bi, 2002, p.vi]. De definitie van het Kenniscentrum PPS is: “een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling en duidelijke, contractueel vastgelegde afspraken”. Een andere definitie zegt: PPS is een beleidsinstrument waarbij private initiatieven mede worden ingezet om publieke doelen te realiseren, PPS is dus een middel en geen doel op zich [Kok, van der Voort en Wiersinga, 2003, p. 11]. Van Woerkom voegt hier aan toe dat het hierbij, naast publieke doelen, ook gaat om het realiseren van commerciële doelen [van Woerkom, 2004, p. 28]. Vreemd genoeg, wordt er in al deze definities niet gesproken over het bestaansrecht van PPS. Bestaansrecht van PPS is namelijk de creatie van meerwaarde; wan-



L



S

a

neer er geen meerwaarde wordt gecreëerd met behulp van PPS, komt er ook geen PPS [Geerlings, 2006, p. 16]. Het platform 'p3bi' is een initiatief waarin publieke en private organisaties samen onderzoek doen naar processen in ruimtelijke ontwikkeling, bouw en infrastructuur. Zij geven een definitie voor PPS waar het begrip meerwaarde wel in voorkomt. Deze definitie voor PPS wordt dan ook aangehouden:

Er is sprake van PPS wanneer de volgende elementen aanwezig zijn [p3bi, 2002, p.vi];

- samenwerking tussen stakeholders, deels publiek en deels privaats;
- in een organisatorisch verband;
- gericht op het bereiken van meerwaarde;
- waarbij een verdeling is gemaakt van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- en een verdeling is gemaakt van investeringen, risico's, kosten en opbrengsten in overeenstemming daarmee;
- teneinde een gezamenlijk geformuleerd doel te bereiken.

Dit laatste punt brengt een belangrijk aspect van PPS met zich mee: het einddoel wordt van te voren vastgesteld. Vervolgens is het eigenlijk de opdracht van de private partij dit einddoel te gaan realiseren. Het einddoel is opgegeven in de zogenaamde outputspecificaties. Wat hiermee wordt tegengegaan, is het probleem dat bij de traditionele aanbesteding voorkomt: scheeflopen van het eindresultaat in vergelijking met de initiële vraag. "In het traditionele bouwproces wordt de vraag in iedere fase van het proces gematched met het aanbod, Dit aanbod vormt steeds de input voor de volgende procesfase. Een kenmerk van deze werkwijze is dat de output van het aanbod in iedere fase uitsluitend wordt teruggekoppeld naar het resultaat van de vorige fase, maar niet met de oorspronkelijke vraag die in de definitiefase is geformuleerd. Hierdoor kunnen aanzienlijke afwijkingen tussen de oorspronkelijke vraag en het uiteindelijke gerealiseerde gebouw ontstaan, die pas in de beheerfase naar voren komen en dan niet meer gecorrigeerd kunnen worden." [van Delft, 2003b, p.24]

Binnen de PPS zijn er ook verschillende vormen te onderscheiden. Globaal kan dit onderverdeeld worden naar de mate van samenwerking tussen publieke en private partijen, waarin de contractvorm een duidelijke scheidingslijn aangeeft.

Bij ver doorgevoerde samenwerking is namelijk sprake van een geïnstitutionaliseerde vorm van PPS in de vorm van een vennootschap (BV, NV of CV²), stichting, vereniging of een coöperatie. Bij deze vorm van PPS is er sprake van gezamenlijk opdrachtgeverschap en eindverantwoordelijkheid. Tevens brengen zowel private als publieke partijen gezamenlijk middelen in, risico's, winsten en verliezen worden gedeeld. De verzamelnaam die hieraan gegeven wordt is de joint venture-PPS. Door de samenwerkingsvorm is het mogelijk inhoudelijk complexe projecten,

² BV = Besloten vennootschap is een ondernemingsvorm waarbij de aandelen niet vrij overdraagbaar zijn; de aandelen staan op naam. NV = Naamloze vennootschap is een ondernemingsvorm waarbij de aandelen vrij overdraagbaar zijn; de aandelen staan niet op naam. CV = commanditaire vennootschap is een ondernemingsvorm waarin beherende en stille vennoten zitten. Stille vennoten hebben alleen een financiële inbreng.



L



S

a

vaak door integratie van functies, aan te gaan. Deze vorm van PPS is daarom het meest geschikt voor gebiedsontwikkeling [Bult-Spiering et al, 2005, p. 56-57]. De andere vorm van PPS die te onderscheiden valt, is een strikt contractuele variant van PPS. Het is namelijk een samenwerkingsovereenkomst tussen publieke en private partij zonder dat er een gezamenlijke entiteit wordt opgericht. De samenwerking bestaat bij deze variant uit de opdrachtgever die betaalt voor de beschikbaarheid van een bepaalde dienst (voor een bepaalde tijd en capaciteit), deze dienst wordt beschikbaar gesteld, na aanbesteding, door de opdrachtnemer. De aanbesteding betekent het recht om de dienst te verlenen, er wordt dus een concessie verleend door de publieke partij. Vandaar dat deze vorm van PPS vaak wordt omschreven als concessie-PPS. Concessie-PPS wordt voornamelijk gebruikt voor grote infrastructurele projecten, rioolwaterzuiveringen of huisvestingsprojecten. In dit onderzoek wordt gekeken naar de PPS-projecten van de Rgd, welke allemaal gebruik maken van de concessie-PPS, hierover meer in paragraaf 4.2.

4.1.2 *contractvormen binnen PPS: de theorie*

Bij concessie-PPS is het van belang om het begrip concessie te zien in de meest brede zin van het woord. De term levert namelijk vaak onduidelijkheid op, dit heeft alles te maken met het element 'operate' in het concessie contract. Concessie-PPS kent namelijk meerdere contractvormen, meestal aangeduid met de letters D (design) B (build) F (finance) M (maintain) O (operate). In het Nederlands is de term operate te vertalen als 'exploitatie' en 'beheer'. Wanneer de O wordt meegenomen in het contract is volgens de Nederlandse wetgeving sprake van een concessieovereenkomst. Een concessieovereenkomst voor werken is, blijkens artikel 1, lid 1, van het Bao³ een overeenkomst met dezelfde kenmerken als een overheidsopdracht voor werken, waarbij de tegenprestatie voor de uit te voeren werken in ieder geval bestaat uit het recht het werk te exploiteren, al dan niet gecombineerd met een prijs. De O brengt, naast het recht van exploiteren, ook het exploitatierisico met zich mee.

Dit betekent dat wanneer een contract ontwerp, bouw, financiering en onderhoud (DBFM) behelst, er volgens de Bao geen sprake is van een concessie. Ook Geerlings (2006, p. 13) maakt het onderscheid aan de hand van het exploitatierisico tussen concessie en DBFM.

Wanneer wordt gekeken naar het woord concessie op zich, geeft Van Dale (2006) als betekenis van concessie:

- vergunning van overheidswege met uitsluiting van anderen;
- gebied waarvoor men een vergunning van de overheid heeft.

In deze definitie wordt er niet gesproken over recht op exploitatie. Deze bredere betekenis van concessie wordt door onder andere Bult-Spiering et al (2006, p. 56) gebruikt. Zij maken een verdeling van PPS in de hoofdvormen joint venture en concessie. Onder concessie vallen, volgens Bult-Spiering, de contractvormen DBFM, DBFO en DBFMO. De onderverdeling in PPS-vormen wordt gedaan op basis van de organisatie van de PPS. Zoals al eerder is vermeld: óf er is sprake van een geïnstitutionaliseerde PPS, de joint venture (vergaande samenwerking), óf er is sprake van een strikt contractuele PPS, de concessie vorm (slechts contractuele samen-

³ Bao = Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten



L



S

a

werking). Deze verdeling wordt in dit onderzoek ook aangehouden, wanneer er gesproken wordt over concessie omvat dit dus ook het DBFM-contract.

Voor de duidelijkheid wordt het achterliggende doel van onderdelen; Design, Build, Finance, Maintain en Operate, uit het concessiecontract hier opgesomd:

- 'D' Met Design wordt een kwalitatief beter ontwerp beoogd, doordat wordt ontworpen vanuit een levenscyclusperspectief. Daarnaast zorgt betrokkenheid van de uitvoerder ervoor dat het ontwerp ook uitvoerbaar is.
- 'B' Build beoogt het onderbrengen van de risico's bij degene die deze risico's het best kan beheersen. Het draait bij de B dus om risicoallocatie. Een voorbeeld: de uitvoerende partij draagt de risico's die zich voordoen bij de uitvoering. Zo wordt de uitvoerder geprikkeld om deze risico's te beheersen. [Geerlings, 2006, p. 21]
- 'F' Finance, hiermee wordt een impuls voorzien op het gebied van bouwtijd en -kosten. Doordat de uitvoerende partij pas betaald wordt na voltooiing van het project, in de vorm van een beschikbaarheidvergoeding, wordt het geprikkeld het project zo snel mogelijk op te leveren, terwijl nog wel voldaan wordt aan de gestelde eisen.
- 'M' Maintain beoogt een reductie in de onderhoudskosten, doordat het invloed uitoefent op het ontwerp, dat vanuit een lifecycle perspectief wordt gemaakt.
- 'O' Operate beoogt ook een reductie in de beheerskosten, doordat het invloed uitoefent op het ontwerp, dat vanuit een lifecycle perspectief wordt gemaakt [van Delft, 2003b, p.21].

De term 'operate' heeft nog wel wat extra uitleg. Zoals eerder aangegeven kan operate vertaald worden met 'exploiteren' én 'beheren'. De term beheren is hierbij niet juist, omdat dit in het contract valt onder maintain: beheer en onderhoud. Met de term exploiteren wordt de lading van 'operate' ook niet helemaal gedekt. Wanneer een private partij het recht krijgt om bijvoorbeeld een jachthaven te bouwen en deze vervolgens te exploiteren, zal de private partij het complex moeten uitbaten. Het exploiteren gaat hierbij verder dan het voldoen aan de eisen van het contract en het vervolgens innen van de beschikbaarheidvergoeding [Kenniscentrum PPS, 2006b, p.8-11]. In dit geval is operate dus wel te vertalen met exploiteren. Het volgende voorbeeld zal illustreren wanneer de term operate niet is te dekken met het woord exploiteren. Zo wordt huisvestingsprojecten een contract afgesloten waarmee de private partij zich verplicht tot het verschaffen van een gebouw voor bijvoorbeeld 20 jaar. Hiervoor ontvangt het vervolgens een beschikbaarheidvergoeding. Wanneer er in het contract, naast het verschaffen van een gebouw, ook nog wordt verplicht tot facilitaire dienstverlening (afvalverwerking, catering etc.) in het betreffende gebouw, is deze beschikbaarheidvergoeding, zolang wordt voldaan aan de eisen, vanzelfsprekend hoger. In dit geval is het contract niet meer te vangen met DBFM, de O wordt erbij betrokken zonder dat het gebouw commercieel wordt uitgebaat.

4.1.3 aanbesteding van PPS: de theorie

In de Europees richtlijn, 2004/18/EG wordt een aantal procedures onderscheiden. De belangrijkste hiervan [Pijnacker Hordijk, van der Bend & Nouhuys, 2004, p. 129-134]:

L006lsrp008

2 februari 2007

Pagina 29



L



S

a

- openbare procedure ofwel aanbesteding met voorafgaande selectie;
- niet-openbare procedure met voorafgaande bekendmaking;
- onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking;
- onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking;
- concurrentiegericht dialoog;
- prijsvraag voor ontwerpen;

Er is geen aparte procedure voor de aanbesteding van een PPS project. Het aanbestedingsrecht schrijft ook geen aanbestedingsprocedure voor, maar geeft richtlijnen aan. Belangrijk bij het inrichten van het proces van aanbesteding zijn de beginselen van het aanbestedingsrecht:

- transparantie;
- non-discriminatie;
- gelijke behandeling ;
- proportionaliteit (gestelde eisen moeten in verhouding staan met de opdracht);
- bescherming van intellectueel eigendom van de deelnemers.

Met het uitkomen van de nieuwe Europese richtlijnen op het gebied van aanbestedingen [2004/18/EG], is de concurrentiegericht dialoog geïntroduceerd. Deze is opgenomen in het Bao. In de oude regelgeving was voor de opdrachtgever voor grote complexe projecten geen toegankelijke en flexibele procedure opgenomen om in gesprek te gaan met de aanbieders over inhoudelijke aspecten. Vaak werd de onderhandelingsprocedure gebruikt om het benodigde inzicht te verkrijgen. De grenzen van deze procedure worden daarbij opgezocht om naast contractuele onderhandelingen ook te onderhandelen over inhoudelijke aspecten. Blijkens considerans⁴ 31 van de richtlijn 2004/18/EG heeft de Europese Unie de intentie een einde te maken aan dit hiaat in het aanbestedingsrecht. Dit door middel van integratie van een dialoog in de aanbestedingsprocedure, de concurrentiegericht dialoog. De dialoog stelt de overheid en private partijen wel in staat overleg te voeren alvorens de gunning, zonder dat dit in strijd is met de rechtsbeginselen. Dit is nuttig bij complexe projecten en mag nota bene ook alleen worden geïmplementeerd bij complexe projecten. De opdrachtgever moet aan kunnen tonen dat hij objectief gezien niet in staat is de technische middelen te bepalen of niet in staat is de juridische of financiële voorwaarden van een project te specificeren. [2004/18/EG art. 1 lid 11 c].

Voor de concurrentiegericht dialoog worden partijen uitgenodigd, om de dialoog aan te gaan. De dialoog kan gefaseerd verlopen, zodat dus de mogelijkheid bestaat dat gedurende de dialoog partijen afvallen [2004/18/EG (41)]. De dialoog eindigt wanneer de opdrachtgever volledig inzicht heeft in de bedoelingen van de verschillende consortia. Na de dialoog worden de overgebleven consortia uitgenodigd voor een definitieve inschrijving en verloopt de aanbesteding hetzelfde als de niet-openbare procedure. Belangrijk aspect van de dialoog is dat de dialoog vertrouwelijk is. De concurrentiegericht dialoog maakt het zo mogelijk om na de selectie in

⁴ Europese richtlijnen worden vergezeld met de overwegingen die geleid hebben tot het opstellen van de richtlijn. Deze overwegingen worden de considerans genoemd. IN de bronvermelding staat het considerans nummer weergegeven tussen haakjes.



L



S

a

gesprek te gaan met de verschillende consortia. De consortia hoeven niet op de hoogte te worden gebracht van de inhoud van andermans gesprekken, zoals bij de consultatie. Dit is wel het geval indien de opdrachtgever een wijziging maakt in de output specificatie, naar aanleiding van het gesprek. Het gunningcriterium is de 'economisch voordeligste inschrijving' [2004/18/EG art. 29].

Er wordt een Europese aanbesteding voor werken geëist bij een projectwaarde vanaf € 6.242.000,- [2004/18/EG art. 7 lid c], dit bedrag wordt twee jaar bijgesteld. Aangezien projecten worden getoetst op concessie-PPS vanaf 25 miljoen, kan er vanuit gegaan worden dat alle concessieprojecten Europees worden aanbesteed.

Blijkens considerans 32 van de nieuwe richtlijn overheidsopdrachten, tracht de nieuwe richtlijn toegang te bevorderen tot de aanbestedingprocedures voor kleine en middelgrote ondernemingen [2004/18/EG (32)].

4.2 rijksgebouwendienst

4.2.1 *Publiek-Private Samenwerking bij de Rgd*

De Rgd wil rijksoverheidsdiensten een passende huisvesting bieden waarin het blijvend plezierig werken is. Mede dankzij de recente focus op PPS, wil de Rgd dit bereiken met behulp van PPS. Daartoe heeft de Rgd, vooralsnog, vier projecten aangewezen die zullen fungeren als pilotprojecten [Rgd, 2006a]:

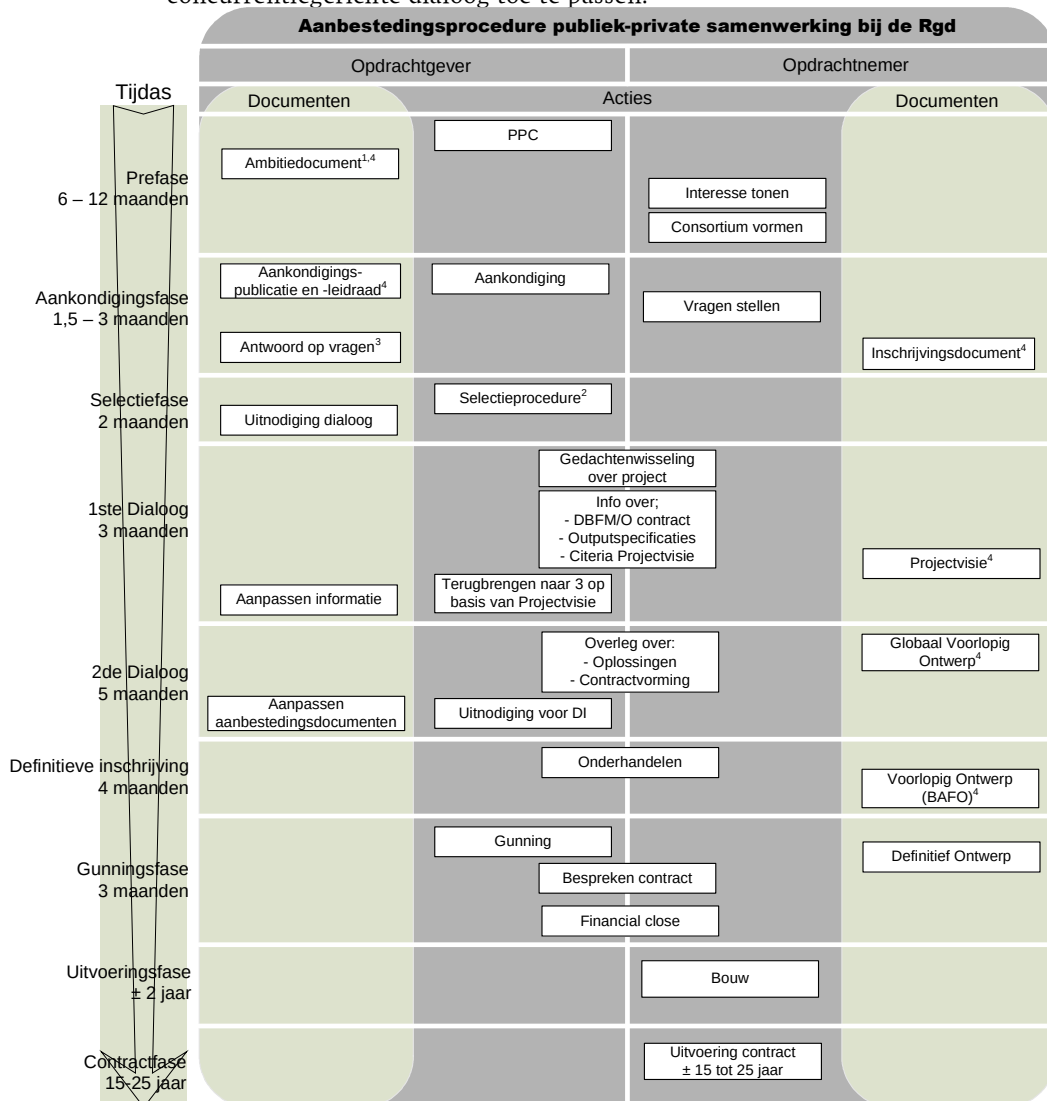
- Renovatie ministerie van Financiën. Het kerndepartement van het ministerie van Financiën wordt gerenoveerd. Eind 2006 wordt volgens de huidige planning het 25-jarige DBFMO-contract afgesloten.
- Nieuwbouw Belastingdienst Doetinchem. Nieuwbouw van 7.500 m² voor de Belastingdienst in Doetinchem in de nabijheid van het station. Het betreft een DBFMO-contract, met een looptijd van 15 jaar. Aanmelding tot 29 mei 2006.
- Detentiecentrum Rotterdam-Airport. Nieuwbouw voor maximaal 576 gedetineerden op locatie vliegveld Rotterdam-Airport. DBFMO-contract met een looptijd van 25 jaar. Aankondiging geplaatst op 9 oktober 2006; aanmelding tot 15 november 2006.
- Huisvesting Informatie Beheer Groep en Belastingdienst te Groningen. Het ontwerpen, bouwen, financieren, beheren en onderhouden van een kantoorgebouw voor de IB-Groep en de Belastingdienst op de Kempensberg in Groningen. Aankondiging: september 2006.

Alle projecten worden bij de Rgd aanbesteedt op basis van een DBFMO contract met een looptijd van rond de 25 jaar, na oplevering.

4.2.2 *aanbestedingprocedure van PPS bij de Rgd*

Bij de Rgd is een procedure ontwikkeld voor de PPS-projecten. En is globaal weergegeven in het volgende figuur. De uitwerking van deze procedure in de pilotprojecten is weergegeven in bijlage A. Bij het project van het ministerie van Financiën, dat in 2004 is aangekondigd is geen gebruik gemaakt van de concurrentiegerichtte dialoog, aangezien de richtlijnen hieromtrent er nog niet waren. Wel zijn bij dat project de grenzen opgezocht van de onderhandelingsprocedure waardoor er een soort van voorloper is ontstaan van de dialoog. Dit project vertoont dan ook overeenkomsten met de concurrentiegerichtte dialoog. Er zijn ook verschillen aan

te wijzen tussen beide projecten waarbij wel een dialoog zal worden gehouden. Dit komt omdat de procedure nieuw is voor de Rgd. De Rgd zal dus ook nog problemen tegenkomen in de procedures welke ze in het vervolg proberen te voorkomen. In het algemeen kan echter wel een standaardprocedure beschreven worden die slechts op invulling zal veranderen bij nieuwe aanbestedingen. Blijkens art 1 lid 11 dient het project, om in aanmerking te komen voor de concurrentiegerichte dialoog, bestempeld te kunnen worden met "bijzonder complex" [2004/18/Eg art. 1 lid 11]. De PPS-projecten zijn niet bijzonder complex vanuit bouwkundig oogpunt, maar de Directie PPS en Innovatie⁵ meent dat complexiteit kan worden aangetoond op basis van de integratie van verschillende fasen en disciplines. De Rgd kan vooraf geen inschatting maken op welke wijze de consortia met de opgave om zullen gaan op dit gebied. Om deze reden is het volgens de Rgd gerechtvaardigd de concurrentiegerichte dialoog toe te passen.



figuur 5: aanbestedingsprocedure Rijksgebouwendienst

⁵ Directie PPS en innovatie: tijdelijke organisatie binnen de Rgd, waar kennis op het gebied van PPS wordt ontwikkeld, gebundeld en uitgedragen.



L



S

a

Een aantal opmerkingen bij figuur 5.

- 1 Het ambitiedocument dient ervoor te zorgen dat de transactiekosten worden verlaagd door [Werkgroep Transactiekosten, 2006]:
 - a meer duidelijkheid over opgave;
 - b minder kans op 'zinloze inschrijving';
 - c standaardisatie van processen en documenten.
- 2 De selectieprocedure loopt volgens van te voren vastgestelde niet discriminerende eisen. Selectie geschiedt eerst op basis van uitsluitinggronden, vervolgens op kwaliteitseisen [2004/18/EG art. 45-49].
- 3 Gedurende een deel van de inschrijvingsperiode is er de mogelijkheid vrijblijvend vragen te stellen aan de aanbestedende dienst omtrent het ambitiedocument. Al de vragen zullen inclusief antwoord worden gepubliceerd.
- 4 Inhoud van deze documenten staan uitgebreid beschreven in BIJLAGE B

4.3 conclusie

4.3.1 *Publiek-Private Samenwerking: de conclusie*

Met de pilotprojecten wordt in Nederland het 'goede voorbeeld' gegeven op het gebied van PPS, concessie-PPS in het bijzonder. Daarbij komt dat de aanbestedingsprocedure wordt doorontwikkeld. Het is namelijk belangrijk dat dit gebeurt om transactiekosten in het vervolg terug te kunnen brengen. Dit zal het mogelijk maken dat kleinere projecten ook in aanmerking komen voor een PPS, met daarbij natuurlijk wel meerwaarde als voorwaarde. In Nederland is ervaring opgedaan in gebiedsontwikkeling met PPS, maar hierbij gaat het om joint venture-PPS. Ook wordt er op dit moment ervaring opgedaan in de infrastructurele sector met PPS, hierbij gaat het wel om concessie-PPS, bijvoorbeeld de HSL-zuid. Concessie-PPS in grote huisvestingsprojecten is nog niet vaak toegepast in Nederland, de pilotprojecten bieden hier een kans toe. De Rgd is hierbij een katalysator voor de gebouwgebonden concessie-PPS. Daarnaast biedt het ook uitkomst voor de Rgd, wanneer de PPS de beoogde meerwaarde oplevert.

De concessie-PPS is meer geschikt voor 'grootschalige' projecten zoals die van de Rgd, omdat de transactiekosten, door de relatief lange aanbestedingsperiode, hoog zijn. Deze kosten zijn bij grote projecten in verhouding lager.

4.3.2 *contractvormen binnen PPS: de conclusie*

Zoals uit de literatuur naar voren komt, is voor huisvestingsprojecten de concessie het meest geschikt. Daarom is het niet vreemd dat de Rgd deze vorm van PPS toepast in haar huisvestingsprojecten. De klanten van de Rgd willen meer flexibiliteit en alle risico's afwentelen op de Rgd, de Rgd wil hiervoor een goede verhouding tussen markt en publiek. De Rgd past daarom het DBFMO-contract toe. Hierdoor besteedt de Rgd alle gebouwgebonden activiteiten, met het bijkomende risico, uit aan private partijen. Het risico dat de Rgd vervolgens nog draagt, is het risico op leegstand van het pand. Wanneer de Rgd, om een willekeurige reden, geen gebruiker meer heeft voor het pand, is de Rgd toch verplicht door te betalen. De dienst die het consortium levert is immers nog steeds beschikbaar. Dit past ook in de analogie van de risicoallocatie. De Rgd zorgt voor de gebruiker en kan dit risico dus ook het best beheersen.



L



4.3.3 aanbesteding van PPS: de conclusie

De projecten van de Rgd zijn groot, maar niet specifiek complex. Omdat er wel een combinatie van functies wordt gevraagd door de Rgd en om dat de Rgd nog amper ervaring heeft opgedaan met het opstellen van prestatiebestekken, wordt het project toch aangemerkt als complex. Daarom is het gebruik van de concurrentiegericht dialoog voor projecten van de Rgd toch toegestaan. Deze wordt dan ook toegepast door de Rgd. Het aanwenden van de benodigde kennis en ervaring van private partijen voor het opstellen van de outputspecificaties, kan met behulp van deze concurrentiegericht dialoog gebeuren.

S

a

Tevens wordt met de dialoog, door ruimte te houden voor verbeteringen van de outputeisen, veel vrijheid geboden aan de gegadigde om het proces naar eigen inzicht in te richten. Dit komt omdat de gegadigde consortia oplossingen mogen aandragen in de dialoog die ze vervolgens kunnen bespreken. Doordat de dialoog vertrouwelijk is, wordt het intellectueel eigendom van de consortia niet naar buiten gebracht.

De dialoog biedt de mogelijkheid om een aantal partijen al in een eerder stadium af te wijzen, zodat overbodige tijd- en kapitaalverspilling wordt voorkomen. De partijen die wel worden uitgenodigd tot een definitieve inschrijving, doorlopen dus wel de hele aanbesteding en worden hiervoor ook (gedeeltelijk) financieel gecompenseerd.

In de selectieprocedure wordt een controle van geschiktheid gehouden. Kleine en middelgrote ondernemingen krijgen hierbij de mogelijkheid aan te geven welk deel hij voornemens is aan derden in onderaanneming te geven en welke onderaannemers hij voorstelt. Hierdoor is ook deze groep van ondernemingen in staat een groot PPS-project aan te gaan [2004/18/EG art. 25].

De concessie-PPS wordt gegund op basis van de economisch meest voordelige inschrijving. Het maakt wel verschil of de opdrachtgever uit is op een kwaliteitsverbetering of een kostenverlaging, bij beide is er sprake van meerwaarde. Het is daarom belangrijk vóór de inschrijving vast te stellen waar de opdrachtgever op uit is [Jonkhoff, 2006]. Andersom is het de taak van de opdrachtgever ervoor zorg te dragen dat de gegadigden met de juiste insteek het project benaderen, dit kan geschieden op basis van de beoordeling van de projectvisie [Rgd, 2006c].



L



5 MEERWAARDE

Meerwaarde is het bestaansrecht van PPS. PPS is namelijk geen doel op zich, maar een middel om meerwaarde te behalen. Deze meerwaarde wordt berekend met de PPC en PSC⁶. Gemakkelijk is dit niet, aangezien meerwaarde op meerdere manieren is op te vatten. Wanneer uit de PPC blijkt dat PPS meerwaarde oplevert, zou overgegaan worden op een aanbestedingstraject voor een DBFM(O) contract. Het is dan zaak voor de ingeschreven consortia met het beste plan te komen om de gunning te verkrijgen, in termen van meerwaarde: 'creëren van de grootste meerwaarde'. Het procesmodel moet het proces van meerwaardecreatie stroomlijnen. Om dit te doen is allereerst belangrijk te beseffen wat meerwaarde is. In de eerste paragraaf wordt het begrip meerwaarde beschreven. Paragraaf 5.2 geeft een overzicht van de verschijningsvormen van interne meerwaarde. Paragraaf 5.3 zal kort externe meerwaarde beschrijven en uitleggen waarom dit geen rol zal spelen in het procesmodel. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een kritische kanttekening bij meerwaarde creatie; de complexiteit die de creatie van meerwaarde met zich meebrengt. Hoe de meerwaarde wordt geoperationaliseerd om te implementeren in het model, is beschreven in hoofdstuk 6.

S

a

5.1 Integraliteit versus Complexiteit

Zoals al eerder vermeld, is meerwaarde het doel van een PPS. Wanneer er geen meerwaarde wordt verwacht met PPS ten opzichte van een traditionele aanbesteding, mag én zal er niet overgegaan worden op PPS. De PPS brengt namelijk hoge transactiekosten met zich mee. Een ongegronde keuze voor PPS zou zodoende een niet te verantwoorden uitgave van overheidsgelden zijn. Óf er meerwaarde wordt gecreëerd, onderzoekt de opdrachtgever in eerste instantie met de PPC en in een later stadium met de PSC. Hierbij wordt de PPS vergeleken met een traditionele aanbesteding. Er wordt in beide methodes niet alleen gekeken naar de kosten van het project maar ook naar de opbrengsten en verdeling van risico's. Meerwaarde kan in het project op twee manieren worden ingevuld. Zo is het meerwaarde wanneer dezelfde waarde van het object wordt aangeboden voor een lagere prijs. De andere invulling van meerwaarde is een hogere waarde voor dezelfde prijs. Tussen beide invullingen zit een grijs gebied.

De meerwaarde die te behalen is voor projecten kan worden opgedeeld in interne en externe meerwaarde. De overheid, in de rol van de aanbestedende partij, is gebaat met zowel interne als externe meerwaarde. Interne meerwaarde heeft namelijk betrekking op de kwaliteit van het project zelf, externe meerwaarde heeft betrekking op de voordelen die PPS kan leveren op het gebied waarin het object wordt gerealiseerd.

Omdat de huisvestingsprojecten, die onderwerp zijn van dit onderzoek, op zichzelf staande projecten zijn, is externe meerwaarde niet primair vereist. Omliggende projecten zijn immers niet opgenomen in de projectscope. De betrokken marktpartijen zijn voornamelijk gebaat bij meerwaarde om hun kansen te vergroten tot

⁶ door het kenniscentrum PPS ontwikkelt instrumentarium voor het bepalen van financiële meerwaarde



L



S

a

het verkrijgen van de gunning. Wanneer een partij (al dan niet in de vorm van een consortium) namelijk de grootste meerwaarde realiseert, zal de opdracht aan de betreffende partij worden gegund (gunning op economisch meest voordelige inschrijving). De gegadigde partijen zullen daarom ernaar streven om zoveel mogelijk *interne* meerwaarde te creëren. DBFM(O)-contracten creëren de mogelijkheid voor marktpartijen om het object meer integraal te benaderen. Door het te leveren object integraal te benaderen en te zien vanuit een levenscyclusperspectief, is voordeel te behalen. Dit voordeel uit zich op verschillende manieren, wat beschreven is in de volgende paragraaf. Partijen kunnen, naast het zover mogelijk doorvoeren van de integraliteit, zich onderscheiden met behulp van hun specifieke projectaanpak. Streven naar efficiëntie (doelmatigheid) en effectiviteit (doeltreffendheid) spelen hierin een belangrijk rol. De private partijen zullen dit nastreven om een zo goed mogelijke prijs/kwaliteitverhouding te krijgen en daarnaast rendement te vergroten [Bult-Spiering et al, 2005, p. 22]. Hiermee proberen ze de 'complexiteit', die het integraal benaderde proces met zich brengt, te verkleinen. In paragraaf 5.4 is deze complexiteit nader toegelicht. Een succesvol consortium is dus enerzijds in staat complexiteit tegen te gaan zonder dat de integraliteit eronder lijdt. Met deze tweestrijd zal het procesmodel om moeten gaan.

5.2 Interne meerwaarde

De interne meerwaarde ontstaat door twee fenomenen die gepaard gaan met de specifieke contractvorm die wordt gebruikt bij concessie-PPS. Ten eerste biedt concessie-PPS de gegadigden zoveel mogelijk, binnen de perken van de wet, vrijheid waardoor de mogelijkheid ontstaat om zich te onderscheiden in hun projectaanpak. Daarnaast zorgt concessie-PPS voor allocatie van het risico bij de partij die dit risico het best kan beheersen. Dit betekent, door de contractvormen die worden gebruikt bij concessie-PPS (DBFMO of een variant hierop), dat veel risico's bij marktpartijen komen te liggen [Abednego & Ogunlana, 2006],[Ens, 2003, p. 20].

In de literatuur wordt interne meerwaarde verdeeld in verschillende onderdelen, zoals: inhoudelijke meerwaarde, procesmatige meerwaarde, financiële meerwaarde [Bult-Spiering et al, 2005, p. 38]. Hiermee wordt de meerwaarde onderverdeeld naar verschijningsvorm. Probleem is echter dat de vormen niet los gezien kunnen worden, een procesmatig voordeel betekent vaak een financieel voordeel. Zo zal een kortere bouwtijd door procesvoordelen vaak ook leiden tot een financieel voordeel.

De term 'financiële meerwaarde' is goed te vergelijken met de Engelse term Value for Money [HM Treasury, 2006]. Wanneer de meerwaarde alleen in termen van geld wordt beschreven zouden belangrijke aspecten niet meegenomen worden. Zo is architectonische waarde niet in geld uit te drukken, toch speelt dit een belangrijke rol, ook bij rijkshuisvesting [Geerlings, 2006]. Deze meerwaarde is non-SMART⁷, daarom dat meerwaarde niet alléén benadert kan worden vanuit financieel perspectief.

⁷ Aspecten die niet voldoen aan het SMART-principe; specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden.



L



Met inhoudelijk meerwaarde worden alle kwaliteitsverbeteringen bedoeld die worden behaald door de integrale benadering. Deze meerwaarde ontstaat wanneer bij het ontwerp meer rekening gehouden wordt met de gebruiksfase. Het DBFM(O)-contract, dwingt hiertoe. Er zal dus door de marktpartijen gezocht worden naar de beste oplossing vanuit levenscyclusperspectief.

S

Procesmatige meerwaarde ontstaat door het vroegtijdig samenbrengen van complementaire kennis en ervaring [Bult-Spiering et al., 2005, p. 39]. Daarnaast ontstaat procesmatig voordeel doordat het integrale contract, de opdrachtgever dwingt van te voren goed na te denken over het gewenste eindresultaat. Hierdoor is de kans op scopewijzigingen gedurende de uitvoering lager, wat een positieve invloed heeft op de duur van het proces. Daarnaast leidt dit tot minder meerwerk en bijbehorend financiële claims, zo worden kostenoverschrijdingen beheerst [Kenniscentrum PPS, 2001]. Shen et al. voegt hier nog aan toe dat eventuele externe kapitaalverstrekkers door hun pre-contractonderzoek een belangrijke factor is die de waarschijnlijkheid vergroot dat het project op tijd en binnen budget wordt opgeleverd. Dit illustreert tevens ook dat de vormen meerwaarde niet los te zien zijn; beschreven meerwaarde gaat ook gepaard met financiële meerwaarde.

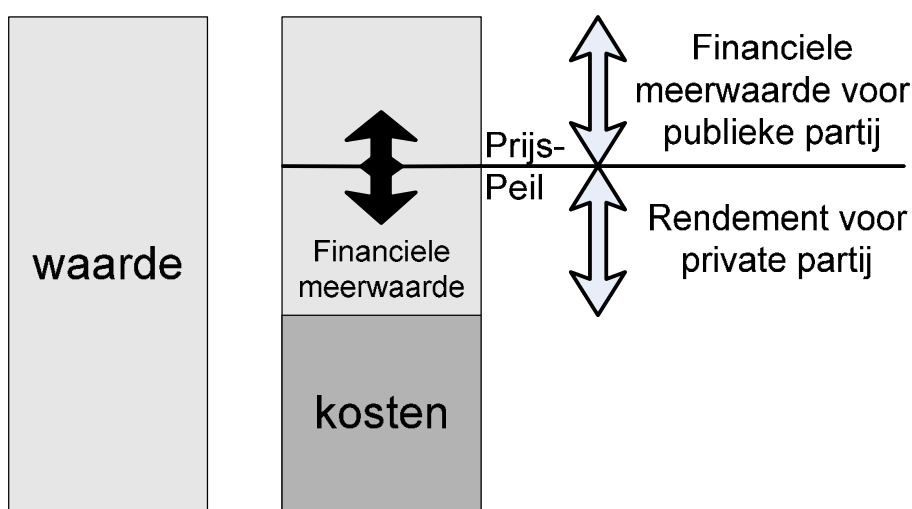
a

De PPS die in Engeland al langere tijd wordt toegepast laat een ander groot financieel voordeel zien. De PFI in Engeland dienen namelijk vooral het doel: private investeringen aantrekken. Dit voordeel bestaat in de concessie variant ook [Shen et al., 2006, p.591].

Financieel voordeel dat behaald kan worden met de concessie PPS kan zeer groot zijn ten opzichte van een traditionele aanbesteding. In Engeland wordt gemiddeld, bij vergelijkbare projecten, een financieel voordeel van 10% gehaald. Het Montaigne College behaalt zelfs een voordeel van bijna 16%, zoals de rector van de school het noemt: "we hebben nu 16% meer school voor hetzelfde geld." [POST, 2006]. Het risico op kostenoverschrijding wordt door een goede allocatie van risico's verkleind. Dit kan het best geïllustreerd worden met een voorbeeld: Wanneer de uitvoerder (en het consortium waar de aannemer in participeert) wordt betaald voor een uiteindelijk te leveren dienst, zal de uitvoerder zijn uiterste best doen om de kosten te beheersen. Kostenoverschrijding zal te allen tijde vermeden worden omdat dit rechtstreeks ten koste gaat van het rendement van het project. Gevaar bestaat bij dit soort constructies dat aannemers onzorgvuldig worden omwille de kosten binnen de begroting te houden. Dit wordt gedeeltelijk voorkomen door de lange looptijd van het project. Wanneer namelijk tijdens de contractfase gebreken in de uitvoering blijken, moet het consortium de financiële consequentie ook zelf ervaren; inkomstenderving. Daarnaast kan controle door de opdrachtgever een goede uitvoering waarborgen.

Het financiële voordeel uit zich in verlaagde levenscycluskosten. De neiging bestaat echter om voornamelijk te kijken naar initiële, aanbestedings- en acquisitiekosten, waarbij een gebrekkige aandacht is voor de 'downstream' kosten zoals de bouw en onderhoudskosten. Dit terwijl bouw- en onderhoudskosten significant zijn ten opzichte van de eerder genoemde kosten [Blanchard, 2004, p. 434-435]. Financieel voordeel, voor zowel publieke als private partijen, kan ook ontstaan doordat de opdrachtgever ruimte in het ontwerp over laat voor eventuele com-

merciële uitbating van vloeroppervlak. Er ontstaat zo een extra kasstroom die de kosten voor de publieke partijen verlagen en inkomsten voor private partijen verhogen. Hieruit blijkt ook de dualiteit tussen financiële meerwaarde voor de private partijen en financiële meerwaarde voor de publieke partijen. De financiële meerwaarde voor de private partij is het rendement dat ze uit het project halen, het verschil tussen het ontvangen geld en de gemaakte kosten. De meerwaarde voor publieke partijen is het verschil tussen de waarde van het gekochte object en de betaalde prijs. Zoals te zien is in figuur 6 hangt van de beschikbaarheidvergoeding (prijspeil) af welke partij het meeste profiteert van de financiële meerwaarde [Jonkhoff, 2006].



figuur 6: verdeling waarde pand

5.3 externe meerwaarde

Externe meerwaarde is de meerwaarde die het PPS-project kan bieden door afstemming met verschillende projectinitiatieven in hetzelfde gebied. Dergelijke PPS-projecten worden door de grote complexiteit, de grote hoeveelheid belanghebbende en vaak grote maatschappelijke impact gedaan met een joint venture-PPS. Voorbeeld hiervan is de verbreding van de A4. Al sinds de jaren 70 zijn er initiatieven om de weg te verbreden. Sinds een aantal jaren is het project in stroomversnelling geraakt nadat het project in bredere context is gezet. Gemeentes, ministerie van VROM, provincie en diverse private partijen ontwikkelen een plan voor verdieping en verbreding van de snelweg. Daarnaast omvat het plan exploitatie van omliggende gronden en de aanleg van een natuurgebied [Bult-Spiering et al., 2005, p.39]. Er is hier sprake van gebiedsontwikkeling, dit onderzoek daarentegen richt zich op huisvestingprojecten. Externe meerwaarde ontstaat alleen wanneer de overheid besluit verschillende projecten te integreren tot een groot gebiedsontwikkeling project.

5.4 complexiteit

De bouwindustrie bestaat uit het realiseren van 'one off a kind' projecten. Dit in tegenstelling tot deze meeste industrieën, zoals de service en productie industrie, waar sprake is van massaproductie. Daarbij komt dan nog de hoge mate van complexiteit van de producten die de bouwindustrie fabriceert. Zo ontstaat een niet-



L



S

a

transparante markt, waardoor er geen sprake is van volledige mededinging [Koch & Buser, 2006, p. 550]. Dit heeft als gevolg dat uitgebreide aanbestedingsprocedures nodig zijn om concurrentie te stimuleren. Aangezien de PPS-projecten vaak nog complexer zijn dan gemiddeld en omdat van te voren vastgesteld moet worden wat precies het eindresultaat is, duren de aanbestedingsprocedures nog langer. Hierdoor zijn de transactiekosten, de kosten voor het afsluiten en monitoren van het contract, doorgaans een stuk hoger dan bij de traditionele aanbesteding. Dit gaat ten koste van de potentiële financiële meerwaarde die PPS biedt. Transactiekosten worden beïnvloed door een aantal factoren, de belangrijkste zijn [Huijzinga, 2005, p. 10], [Spackman, 2002, p.287], [Fischer, Jungbecker & Alfen, 2006]:

- verzonken kosten: de kosten die gemaakt worden door gegadigden die de gunning niet krijgen;
- frequentie: hoge dealflow, ofwel hoge frequentie van PPS-projecten, zorgen ervoor dat transactiekosten dalen door ervaring die wordt opgedaan bij de projecten;
- duur: de aanbestedingsprocedure is door de dialogen en onderhandelingsfase aanmerkelijke langer dan bij de traditionele aanbesteding, dit beïnvloedt de transactiekosten negatief;
- opportunisme: private partijen zullen, ook in het consortium, altijd gaan voor eigen belang, dit komt de synergie die zou moeten ontstaan in het consortium niet ten goede.

Een procesmodel zal moeten voorkomen dat financiële meerwaarde onnodig verloren gaat. Om bijvoorbeeld het laatste punt tegen te gaan is wederzijds vertrouwen belangrijk. Kennis moet namelijk op het juiste moment ingezet worden, dit proces zou niet gestoord moeten worden door opportunisme. Bij een private partij bestaat de angst dat een medeparticipant, opgedane kennis tijdens een gezamenlijk project, in een volgend project met de concurrent ook gebruikt. Zo krijgt de directe concurrent kennis van het intellectuele eigendom van eerst genoemde partij. Daarbij komt dat de kans op opportunisme bij kortdurende samenwerkingsverbanden groter is, daarom is hiervoor ook een 'hoge dealflow' van belang. Voor de vertrouwensband is het daarom bevorderlijk om langdurige samenwerking aan te gaan [Koch et al., 2006, p. 551].

Bijkomend voordeel van deze lange samenwerking, is dat er nauwere samenwerking tussen de partijen ontstaat. Hierdoor zijn de partijen beter in staat de vereiste kwaliteit te bereiken [Shen et al., 2006, p. 591].



L



6 OPERATIONALISERING VAN MEERWAARDE

De, in het voorgaande hoofdstuk besproken, meerwaarde is het streven dat in het procesmodel geborgd moeten worden. Hoe dit zal geschieden is het belangrijkste onderdeel van dit onderzoek. Deze waarborging van meerwaarde in het procesmodel staat beschreven in het volgende hoofdstuk. Voordat dit mogelijk is, is het noodzakelijk om de meerwaarde te operationaliseren. Dit zal gebeuren door middel van het toewijzen van kernthema's aan de meerwaarde. De thema's kunnen bedoeld zijn om de integraliteit te stimuleren (productgerelateerde thema's). En daarnaast kunnen de thema's ook bedoeld zijn om de complexiteit tegen te gaan (procesgerelateerde thema's) [Blanken, Dewulf & Bult-Spiering, 2004] [Bult-Spiering et. al., 2005].

Deze kernthema's zijn een indicatie voor wat een rol zal spelen bij een PPS. Voorafgaand aan een PPS moet bepaald worden hoe het gewicht van de kernthema's zich met elkaar verhoudt. Dit zal ervoor zorgen dat er wat nuances aangebracht moeten worden in het procesmodel. Wat deze nuances voor het procesmodel betekenen, wordt in hoofdstuk 7 en 8 op teruggekomen. Wat het gewicht van deze thema's is zal niet in dit onderzoek worden onderzocht. Dit omdat het onderzoek zich niet richt op een specifiek project. Dit onderzoek beperkt zich tot een kwalitatieve benadering van het proces. Toetsing aan de praktijk van het procesmodel, doormiddel van een case-study, vereist wel een kwantificering van de kernthema's. Wat in het kader van dit onderzoek niet mogelijk is. Vanuit de literatuur is een lijst opgesteld met thema's. Om deze lijst te calibreren en te valideren is de lijst onderwerp geweest van een brainstorm. In de brainstorm is met experts op het gebied van bouwproject-, proces- en huisvestingsmanagement gekomen tot een verbeterde lijst met kernthema's [Bruinsma, Michelotti & Schoeman, 2006]. Allereerst is het procesmodel doorgesproken waarop de aanwezigen kans kregen om hierop te reflecteren. Vervolgens is in een creatieve sessie gebrainstormd over de thema's die van belang zullen zijn bij een succesvolle participatie in de aanbestedingsfase van een PPS. Na afloop is een lijst van thema's gedestilleerd uit de geluidsopname. Uiteindelijk is hieruit onderstaande lijst naar voren gekomen.

Productgerelateerde thema's	Procesgerelateerde thema's
Duurzaamheid	Intellectueel eigendom (gebruik van dialoog)
Imago	Acceptatie en respect
Ruimtelijke functiemenging	Consensus
Maatschappelijke meerwaarde	Samenwerkingservaring tussen participanten
Ambitie	Volharding/commitment
Rendementseisen	Gezamenlijk zoeken naar oplossing
Continuïteit	Transparantie
Creativiteit	Creativiteit
Integraliteit	Integraliteit
Risico's	Beheersen risico's m.b.v. plan B
Life-cycle	Schaalvergroting (Europese schaal)
Flexibiliteit	Synergie
Optimalisatie bedrijfsprocessen	Samenwerkende ondersteunende 'tools'
	Integriteit waarborgen

tabel 1: overzicht van proces- en productgerelateerde kernthema's

S

a



L



Voorafgaand aan een project zal nagegaan moeten worden wat de exacte invulling van de thema's is en of er wellicht rangschikking aan te brengen is in de thema's. Deze thema's operationaliseren de kwaliteit van het product, meer hierover in het volgende hoofdstuk. Net zo belangrijk als het product zelf, is de presentatie ervan, een goede presentatie mag niet achterwege blijven. Ook hierop wordt ingegaan in het volgende hoofdstuk.

S

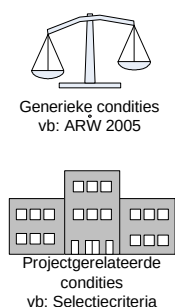
a

7 MODELONTWERP

In dit hoofdstuk wordt het modelontwerp besproken. In deze eerste paragraaf zal de opbouw van het model worden besproken, dit is toegankelijk gemaakt door het gebruik van symbooltjes. Deze symbooltjes staan bij de betreffende uitleg in de kantlijn, op het einde van de paragraaf zijn de symbooltjes samengevoegd in een model. de paragraaf daarop behandelt een aantal aandachtspunten voor het opstellen van het procesmodel. In de laatste paragraaf wordt kort de analyse beschreven die vooraf gegaan is aan de uiteindelijk invulling van het procesmodel.

7.1 opbouw procesmodel

7.1.1 sturende condities

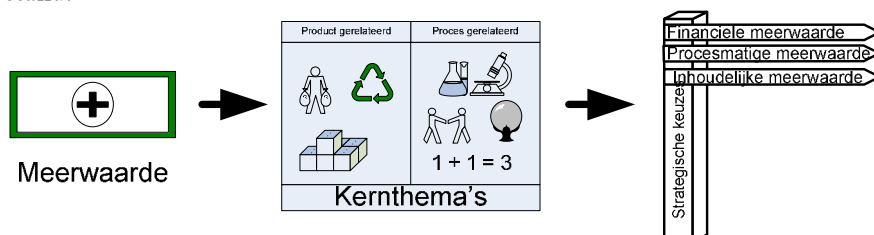


Het procesmodel vormt zich door een aantal factoren. Een groot deel van deze factoren zijn sturende condities, die voor alle inschrijvers gelden. De sturende condities zijn onder te verdelen in de generieke sturende condities, zoals de ARW 2005 en de projectgerelateerde sturende condities, zoals de aanbestedingleidraad. Samen vormen ze de fasering van het proces, beschrijven de criteria per fase en tenslotte beschrijven ze de spelregels in het gehele proces. Om het consortium te vormen naar al deze condities, wordt er een stappenplan dat is gevisualiseerd in figuur 8, doorlopen. De projectgerelateerde en generieke condities worden vastgesteld door de Rgd, maar zijn ook afhankelijk van de cultuur en het economische klimaat. Trends die dit beïnvloeden zijn onder andere de toenemende aandacht op de levenscyclus en globalisatie [Blanchard, 2004, p. 2-3].

7.1.2 strategische keuzes



De sturende condities zoals die hierboven besproken zijn, zijn niet variabel en voor alle partijen hetzelfde. Met andere woorden, zonder een derde factor, de strategische keuzes, zullen alle procesmodellen er ongeveer hetzelfde uitzien. De strategische keuzes zijn dan ook gebonden aan het consortium en zijn eigenlijk het onderscheidend vermogen van het consortium. De keuzes die het consortium maakt leiden tot invulling van het proces met als doel de gunning te verkrijgen en zo omzet te kunnen maken. De strategische keuzes moeten de meerwaarde die het consortium nastreeft, borgen in het procesmodel. De geoperationaliseerde meerwaarde, in de vorm van kernthema's zoals die in het voorgaande hoofdstuk zijn beschreven, dienen als handvat hiervoor. Op basis van de gekozen thema's zullen keuzes gemaakt moeten worden. Naast dat dit voor een deel voor ieder project verschillend is, is er wel een algemeen beeld te schetsen. Dit generieke deel is onderwerp van onderzoek, om hier uiteindelijk een model en aanbevelingen aan te koppelen. Schematisch weergegeven komen de strategische keuzes als volgt tot stand:



figuur 7: totstandkoming van de strategische keuzes



7.1.3

VF-matrix

De sturende condities en strategische keuzes vragen om 'verrichtingen' in elke fase, dit in de vorm van activiteiten en attesten. Om deze containerbegrippen te verduidelijken is hieronder een beschrijving gegeven van beide begrippen.

Activiteiten +
Attesten**Attest**

Omschrijving: schriftelijke of gedrukte verklaring die tot staving van 'iets' moet dienen.

Doel: aantonen van bekwaamheid aan de aanbestedende dienst.

Verschijningsvormen: verklaringen (van integriteit, financiële draagkracht enzovoorts) en referentieprojecten

Activiteit

Omschrijving: een bepaalde werkzaamheid, verrichting, bezigheid.

Doel: toevoegen van waarde aan het eindproduct.

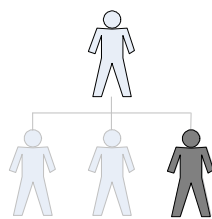
Verschijningsvormen: advies, uitvoering, kapitaal, ontwerp, diensten tijdens de contractfase.

In dit onderzoek zullen deze verrichtingen kwalitatief worden benaderd. Bij toepassing van het model in een project is kwantificering van de verrichtingen noodzakelijk.

De activiteiten en attesten die de sturende condities voorschrijven, zijn de verrichtingen waar minimaal aan voldaan moet worden.

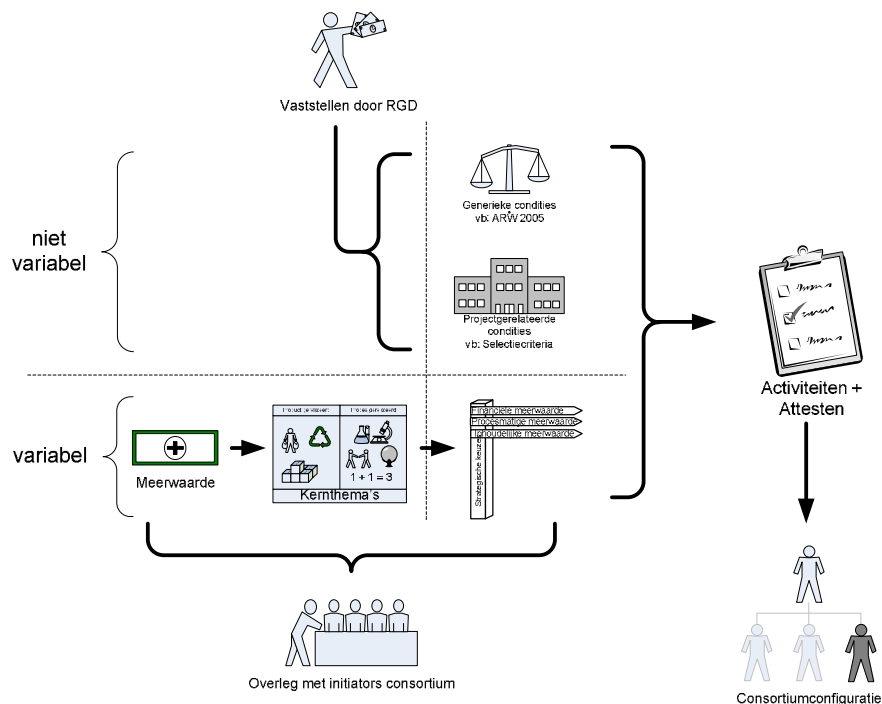
Zoals hierboven beschreven staat, zonder dat het consortium zijn eigen invulling aan dit proces geeft, zullen alle processen ongeveer hetzelfde zijn. De strategische keuzes vragen om een verdere indeling van het proces.

Meerwaarde wordt gehaald door het samenbrengen van complementaire kennis in een vroeger stadium van het proces. Dit is bewerkstelligd met een Verrichtingen-Fasen matrix (VF-matrix). Hierin worden de mogelijke verrichtingen over de kolommen verdeeld en alle fasen over de rijen verdeeld. Uit de matrix moet blijken welke 'disciplines' nodig zijn in welke fase. Een voorbeeld van de globaal ingevulde VF-matrix is te vinden in bijlage D. De matrices stellen de initiators van het consortium in staat inzicht te krijgen in de benodigde verrichtingen per fase die nodig zijn om de strategische keuzes in het procesmodel te waarborgen.

7.1.4 *consortiumconfiguratie*

Consortiumconfiguratie

Wanneer door het betrekken van personen, die bepaalde verrichtingen - al dan niet later - in het proces uitvoeren, de gewenste meerwaarde wordt gewaarborgd, komt de exacte consortiumconfiguratie aan bod. Hoe deze personen worden samengevoegd in een consortium zijn overwegingen op basis van literatuur en de brainstorm. De configuratie is beschreven in paragraaf 7.3. Wanneer het consortium voor alle fasen wordt geconfigureerd, ontstaat een evoluerend consortium. Dit beschrijft hoe, wanneer, wie en wat er gebeurt in een bepaalde fase. Het, in deze paragraaf, beschreven proces is visueel samengevat in onderstaand figuur.



figuur 8: stappenplan voor de totstandkoming van de consortiumconfiguratie

7.2 aandachtspunten

Tijdens de brainstorm is een aantal belangrijke aspecten naar voren gekomen die aandacht behoeven in het model. In deze paragraaf worden deze aspecten benoemd en behandeld. Uiteindelijk komen deze aandachtspunten terug in het model zelf, of in de algemene aanbevelingen. Daarnaast worden in deze paragraaf ook nog een aantal bevindingen behandeld die naar voren zijn gekomen uit de literatuur.

Transparantie is een belangrijk middel om vertrouwen binnen het consortium te versterken. Onder transparantie wordt verstaan dat voor partijen duidelijk is wat de procesgang is, hoe hun belangen worden beschermd, welke beslisregels gelden en wie bij het proces betrokken zijn [den Otter & Kastelein, 2005, p. 72].

Daarnaast moet optimaal gebruik van de concurrentiegerichtte dialoog voorop staan. Hierdoor kan intellectueel kenniseigendom beschermd worden. Dit geldt alleen voor de innovatieve oplossingen, ideeën die leiden tot het wijzigen van criteria kunnen niet met de dialoog beschermd worden. Het gaat bij dit intellectueel eigendom niet alleen om technische oplossingen maar ook om financiële kennis.

Veel onderlinge contacten in de bouwwereld zijn op het eerste gezicht niet te zien maar hebben een grote invloed op de gang van zaken. Deze onderlinge contacten kunnen ook gebruikt worden voor het samenstellen van het consortium. Het is daarom belangrijk om te onderzoeken welke samenwerkingsverbanden partijen hebben. Door vervolgens de juiste partijen te kiezen is er een soort van 'bewijs van samenwerking' binnen het consortium. Na langere samenwerking ontstaan zo



L



goede werkverbanden, die een positieve invloed hebben op de resultaten van het consortium [Eitjes & Vendrig, 2006].

Bij de samenstelling van een consortium kan ook buiten de landsgrenzen gekeken worden, dit kan echter wel nieuwe problemen met zich meebrengen. Duidelijk is dat de partijkeuze van groot belang is.

S

Creativiteit is zeer belangrijk in het proces, omdat het innovatie met zich mee brengt wat moet leiden tot meerwaarde. Daarnaast krijgen de non-SMART eisen die worden gesteld meer aandacht wanneer er ruimte is voor creativiteit.

a

Buiten een goede projectaanpak en de daaruit volgende goede plannen is de presentatie ervan erg belangrijk. Het imago dat het consortium aan het project verbindt is dan ook belangrijk. Daaraan gekoppeld is een goede presentatie om de opdrachtgever te prikkelen. De non-SMART elementen in het project lenen zich bij uitstek voor een goede presentatie. Zo wordt ingespeeld op het probleem, dat de opdrachtgever moeilijk kan aanwijzen wat hij 'mooi' vindt. Het betrekken van formeel niet betrokken partijen, zoals omwonenden, kan meerwaarde creëren ten opzichte van andere partijen.

Het besturingsmodel van het consortium moet zorgdragen voor goede samenwerking van de partijen. Een goede procesbegeleiding is hierbij onmisbaar een rol die LSa op zich zal nemen. Onderdeel van dit besturingsmodel is het uniforme gebruik van het juiste instrumentarium om overeenstemming te krijgen en te behouden. Dankzij dit instrumentarium zal de samenwerking versoepelen, dit is nodig omdat de grote ontwikkelende aannemers hierin een voordeel hebben. Het flexibiliseren van de medewerkers kan hierin al een belangrijk hulpmiddel zijn, zodat uitwisseling van diverse diensten mogelijk wordt. [Eitjes & Vendrig, 2006, p. 11]. Bij het ingangzetten van het proces moet ook nagedacht zijn over een 'plan B' om risico's te verkleinen. Wanneer een partij, om wat voor een reden dan ook, dreigt uit het consortium te stappen, moet voorkomen worden dat het consortium uit elkaar valt. Hierbij hoort ook, duidelijk opstellen van exit-regels voor alle participanten [den Otter & Kastelein, 2005, p. 74]

7.3 analyse

7.3.1 VF-matrix

Tijdens de brainstorm is tot slot gekeken naar de invulling van het proces aan de hand van de VF-matrix. De VF-matrix is te vinden in Bijlage D. Uit de brainstorm bleek dat de essentie van het model in de vorm van participeren zit en niet in het moment van participeren. Om het proces overzichtelijk te houden en te kunnen beheersen (tegengaan van complexiteit) moet duidelijk zijn wie welke taak heeft. Vandaar dat de nadruk ligt op de participatievorm [Bruinsma et al, 2006]. Uitgangspunt, om het proces zo eenvoudig mogelijk te houden, is dat alle partijen zo min mogelijk worden betrokken, tenzij daar een reden voor is (integraliteit). Redenen hiervoor zijn de generieke en projectspecifieke condities of de strategische keuzes die in de VF-matrix naar voren komen.



L

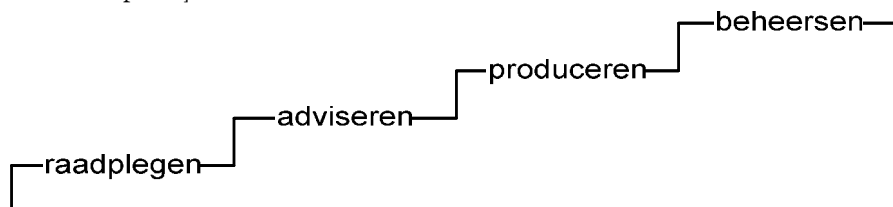


S

a

7.3.2 participatieladder

Na analyse van de VF-matrices is gekomen tot een aantal vormen van participatie. Deze vormen onderscheiden zich door de manier van participeren en de daarachter hangende financiële constructie. Om dit te visualiseren wordt allereerst gebruik gemaakt van een participatieladder. Een participatieladder geeft aan hoe hoog het niveau van inspraak is van de partij op een willekeurig moment in het proces. De participatieladder is afgeleid van de theorie van Edelenbos en Monnikhof die met de participatieladder interactief beleidsvorming nastreven. De ladder van Edelenbos en Monnikhof is een techniek om met behulp van burgerparticipatie de doelstellingen zo effectief mogelijk te realiseren. De participatieladder in dit onderzoek dient een vergelijkbaar doel. Het probeert namelijk, door middel van participatie van actoren, die traditioneel pas later worden betrokken, doelen meer effectief te realiseren. Verschil met de ladder van Edelenbos & Monnikhof is het ontbreken van de informerentrede. In het consortium zal deze vorm van participeren niet worden geïmplementeerd. Dit heeft namelijk geen toegevoegde waarde boven de raadplegentrede. Dit is bij burgerparticipatie wel het geval, omdat het bij de betreffende projecten om persoonlijke belangen van de burger gaat. Het andere grote verschil tussen de ladders, is dat de ladder van Edelenbos & Monnikhof de relatie van de burgers ten opzichte van de overheid beschrijft. De hier gebruikte ladder wordt toegepast op een consortium, het beschrijft de rollen van de participanten binnen het project. Het gaat hierbij dus niet om de relatie ten opzichte van een bepaalde partij maar om de 'rol' binnen het consortium [Edelenbos & Monnikhof, 2001, p.264].



figuur 9: participatieladder

Raadplegen is de minst betrokken vorm. Wanneer een partij in een fase op deze ladder staat zal de partij een passieve rol spelen in het proces tenzij ze worden geraadpleegd. Bij raadpleging zal de partij haar visie op de kwestie geven, wat overigens niet bindend zal zijn. De partijen op de raadplegenladder, zullen niet ongevraagd het proces verstoren of complexer maken.

Raadplegen zal in het begin vooral gelden voor de partijen die hun uitvoerende taak tijdens de contractfase hebben, zoals de facilitaire dienstverlening. Verder zal het ontwerpteam onder raadplegen vallen tijdens de uitvoeringsfase.

Adviseren betekent dat een partij actief betrokken is bij het ontwerpproces, maar zelf niet mee produceert aan faseproducten, zoals het DO of de bouw. Partijen die zich op de adviseren-trede bevinden hebben een volwaardige rol in het proces en kunnen ongevraagd advies geven.

In de ontwerpfasen zullen de bouwende partijen een adviserende rol hebben. Ook belangrijke onderdelen van de facilitaire diensten en beheer en onderhoud staan bij het definitieve ontwerp op de adviseren-trede.



L



S

a

Produceren slaat op het daadwerkelijk leveren van een dienst dat direct invloed heeft op het eindresultaat. Op deze trede staat de partij die op dat moment het meest intensief aan het project werkt.

In de ontwerpfase staan de adviseurs en ontwerpende partij op de trede 'produceren'. Tijdens de bouw zijn dit de aannemers en de installateurs. Ten slotte staan de beheer en onderhoud partijen en de facilitaire dienstverleners op de produceren-trede tijdens de contractfase.

Begeleiden is de trede waar de partijen op staan die het proces beheersen en controleren. Deze partijen zullen verantwoordelijk zijn voor het proces tijdens de betreffende fase.

De begeleiden-trede zal vooral in de fasen vooraf aan de contractfase meer partijen bevatten dan tijdens de contractfase. Het proces is voor de contractfase meer complex en behoeft dan ook meer intensieve begeleiding en controle.

7.3.3 *participanten*

De partijen zullen zich gedurende het proces over de ladder 'bewegen', hierover meer in hoofdstuk 8. Omdat meerdere partijen in hoofdlijnen dezelfde 'weg' over de trap bewandelen, worden ze geclusterd in een aantal groepen, hieronder gesommeerd. Afwijkingen hierop kunnen ontstaan door een specifieke invulling van de kernthema's. Afhankelijk van de contractvorm zullen binnen de groepen sommige disciplines meer of minder aandacht krijgen. Ook kan het voorkomen dat de 'F'-groep (facilitaire dienstverlening) wegvalt, zoals het geval zal zijn bij een DBFM-contract. Dit zal dus ook invloed hebben op het procesmodel.

	Participatiegroep	Disciplines
A	Procesbegeleiding	a. Procesbegeleiding
		b. Audit/Toetsing/Controle
		c. Juridisch advies
		d. Consortium administratie
		e. Bouwkosten management
B	Ontwerp/Advies	a. Bouwkundig
		b. Constructief
		c. Technische installaties
		d. Milieutechnisch
		e. Bouwfisica
		f. Interieur
		g. Infra/omgeving
C	Financiering	
D	Uitvoering	a. Bouwkundig
		b. Technische installaties
E	Beheer& Onderhoud	a. Bouwkundig
		b. Technische installaties
F	Facilitaire dienstverlening	(talrijk)

tabel 2: participatiegroepen en bijbehorende disciplines



L



7.3.4 *financiële constructie*

Naast de participatievorm is het voor het consortium en de afzonderlijke partijen belangrijk gezamenlijk te komen tot een geschikte financiële constructie [Micheletti, 2006], [Schoeman, 2006]. Voor een aantal groepen, zoals die in paragraaf 7.3.3 zijn benoemd, is dezelfde financiële constructie te gebruiken.

Zo zijn de groepen A en B voornamelijk betrokken bij de aanbestedings-, ontwerp- en uitvoeringsfase. Het merendeel van deze partijen heeft onvoldoende financiële draagkracht om risicodragend te participeren. Daarnaast hebben al de partijen in de groepen A en B een niet-uitvoerende taak. Daardoor zullen beide partijen met eenzelfde financiële verdeling participeren in het consortium.

De groepen E en F zijn ook onder één noemer te vangen aangezien zij beiden de enige partijen zijn die uitvoerende taak hebben tijdens de contractfase. Maar in het procesmodel zal, mede om integraliteit te waarborgen, het beheer en onderhoud ook worden uitgevoerd door de aannemer. Zo worden procesmatige voordelen gehaald en blijft de aannemer grotendeels verantwoordelijk voor zijn eigen werk; risicoallocatie. De groepen D en E worden zodoende gekoppeld tot DE.

Onderdeel van de financiële structuur is het verkleinen van de transactiekosten. In combinatie met het kernthema risicobeheersing kan gekozen worden om de partijen A, B, D, E en F niet te vergoeden voor de geïnvesteerde uren tot aan de gunning. Dit zou betekenen dat de partijen een deel van het risico op zich nemen, ook voor de A en B partijen. Zoals al eerder genoemd, is dit voor de A en B partijen amper mogelijk. Een kostendekkende vergoeding zou voor deze partijen een oplossing zijn. Voor de partijen D, E en F is het dragen van een relatief klein risico wel mogelijk. Zij zijn dus in staat om tot aan de gunning te investeren in de vorm van uren, wat leidt tot een verlaging van de transactiekosten. Bijproduct van deze investering is dat het tegelijk ook een drijfveer zal zijn voor D, E en F om te zorgen dat de investering ook toegevoegde waarde heeft. Zonder toegevoegde waarde ontstaat geen meerwaarde. En met onvoldoende meerwaarde lopen de partijen grote kans om de gunning niet te verkrijgen. Dit terwijl de partijen D, E en F pas vanaf de gunning financieel rendement kunnen ontwikkelen.

S

a



L



8 PROCESMODEL

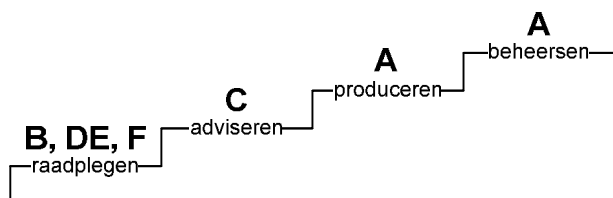
Het procesmodel bestaat uit twee componenten. Als eerst beschrijft het de rolverdeling van de participanten in de vijf te onderscheiden hoofdfasen; aanmeldings-, aanbestedings-, ontwerp-, uitvoerings- en contractfase, dit gebeurt in paragraaf 8.1. Ten tweede beschrijft het de financiële verdeling tijdens dezelfde vijf fasen door middel van kasstormen en risico's. Dit gebeurt in paragraaf 8.2.

S

8.1 de rolverdeling

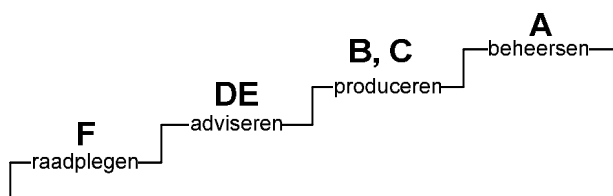
De rolverdeling binnen het consortium, de zogehete consortiumconfiguratie, is afhankelijk van de participatieladder. Door per fase aan te geven op welke participatietrede de verschillende partijen zich bevinden, ontstaat een overzicht van participatie. Uitgangspunt van de ladders is 'de complexiteit zoveel mogelijk tegen gaan'. Dit gebeurt door alle partijen op de raadplegentrede te plaatsen en alleen te verschuiven als óf de sturende condities óf de strategische keuzes daarom vragen.

a



figuur 10: aanmeldingsfase (van start tot selectie)

In de aanmeldingsfase, moet het consortium opgestart worden door de initiators die in verder verloop van het proces ook grotendeels de rol van projectbegeleiding op zich nemen. Lsa is een van deze partijen. Tevens zullen zij de aanmelding moeten doen, waardoor ze ook op de producerentrede staan. Vanwege de machtspositie die de financier vervult, zal deze bij initiatie betrokken worden doormiddel van advies. Met hun brede ervaring op financieel vlak zullen ze een weloverwogen keuze voor consortiumgenoten kunnen ondersteunen.



figuur 11: aanbestedingsfase (van selectie tot en met gunning)

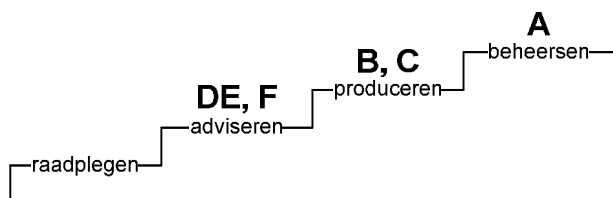
In de aanbestedingsfase moeten een aantal dialoogproducten opgeleverd worden. Het gaat hierbij om ontwerpen, die de ontwerpers en adviseurs zullen produceren. Omdat er kosten gemaakt zullen worden, zal ook de financier op de producerentrede komen te staan. Ten behoeve van de integraliteit zal bij het Voorlopig Ontwerp de aannemer al worden betrokken. De facilitaire dienstverlener wordt nog niet naar de adviserentrede verschoven. Afhankelijk van de kernthema's kan dit wel het geval zijn. Andersom kunnen partijen die onderdeel uitmaken van 'DE' ook teruggeschoven worden naar raadplegen, dit zal moeten blijken uit de kernthema's. Wanneer bijvoorbeeld ruimtelijke functiemenging in de vorm van catering belangrijk is, kan de cateraar nauwer betrokken worden door de partij door te



L

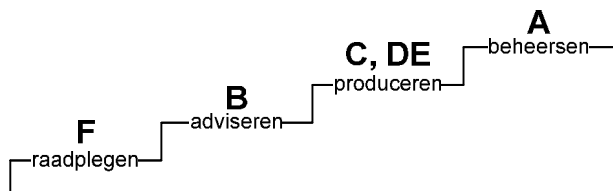


schuiven naar adviseren. Zo zijn er nog een aantal nuances aan te brengen in de ladder op basis van de mate van belangrijkheid van kernthema's bij een project.



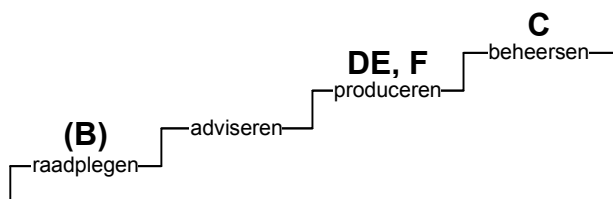
figuur 12: ontwerpfase (van gunning tot en met DO)

In de ontwerpfase wordt het Definitieve ontwerp uitgewerkt. Er verandert niet veel ten opzichte van de vorige fase behalve dat de facilitaire dienstverlener ook op de adviserentrede komt te staan. Doordat het definitieve ontwerp om meer detail vraagt komt er meer specialistische kennis bij kijken. Een eenvoudig voorbeeld hiervan is dat de schoonmakers tijd en geld besparen wanneer de wc's aan de muur hangen in plaats van dat ze op de grond staan.



figuur 13: uitvoeringsfase (van DO tot en met oplevering)

Tijdens de bouw ligt het ontwerp grotendeels vast, nauwe betrokkenheid van de facilitair dienstverlener is daarom niet meer nodig. Wel zal de ontwerp en advies partij op adviseren blijven staan om de bouwer eventueel nog bij te sturen ten behoeven van het eindresultaat. Ook hier zijn weer nuances mogelijk.



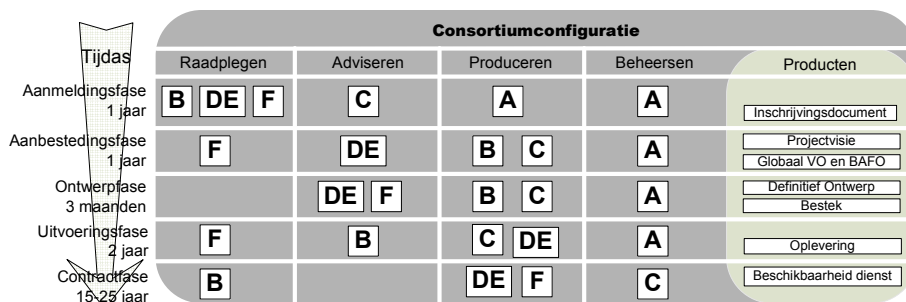
figuur 14: contractfase (van oplevering tot en met overdracht object)

In de contractfase zullen de meeste ontwerp- en adviespartijen uit het consortium kunnen stappen. Ook de meeste partijen uit de procesbegeleiding worden overbodig. Het grootste deel van de begeleiding kan overgenomen worden door de financier, omdat het voornamelijk neerkomt op het verdelen van het geld. Tijdens de contractfase zijn de facilitaire dienstverlener en de onderhouder/uitvoerder hun werk aan het verrichten en staan dus op de producerentrede.

Wanneer deze ladders in het processchema worden gezet ontstaat de consortium-configuratie, zie figuur 15.

S

a

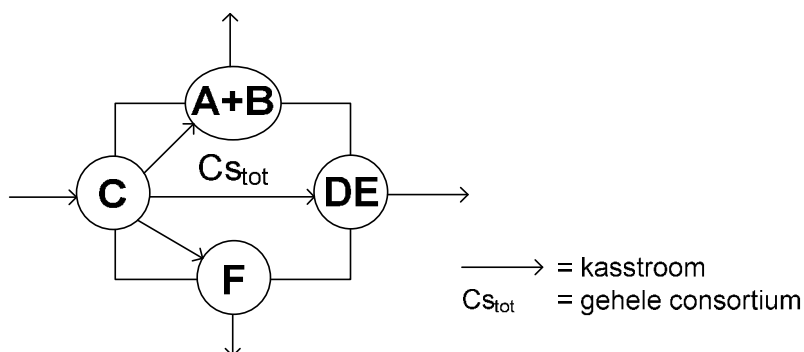


figuur 15: consortiumconfiguratie na implementatie van de participatieladders

8.2 de financiële constructie

De gekozen financiële constructie wordt vormgegeven door globale kasstromen in kaart te brengen. Zo wordt door de partijen inzicht verkregen in welke fasen ze voor hun diensten betaald zullen worden. Hieruit voortkomend brengen de kasstroomdiagrammen, op de volgende pagina te zien, in kaart waar de risico's voor de verschillende partijen liggen.

Het consortium ziet er schematische weergegeven als volgt uit:



figuur 16: schematische weergave van het consortium inclusief kasstromen

De pijlen in het figuur staan voor alle kasstromen, de peilen die in het vierkant (het consortium) staan zijn geldstromen die intern worden afgehandeld. Wanneer gekeken wordt naar het consortium op zich komen deze geldstromen dus niet terug. In het figuur zijn twee verschillende peilen te onderscheiden, naar het consortium toe gericht (inkomende kasstromen; inkomsten) en de peilen van het consortium af gericht (uitgaande kasstromen; kosten)

Wanneer de analyse die is gedaan in voorgaande hoofdstukken wordt gebruikt ontstaan de kasstromen, zoals weergegeven in figuur 16. De gekozen variant gaat er vanuit dat de uitvoerder en de facilitaire dienstverlener niet betaald krijgt tijdens de aanmeldings-, aanbestedings- en ontwerpfase (de variant waar verrichte diensten in deze fasen wel worden vergoed, is te vinden in bijlage C.)

De kasstromen zijn niet op schaal getekend en dienen alleen ter indicatie. Het is dus niet mogelijk om er, met enige zekerheid, waarden aan te verbinden of onderling te vergelijken.

Naast de kasstromen is met de dikke zwarte lijn het 'cumulatieve' saldo van de kasstromen weergegeven. Wanneer de lijn onder de as ligt, betekent dit voor de betreffende partij dat ze verlies zullen maken op het project. Omgedraaid, wanneer de lijn boven de as ligt zullen ze dus winst maken op het project.

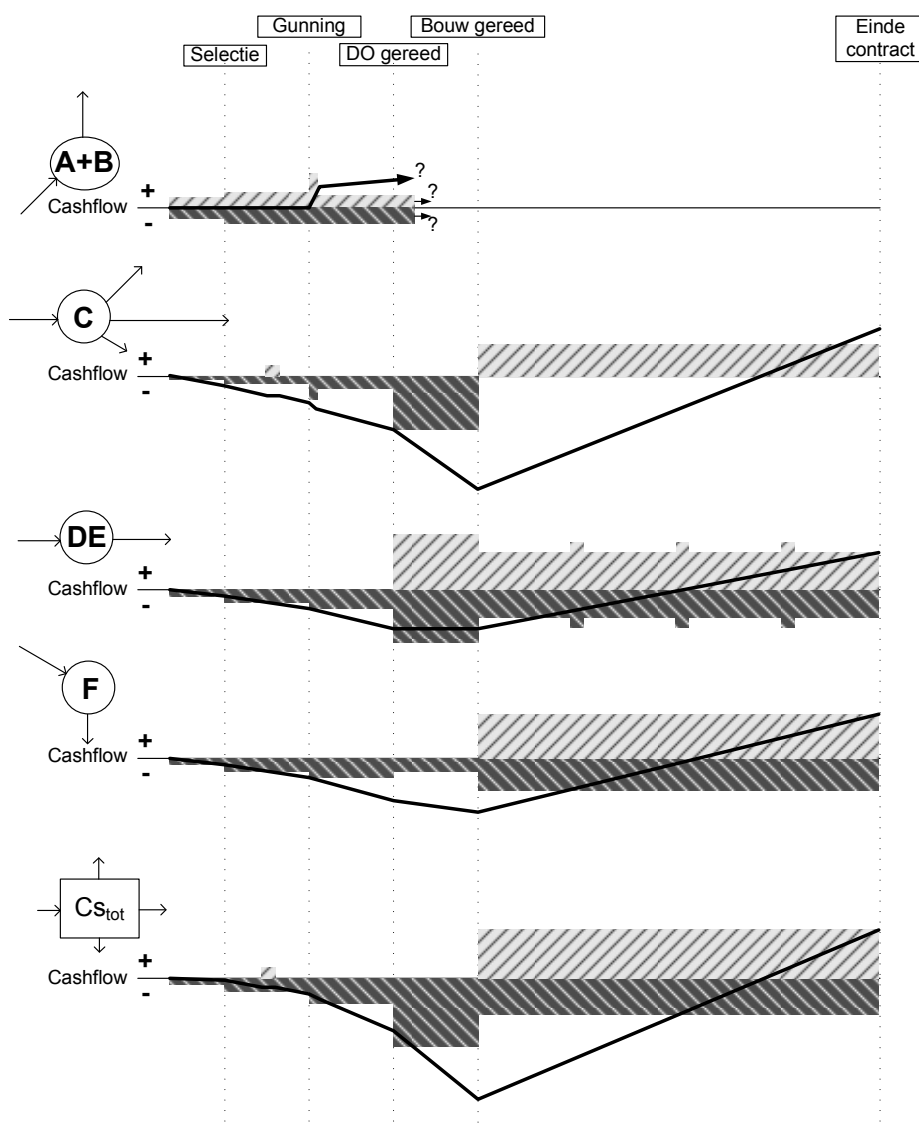


L



S

a



figuur 17: kasstromen overzicht (indicatief) van consortium en participanten

NB: Voor de partijen van A en B verschilt het hoe lang ze, na de gunning, betrokken zullen blijven bij het project. Daarom staan er in de kasstroom van A en B vraagtekens. De financiële constructie is zo dat de partij na de gunning werken voor een 'normaal honorarium'. Voor het model maakt het dus niet uit hoe lang ze betrokken blijven.



L



9 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Dit afsluitende hoofdstuk geeft de conclusies die getrokken kunnen worden aan de hand van het resultaat van het onderzoek, te vinden in hoofdstuk 8. Verdere aanbevelingen, opgedeeld in aanbevelingen voor het proces zelf en aanbevelingen voor vervolg onderzoek, staan in de tweede paragraaf.

S

9.1 conclusie

Het procesmodel bestaat uit twee delen. Het ene deel is de participatieladder, het andere deel zijn de financiële constructies. Daarnaast zijn er een aantal algemene aanbevelingen te doen, beschreven in paragraaf 9.2. Het model levert een leidraad voor grote gebouwgebonden PPS projecten waarbij een DBFM/DBFMO/DBFO contractvorm wordt toegepast.

a

Het ontwerp van het procesmodel is hoofdzakelijk gebeurd op basis van literatuur en analyse daarvan. Veronderstellingen zijn zoveel mogelijk uitgebannen. Bij het uitwerken van het procesmodel bleek het volledig uitsluiten van veronderstellingen niet mogelijk. Omdat er kennis van de praktijk nodig is om het model in te vullen ontstaat meer ruimte voor veronderstellingen. Dit is zoveel mogelijk uitgebannen door tijdens de brainstorm het proces op dezelfde manier te benaderen zoals het procesmodel is ontworpen. Zo is de doelstelling, ontwikkeling van een *tabula rasa* procesmodel, gehaald. Daarbij moet wel vermeld worden dat het procesmodel niet bruikbaar is als praktijkkennis achterwege wordt gelaten. De gebruikte praktijkkennis komt voornamelijk terug in de aanbevelingen naast het model, te vinden in 9.2.1. Ook met deze praktijkkennis is het nog wel noodzakelijk om het model in een praktijkcase te gaan toetsen.

9.1.1 de participatieladder

Het hangt van de scope van het project af welke partijen benodigd zijn in het consortium. De ladder is een belangrijk middel om integraliteit te waarborgen maar tevens ook complexiteit in te perken. In het algemeen kunnen de mogelijke participanten verdeeld worden in zes groepen:

- A. procesbegeleiding;
- B. ontwerp en advies;
- C. financiering;
- D. uitvoering;
- E. beheer & onderhoud;
- F. facilitaire dienstverlening.

De groepen worden allen vanaf het begin af aan betrokken bij het proces. Niet alle partijen hebben, in een bepaalde fase, evenveel toegevoegde waarde daarbij is deze verdeling ook niet in alle fasen hetzelfde. De betrokkenheid die een partij in een fase heeft, hangt van zijn mogelijke toegevoegde waarde af. Om dit te structureren is de participatieladder een bruikbaar middel. De opgestelde participatieladders beschrijven voor elke fase afzonderlijk de betrokkenheid van de partijen. Zo wordt de mate van betrokkenheid gereguleerd om onnodige complexiteit van het proces, in theorie, tegen te gaan.



L



9.1.2 *de financiële constructies*

Voor een goed functionerend consortium zijn de financiële constructies van belang. De constructies zorgen namelijk voor een correcte risicoallocatie en verkleinen, met de overige kernthema's in ogenschouw, de complexiteit en de daarmee gepaard gaande transactiekosten.

Transactiekosten zijn bij PPS-aanbesteding hoger dan bij traditionele aanbestedingen. Reden hiervoor is dat er meerwaarde gecreëerd kan worden door het ontwerpproces meer integraal te benaderen. De meerwaarde komen in het procesmodel terug in de vorm van kernthema's. Aangezien het bij PPS om het creëren van meerwaarde gaat, is het belangrijk om deze thema's niet uit het oog te verliezen.

S

a

9.2 **aanbevelingen**

9.2.1 *aanbevelingen voor het proces*

Op basis van het onderzoek, kunnen er naast het voorgestelde model nog een aantal aanbevelingen gedaan worden met betrekking tot het proces:

De keuze van de consortiumgenoten is van groot belang. Bereidheid tot samenwerking is namelijk nodig om de benodigde synergie te creëren. Een analyse van de contacten van mogelijke consortiumgenoten kan zorgen voor een meer weloverwogen keuze. Consortiumgenoten die al eens succesvol hebben samengewerkt zorgen voor een soort van bewijs van samenwerking. Dit bewijs zal positief uitwerken op zowel het vertrouwen in elkaar als het vertrouwen van buitenaf op het consortium. Verder kan de samenwerking worden versoepeld door het gebruik van goed instrumentarium. Dit begint bij een juiste documentuitwisseling maar kan bijvoorbeeld ook gezocht worden in meer innovatieve manieren zoals het digitale PvE.

Risico's kunnen beperkt worden door een 'plan B' te ontwikkelen. Voorkomen moet worden dat het consortium staat of valt bij een enkele participant. Afspraken over terugtrekken van participanten uit het consortium kunnen onderdeel zijn van dit plan B. Risicobeheersing kan ook door het opnemen van alternatieven voor de participanten in het contract.

Aandacht voor presentatie van de plannen mag niet ontbreken. De beste prijs/kwaliteitverhouding leidt niet per definitie tot gunning. De presentatie van de plannen speelt hierin ook een belangrijk rol. Hiermee hangt aandacht voor bijvoorbeeld de architectonische waarde (non-SMART) van het object samen.

Zoals duidelijk is, zijn de kernthema's de basis voor het opstellen van het consortium. De kernthema's zullen doeltreffender zijn wanneer ze meetbaar worden gemaakt. Zo kunnen doelen duidelijker worden gesteld en is er meer inzicht in het resultaat van het consortium. De samenwerking van het consortium kan ook beter geëvalueerd worden aan de hand van deze thema's. Hieruit kan ervaring geput worden om in het vervolg beter te presteren.



L



9.2.2 *aanbevelingen voor verder onderzoek*

Na aanleiding van dit onderzoek zijn er nog een aantal aanbevelingen te doen voor vervolgonderzoek.

Zoals in voorgaande paragraaf aangegeven zouden de kernthema's meetbaar gemaakt moeten worden om meer inzicht te krijgen in de prestatie van het consortium.

Daarnaast zou onderzoek naar kasstromen en risico's gedaan moeten worden om meer inzicht te krijgen in de onderlinge verdeling ervan. Belangrijk is na te gaan hoe eigen vermogen zich verhoudt met vreemd vermogen. Wanneer waarden zijn verbonden aan de kasstromen kan onderzocht worden of het haalbaar is om op de voorgestelde manier partijen te laten participeren. Of deze financiële constructie ook het beoogde effect heeft zal onderzocht moeten worden met een casestudy. De casestudy zal ook moeten nagaan of de gekozen verdeling op de participatieladder naar behoren werkt. Vervolgonderzoek zou dus de volgende elementen moeten bevatten:

- toetsing van het model met behulp van een Casestudy;
- kwantificeren van kernthema's;
- onderzoek naar de hoogte en verhoudingen van de kasstromen;
- onderzoek naar mogelijke partners.

S

a



L



10 LITERATUURLIJST

10.1 boeken & dictaten:

- AHAUS, C.T.B., DIEPMAN, F.J., 2001. *Balanced Scorecard & model Nederlands Kwaliteit*. 1^e druk. Kluwers
- BLANCHARD, B.S., 2004. *System Engineering Management*. 3^e druk. New Jearsy: John Wiley & Sons Inc.
- BULT-SPIERING, W. D., BLANKEN, A. & DEWULF, G.P.M.R., 2005. *Handboek Publiek-Private Samenwerking*. 1^e druk. Utrecht: LEMMA BV
- EDELENBOS, J. & MONNIKHOF, R., 2001. *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: LEMMA BV
- KAPLAN, R.S. & NORTON, D.P. 1999. 4^e druk. Amsterdam: Contact
- KEMPEN, P. M. & KEIZER, J. A. 2006. *Competent afstuderen en stagelopen*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- KERKLAAN, L., 2003. *De cockpit van de organisatie: prestatie management met behulp van scorecards*. 1^e druk. Kluwer
- den OTTER, A.F.H.J., KASTELEIN, A., 2005. *Reader Proces- en Projectmanagement*. Faculteit Bouwkunde: Eindhoven (TU/e)
- PIJNACKER HORDIJK, E.H., van der BEND, G.W., 1999. *Aanbestedingsrecht: Handboek van het Europese en het Nederlandse aanbestedingsrecht*. 2^{de} druk. 's-Gravenhage: Sdu uitgevers
- PIJNACKER HORDIJK, E.H., van der BEND, G.W. & van NOUHUYS, J.F., 2004. *Aanbestedingsrecht: Handboek van het Europese en het Nederlandse aanbestedingsrecht*. 3^{de} druk. 's-Gravenhage: Sdu uitgevers
- VERSCHUREN, P. & DOOREWAARD, H., 2005. *Het ontwerpen van onderzoek*. Utrecht: LEMMA BV.

10.2 artikelen uit journals:

- ABEDNEGO, M.P., OGUNLANA, S.O., 2006. Good project governance for proper risk allocation in public-private partnerships in Indonesia. *International Journal of Project Management*. 24: 622-634
- BOENDERMAKER, C., 2003. De Engelsen zijn er jaloers op!. PPS, 1, 12-16.
- EITJES, P. & VENDRIG, D., 2006. PPS biedt kansen voor innovatie: nieuwe oplossingen als meerwaarde in aanbestedingstraject. *Facility management magazine*, 145, p. 8-12.
- EL-GOHARY, M.N., OSMAN, H. & EL-DIRABY, T.E., 2006. Stakeholder management for public private partnerships. *International Journal of Projectmanagement*. 24: 595-604
- ENS, A., 2003. De noodzaak tot vernieuwing in het bouwproces. *BOSS magazine*. 18: 20-23
- ESSELBRUGGE, M., OOSTEN, W., 2006. PPS vereist een procesarchitectuur met twee gezichten. *Privatisering*. jaargang 7, 6: 18-20
- FISCHER, K., JUNGBECKER, A., ALFEN, H.W., 2006. The emergence of PPP Task Forces and their influence on project delivery in Germany. *International Journal of Project Management*. 24: 539-547
- KOCH, C., BUSER, M., 2006. Emerging metagovernance as an institutional frame work for public private partnership networks in Denmark. *International*

S

a



L



S

a

Journal of Project Management. 24: 548–556

SHEN, L., PLATTEN, A. & DENG, X.P., 2006. Role of public private partnerships to manage risks in public sector projects in Hong Kong. *International Journal of Projectmanagement* 24: 587–594

SPACKMAN, M., 2002. Public–private partnerships: lessons from the British approach. *Economic Systems*. 26: 283–301

van HAM, J. C. & KOPPENJAN, J. F. M., 2003. Partnerships passing in the night?. *PPS* : 6–11.

van KEULEN, K. & HOEK, F. H., 2003. De belofte van meerwaarde bij PPS. *Economische-statistische berichten* 88: 224–226.

10.3 (web)-publicaties

CENTRAAL PLANBUREAU, 2001. *Een uitdagend huwelijk*. 's-Gravenhage: CPB, nr.2

HM TREASURY, 2006. *PFI: strengthening long-term partnerships* [online].

http://www.hmtreasury.gov.uk/media/1E1/33/bud06_pfi_618.pdf

[bezocht op: 15 november 2006]

JONKHOFF, W., 2006. Naar een waardevolle aanbesteding. *Buildingbusiness*, jaargang 8, 8: 50–53.

HASKONING, 2006. Onderzoek PPS.

[http://www.royalhaskoning.com/RoyalHaskoning/Corporate/nl-](http://www.royalhaskoning.com/RoyalHaskoning/Corporate/nl-NL/News/20061011PPSonderzoek.htm)

[NL/News/20061011PPSonderzoek.htm](http://www.royalhaskoning.com/RoyalHaskoning/Corporate/nl-NL/News/20061011PPSonderzoek.htm) [bezocht op: 23 november 2006]

KENNISCENTRUM PPS, 2001. Publiek-Private Samenwerking bij huisvestingsprojecten: Wie durft?.

KENNISCENTRUM PPS, 2006a. *Publiek-Private Samenwerking: Interessant voor Overheid en Bedrijfsleven* [online].

<http://kenniscentrumPPS.econom-i.com/>. [bezocht op: 13 september 2006]

KENNISCENTRUM PPS, 2006b. *PPS en aanbesteden: een interessante verhouding* [online]

<http://kenniscentrumPPS.econom-i.com/nl/PPS/pdf/aanbesteden.pdf>

[bezocht op: 10 november 2006]

KENISCENTRUM PPS, 2006c. *Handleiding Publiek Private Comparator*.

KENISCENTRUM PPS, 2006d. *Handleiding Public Sector Comparator*.

KOK, T., van de VOORT, H. & WIERSINGA, W., 2003. *Leerervaringen uit Publiek-Private Samenwerking*. Ede: Expertisecentrum LNV, (EC-LNV nr. 2003/235).

MINISTERIE van FINANCIEN, 1999. *Meerwaarde met het concessiemodel, een model voor Publiek-Private Samenwerking* [online].

<http://www.minfin.nl/PPS>. [bezocht op: 1 oktober 2006]

OMSLAGGROEP, 2001. *Notitie Omslag in PPS: De Kunst van het Loslaten* [online].

[http://www.omslaggroep.nl/docs/Omslag%20in%20PPS%20De%20](http://www.omslaggroep.nl/docs/Omslag%20in%20PPS%20De%20kunst%20van%20het%20loslaten.pdf)

[kunst%20van%20het%20loslaten.pdf](http://www.omslaggroep.nl/docs/Omslag%20in%20PPS%20De%20kunst%20van%20het%20loslaten.pdf) [bezocht op: 20 november 2006]

P3bi, 2002. *P3BI in PPS: Een Visie* [online]. Twente: P3bi

[http://www.p3bi.utwente.nl/onderzoekslijnen/PPS/p3bi_](http://www.p3bi.utwente.nl/onderzoekslijnen/PPS/p3bi_publicaties_over_PPS/PPSvisie.pdf)

[_over_PPS/PPSvisie.pdf](http://www.p3bi.utwente.nl/onderzoekslijnen/PPS/p3bi_publicaties_over_PPS/PPSvisie.pdf) [bezocht op: 16 november 2006]

P3bi, 2004. *Publiek-Private Samenwerking bij integrale gebiedsontwikkelingsprojecten* [online]. Twente: P3bi

[http://www.p3bi.utwente.nl/onderzoekslijnen/PPS/p3bi_](http://www.p3bi.utwente.nl/onderzoekslijnen/PPS/p3bi_publicaties_over_PPS/igorapportp3bi.pdf)

[publicaties_over_PPS/igorapportp3bi.pdf](http://www.p3bi.utwente.nl/onderzoekslijnen/PPS/p3bi_publicaties_over_PPS/igorapportp3bi.pdf) [bezocht op: 19 december 2006]

POST, P., 2006. *Opening Montaigne Lyceum*. Schoolfacilities.



L



S

a

<http://www.facilitairnetwerk.com/sf1> [bezocht op: 6 december]

RIJKSGEBOUWENDIENST, 2006b, *Selectieleidraad aanbesteding PPS nieuwbouw belastingkantoor Doetinchem*. 's-Gravenhage: Rijksgebouwendienst

RIJKSGEBOUWENDIENST, 2006c, *PPS Huisvesting Informatie Beheer Groep en Belastingdienst te Groningen*. 's-Gravenhage: Rijksgebouwendienst

10.4 websites:

DELOITTE 2006 *Publiek-Private Samenwerking (PPS)* [online].

http://www.deloitte.com/dtt/section_node/0,1042,sid%253D51555,00.html
[bezocht op: 20 november 2006]

LSA. 2006. *Laanbroek Schoeman adviseurs* [online].

<http://www.lsadviseurs.nl>. [bezocht op: 9 november 2006]

RIJKSGEBOUWENDIENST, 2006a. *Overzicht PPS-projecten* [online].

<http://www2.vrom.nl/pagina.html?id=9278> [bezocht op: 10 november 2006]

STRUKTON, 2006. *Strukton integrale projecten* [online].

http://www.strukton.com/index_template_ipr.asp?page_id=846&lang_id=3
[bezocht op: 20 november 2006]

Wikipedia 2006. *Publiek-Private Samenwerking* [online].

http://nl.wikipedia.org/wiki/Publiek-Private_Samenwerking
[bezocht op: 20 november 2006]

10.5 wetteksten en richtlijnen:

EUROPEES PARLEMENT, 2004. *Europese richtlijn: Overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten*. Brussel: EU, (2004/18/EG).

MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, 2005. *Besluit Aanbestedingsregels voor Overheid (Bao)*. 's-Gravenhage

TWEDE KAMER, 1999. *Huisvesting justitiële diensten*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers, 26 385, nrs. 1-2

TWEDE KAMER, 2005. *Aanbesteding Reglement Werken 2005*. 's-Gravenhage: Tweede kamer (ARW 2005)

WTO 1996. *Agreement on Government Procurement (GPA)*. WTO (VI.4. GPA.)

10.6 presentaties, Congressen en Lezingen:

BULT-SPIERING, W. D. 2006. Presentatie. *Public Private Partnerships in developing countries*. 2 maart 2006

BULT-SPIERING, W. D. & DEWULF, G. P. M. R., 2003. De rijksoverheid in PPS: een interactieperspectief. In: *Publiek-Private Samenwerking: Rijksoverheid in debat met wetenschappers*. Onderzoeksmarktdag voor vakdepartementen en onderzoeksgroepen.

EDELENBOS, J., KLEIN, E.H. & TEISMAN, G., 2003. Vertrouwen als managementopgave bij PPS. In: *Publiek-Private Samenwerking: Rijksoverheid in debat met wetenschappers*. Onderzoeksmarktdag voor vakdepartementen en onderzoeksgroepen.

MINISTERIE van FINANCIEN, 1998. Lezing: *Meer Waarde door Samen Werken*. 's-Gravenhage: Ministerie van Financien.

MOOLHUIZEN, M.A., 2001. *Aanbesteden in relatie tot PPS*. Lezing voor de voorjaarsvergadering van de Nederlandse Vereniging voor Aanbestedingsrecht



L



TU DELFT, 2006. *Symposium "Aangever en Opdrachtnemer": Revolutionaire samenwerking op handen in de bouw*. 14 december 2006, Delft

VEENEMAN, W., 2003. Incentives and enablers: structurering van Publiek-Private Samenwerking gericht op manager en professional. In: Publiek-Private Samenwerking: Rijksoverheid in debat met wetenschappers. Onderzoeks marktdag voor vakdepartementen en onderzoeksgroepen.

WERKGROEP TRANSACTIEKOSTEN, 2006. Presentatie. *Public Private Partnerships in developing countries*. 2 maart 2006. In: conferentie "Meer kansen, lagere kosten: nieuwe ontwikkelingen bij gebouwgebonden PPS", 20 juni 2006 Zoetermeer

S

a

10.7 **thesis:**

BULT-SPIERING, W. D., 2003. *Publiek-Private Samenwerking: de interactie centraal*. Thesis, (Dr.). Universiteit Twente

GEERLINGS, H. 2006. *De Rijksbouwmeester in DBFMO-projecten: Waarborging van architectonische kwaliteit in het aanbestedingsproces van DBFMO-projecten van de Rijksgebouwendienst*. Thesis (Ir.) Technische Universiteit Delft

HUIZINGA, O., 2005. *Transactiekosten van gebouwgebonden PPS in Nederland: een verkenning van oorzaken en maatregelen*. Thesis (Ir.) Technische Universiteit Eindhoven

REUSER, R. F. J., 2006. *Onderzoeksvoorstel Bachelorscriptie: Meerwaarde van Publiek-Private Samenwerking*

van DELFT, C. E. 2003. *Implementatie van gebouwgebonden PPS bij de Rijksgebouwendienst*. Thesis (Ir.) Technische Universiteit Eindhoven

van der MEER, M. 2006. *Kennismanagement*. Thesis (Bsc). Universiteit Twente

van WOERKOM, M. 2004. *Marktparticipatie bij stedelijke herstructurering*. Thesis (Ir). Radboud Universiteit Nijmegen.

10.8 **interviews:**

BRUINSMA, D.J., MICHELOTTI, M., SCHOEMAN, W.C.J., Brainstorm PPS procesmodel. gehouden op: 22 december 2006

MICHELOTTI, M., meerdere gesprekken gehouden in de periode 6 november 2006 - 2 februari 2007

SCHOEMAN, W.C.J., meerdere gesprekken gehouden in de periode 6 november 2006 - 2 februari 2007



BIJLAGE A: AANBESTEDING PILOTPROJECTEN

Indicatieve planning van de aanbesteding en uitvoering uit selectieleidraad aanbesteding PPS nieuwbouw belastingkantoor Doetinchem [Rgd, 2006b, p.10].

Uiterste datum aanmelding Gegadigden	29 mei 2006
Selectie	juni/juli 2006
Uitnodiging tot Dialoog	augustus 2006
Eerste Fase Dialoog	september / oktober 2006
Informatie verstrekken	september 2006
gedachtewisseling	oktober 2006
Tweede Fase Dialoog	oktober - december 2006
indiening dialoogproducten	oktober 2006
beoordeling & selectie	november 2006
dialoog nav dialoogproducten	december 2006
Derde Fase Dialoog	januari - maart 2007
indiening dialoogproducten	januari 2007
beoordeling dialoogproducten	februari 2007
dialoog nav dialoogproducten	maart 2007
Uitnodiging tot Definitieve Inschrijving	april 2007
Indiening Definitieve Inschrijving	mei 2007
Beoordeling Definitieve Inschrijving	juni 2007
Voorlopige gunning	juli 2007
Sluiten DBFMO0contrasact	augustus 2007
Financial close	november 2007
Ingebruikname pand door Belastingdienst	maart 2009
Einde contract	maart 2024

S
a



L



Indicatieve planning van de aanbesteding en uitvoering uit selectieleidraad aanbesteding PPS Huisvesting Informatie Beheer Groep en Belastingdienst te Groningen [Rgd, 2006c, p.10].

Uiterste datum Aanmelding Gegadigden	30 oktober 2006
Selectie van maximaal 5 partijen	december 2006
Eerste Fase Dialoog	vanaf januari 2007
Opstellen Schetsontwerp en Projectvisie	vanaf december 2006
Indienen Schetsontwerp en Projectvisie	maart 2007
Presentatie Schetsontwerp en Projectvisie	maart 2007
Shortlisten van maximaal 5 naar maximaal 3 partijen	april 2007
Opstellen globaal Voorlopig Ontwerp + financiële producten	vanaf april 2007
Indienen globaal Voorlopig Ontwerp + financiële producten	juni 2007
Presenteren globaal Voorlopig Ontwerp + financiële producten	juni 2007
Tweede Fase Dialoog	juli 2007
Uitnodiging tot het opstellen van Voorlopig Ontwerp en doen van Definitieve Inschrijving	september 2007
Indienen Voorlopig Ontwerp en Definitieve Inschrijving	november 2007
Presentatie Voorlopig Ontwerp en Definitieve Inschrijving	november 2007
Aanwijzing Preferred Bidder	januari 2008
Uiterste datum Oplevering fase 1A	maart 2011

S

a



BIJLAGE B : AANBESTEDINGSDOCUMENTEN

B.1 inhoud Ambitiedocument

Het ambitiedocument wordt gepubliceerd door de aanbestedende dienst, in dit geval de Rgd, om het initiatief kenbaar te maken. Het document dient net genoeg gegevens te bevatten om op basis hiervan een consortium te vormen [Geerlings, 2006]. Op basis van het ambitiedocument: PPS Huisvesting IB-Groep en Belastingdienst te Groningen. Dit document bevat de volgende onderdelen:

- kern van de opdracht;
- basisprojectgegevens;
- kwalitatieve kaders van het project;
- gebruikersorganisatie(s);
- (diensten binnen de) projectscope.

B.3 inhoud selectieleidraad aanbesteding

De selectieleidraad wordt, na aankondiging, verspreid onder de gegadigden. In het document staat beschreven hoe wanneer en waar ingeschreven kan worden. Tevens staan in de leidraad de selectieprocedure en -criteria beschreven. De leidraad is opgebouwd uit de volgende onderdelen (bepaald op basis van de leidraad PPS Groningen en PPS Doetinchem):

- begripsbepaling;
- projectomschrijving (contract, scope, financiering, betaling, budget etc.);
- administratieve bepalingen;
- selectieprocedure;
- verdere fasering aanbesteding.

B.2 inhoud Inschrijving

In de selectieleidraad staat nauwkeurig beschreven hoe de selectieprocedure verloopt en waaruit de inschrijving voor de selectieprocedure moet bestaan. Tussen de aankondigingdatum en de uiterlijke inschrijftermijn, zit een periode van minimaal 37 dagen [2004/18/EG, art. 38 lid 2]. De inschrijving dient de volgende onderdelen te bevatten:

- aanmeldingsformulier;
- geheimhoudingsverklaring. Elk lid van het consortium apart;
- anti-collusieverklaring. Elk lid van het consortium apart;
- BIBOB-vragenlijst. Deze lijst moet ingevuld worden door alle leden van het consortium en door de dusver bekend onderaannemer(s), welke werk verrichten met een waarde vanaf € 5.278.000,-;
- referentieprojecten. Deze projecten dienen door het consortium of een lid daarvan te zijn uitgevoerd. Dient vergezeld te worden door verklaring van betreffende opdrachtgevers waaruit blijkt dat het referentieproject tijdig en naar tevredenheid is uitgevoerd. Deze referentieprojecten moeten aantonen dat het consortium technisch en organisatorisch bekwaam is op het gebied van:
 - utiliteitsbouwwerken: ontwerp en uitvoering;
 - kantoorgebouw: ontwerpen;
 - utiliteitsbouwwerken: onderhouden;
 - integrale facilitaire dienstverlening.
- uittreksel uit het beroeps- of handelsregister. Elk lid van het consortium apart;



L



- aantonen dat zij voor de uitvoering van het project over een eigen vermogen kunnen beschikken van tenminste 2 miljoen euro. Dit kan door middel van het invullen van het Verklaring Financieel-Economisch Draagkracht.

S

a

B.3 inhoud Projectvisie

De projectvisie is het product dat in de Eerste Fase Dialoog van de aanbesteding van de geselecteerde partijen wordt gevraagd. De projectvisie is een soort van plan van aanpak (PvA) dat bestaat uit een ontwerpvisie en managementplan [Werkgroep Transactiekosten, 2006], [Rgd,2006b]. De ontwerpvisie bestaat, indicatief, uit de volgende onderdelen:

- situatieschets, schaal 1:500;
- beschrijving van de relatie van de gebouwen met de omgeving;
- globale plattegronden schaal 1:200; principe - indeling, globale verdeling van functies;
- globale gevels en doorsneden, schaal 1:200;
- perspectieven;
- landschappelijk schetsontwerp voor de openbare stadstuin.

De criteria voor de projectvisie worden tijdens de Eerste Fase Dialoog besproken met de partijen alvorens de projectvisie wordt ingeleverd. Wanneer er meer dan drie partijen zijn geselecteerd wordt dit aantal op basis van de projectvisie terug gebracht naar drie. Het document moet tevens inzicht verschaffen of de essentie van de opgave goed is begrepen door de partijen. Het document geeft daarvoor "een geïntegreerde visie op het Project, die de meerwaarde van het consortium aantoonst en die een aanpak biedt voor de opgave in al zijn facetten en fasen." [Rgd, 2006c].

B.4 inhoud globaal Voorlopig Ontwerp

Het globaal voorlopig ontwerp is het Tweede Fase Dialoogproduct. Het betreft globaal ontwerp van oplossingsmogelijkheden. De Tweede Fase Dialoog stelt de partijen en de overheid zo in staat om op basis van de voorgestelde oplossingen, vast te stellen welke oplossingsrichting het best voldoet aan de wensen van de opdrachtgever [Rgd, 2006b]. Het globale Voorlopig Ontwerp bevat de volgende onderdelen:

- een ruimtelijke voorstelling van het bouwproject:
 - situatieschets, schaal 1:500, met bouwblokgrenzen, terreinindeling en ontsluitingen voor alle fasen;
 - plattegronden, schaal 1:200; ruimteplan, globale aanduiding van de indeling;
 - gevels en doorsneden, schaal 1:200; globale aanduiding van indeling en verschijningsvorm;
 - perspectieven.
- tuininrichting:
 - plattegronden en doorsnede hoofdopzet tuininrichting, schaal 1:500.

B.5 inhoud Voorlopig Ontwerp

Na de dialoog worden overgebleven gegadigden uitgenodigd tot definitieve inschrijving. De definitieve inschrijving gaat gepaard met het Voorlopig Ontwerp.



L



Op basis van het VO wordt de preferred bidder (voorlopige gunning) gekozen, daarom wordt het VO ook wel BAFO (best and final offer) genoemd. Het VO bevat, indicatief, de volgende onderdelen.

- een ruimtelijke voorstelling van het bouwproject:
 - situatieschets, schaal 1:500, met bouwblokgrenzen, terreinindeling en ontsluitingen voor alle fasen;
 - plattegronden, schaal 1:200; ruimteplan, globale aanduiding van de indeling;
 - gevels en doorsneden, schaal 1:200; globale aanduiding van indeling en verschijningsvorm;
 - perspectieven;
 - globale aanduiding materialen en detaillering gevel;
 - maquette;
 - ruimtelijke reservering voor hoofddraagconstructie;
 - ruimtelijke reservering voor W- en E-installaties;
- tuininrichting:
 - plattegronden en doorsnede hoofddopzet tuininrichting, schaal 1:500;
- hoofddopzet en globale dimensionering van draagconstructies en oriëntatie van funderingsprincipes:
 - plattegronden en doorsneden hoofddopzet draagstructuur schaal 1:200;
 - basisprincipes aansluitingen draagconstructies;
 - voorlopige berekening / dimensionering hoofddraagstructuur;
- hoofddopzet W- en E- installaties met capaciteitsbepaling en voorlopige dimensionering leidingenpakketten:
 - hoofddopzet W- en E- installaties schaal 1:200;
 - basisprincipes aansluitingen installatietechnisch werk;
 - voorlopige capaciteitsberekeningen W/ E installaties;
- interieur:
 - plattegronden en doorsneden schaal 1:100; globale aanduiding inrichting semi-publieke ruimten.

S

a



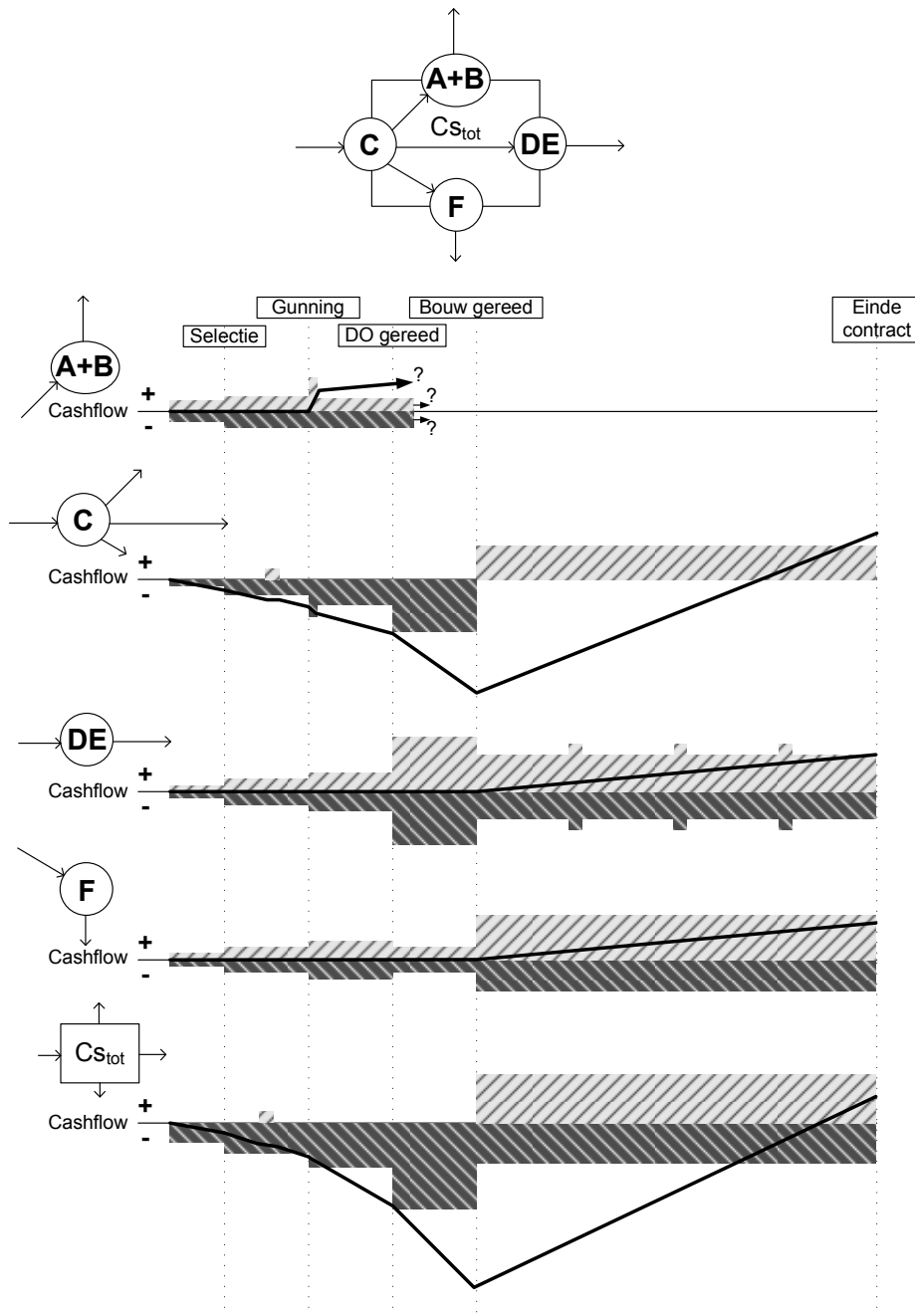
L



BIJLAGE C: KASSTROOM (+ VARIANT)

S

a



PPS - algemeen

[illegible]

Deel 1: (RVO 2002) C.1.1: de warmte-, luchtbehandelings- en sanitaire techniek
Deel 2: (RVO 2002) C.1.2: de elektro-, en communicatietechniek (tracés)
Deel 3: (RVO 2002) C.1.3: transporttechniek, incl. gevelwasinstallaties

Is betrokken in betreffende fase op basis van sturende condities

Is betrokken in betreffende fase op basis van strategische keuzes (integraliteit waarborgen)

In deze fase moet aangetoond worden dat het in een bepaalde latere fase mogelijk is

schuivingedrukt betekent dat de activiteit afhankelijk is van de projectscope