

## De ontwikkelingswensen bij PPS en de praktijk

Een etnografisch onderzoek over de verhouding tussen de twee ontwikkelingswensen legitimiteit en objectiviteit wat betreft PPS bij de lokale overheid in de sportsector.

Tomas Rongen  
juli 2017



**EINDHOVEN**



**Universiteit Utrecht**

## De ontwikkelingswensen bij PPS en de praktijk

### Onderzoek

Een etnografisch onderzoek over de verhouding tussen de twee ontwikkelingswensen legitimiteit en objectiviteit wat betreft PPS bij de lokale overheid in de sportsector.

### Onderwijsinstelling

Master sportbeleid & sportmanagement  
Department Bestuur- & organisatiewetenschap  
Universiteit van Utrecht

### Begeleiding

Dr. M. Waardenburg, scriptie begeleider

Dr. N. van Amsterdam, tweede lezer

### Auteur

Tomas Rongen (5717418)  
[t.rongen@students.uu.nl](mailto:t.rongen@students.uu.nl)

## Voorwoord

Beste lezer,

Lang heb ik uitgekeken naar het schrijven van mijn voorwoord van mijn scriptie. Dit betekent namelijk het einde van mijn masteropleiding Sport en Sportmanagement aan de Universiteit Utrecht, maar ook het einde van mijn studietijd. Aan het begin van mijn studie heb ik de keuze gemaakt om mezelf te gaan verdiepen in de sportwereld met de bacheloropleiding Sportkunde aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen. Met veel genot kijk ik terug op mijn zeven studiejaar waarin ik mezelf heb kunnen ontwikkelen naar de persoon die ik vandaag de dag ben.

Tegelijkertijd betekent het einde van mijn studietijd een nieuwe fase van mijn leven. Voordat ik die nieuwe fase in ga, wil ik graag stilstaan bij de afgelopen periode. Ten eerste bij mijn master Sportbeleid en sportmanagement, waar ik een zeer prettige leeromgeving heb gehad door de docenten en medestudenten. In het speciaal wil ik Inge Claringbould bedanken voor haar betrokkenheid als coördinator van ons leerjaar. Ook wil ik Maikel Waardenburg, mijn scriptiebegeleider bedanken. Zijn feedback en tips tijdens onze scriptiesessies hebben mijn scriptie naar een hoger niveau gebracht. De manier van begeleiding heeft er onder andere voor gezorgd dat ik elke dag met goede zin in de trein stapte richting Utrecht, veel dank daarvoor.

Het einde van mijn studie betekent ook het einde van mijn stage bij Sportbeleid van gemeente Eindhoven. Arnoud Strijbis ben ik dankbaar voor de kans die hij mij gaf om mijzelf te ontwikkelen bij de gemeente Eindhoven. Ik heb een kijkje mogen nemen in de wondere wereld van de overheid en een bijdrage geleverd aan de doelstellingen van de gemeente Eindhoven. Graag wil ik ook Louella Verleg bedanken voor haar geduld wanneer ik vol met vragen zat en ze hier uitgebreid de tijd voor nam. Daarnaast wil ik alle mensen bedanken die hebben meegewerkt aan mijn onderzoek voor hun openheid en interesse en Kimberly Moors voor het ondersteunen van de redactie. Zonder jullie was dit resultaat niet bereikt.

Mijn laatste dankwoorden wil ik toedelen aan mijn familie en vrienden. Mijn studiegenoten op de zevende van gebouw Flux, die het studeren aangenamer hebben gemaakt. Mijn vrienden, voor het bezorgen van de ontspanning, interesse en een luisterend oor. Ten slotte wil ik mijn vader, moeder, zus en vriendin Suzan bedanken. Mijn ouders en mijn zus voor de kansen, vrijheid en onvoorwaardelijke steun tijdens mijn hele fijne opvoeding. Daarvoor ben ik jullie intens dankbaar. Suzan, die ik tijdens mijn afstudeerperiode heb leren kennen. Haar steun en begrip hebben mij ontzettend geholpen in het afronden van deze scriptie, dank! Lieve familie, vrienden en Suzan, we hebben weer tijd om van elkaar te genieten.

Veel leesplezier gewenst!

Tomas Rongen,  
juli 2017

## Samenvatting

### Inleiding

New public management is een gedachtegoed wat sinds de jaren '80 bekend is binnen publieke organisaties. Het is de wens om bedrijfsmatiger, zoals de private sector doet, naar de overheid te kijken. Dit heeft geresulteerd in een efficiëntie drang om van bureaucratie af te komen. De basis van NPM is om van de markt te leren, maar ook om de markt in te schakelen voor publieke doeleinde(n). Denk aan bedrijven die door hun bedrijfsmatige insteek publieke taken efficiënter uitvoeren dan een publieke partij zou doen. Een voortvloeisel hiervan is publiek-private-samenwerking (PPS), wat een samenwerkingsverband is tussen een publieke en private partij om publieke beleidsdoeleinden te realiseren. Inmiddels is er vanuit de praktijk en de wetenschap het een en ander onderzocht over PPS. Daaruit komen twee ontwikkelingswensen naar voren: meer openheid van legitimiteit en objectiviteit. Dit onderzoek volgt een besluitvormingstraject over PPS en onderzoekt daarbij de verhouding tussen de twee ontwikkelingswensen. De volgende vraag staat centraal in dit onderzoek:

### *Hoe verhouden objectiviteit en legitimiteit zich tot elkaar in de publieke besluitvorming over PPS?*

### Theoretisch kader

Om het vraagstuk beter te begrijpen, is onderzoek gedaan naar het rondemodell en de padafhankelijkheidstheorie. Met behulp van deze wetenschappelijke literatuur is de casus uiteengezet. Dit heeft gezorgd voor een beter inzicht hoe de casus in elkaar zat. Beide theorieën helpen het traject beter begrijpen. Het rondemodell richt zich meer op welke verschillende projectgroepen aan een project hebben gewerkt en hoe deze met elkaar in verbinding staan. Padafhankelijkheid laat zien dat een traject zich in de loop van de tijd steeds verder focust en daarmee verschillende opties gaandeweg uitsluit. Uiteindelijk zijn beide theorieën gekoppeld en gebruikt in het analyse hoofdstuk om de casus beter te begrijpen.

### Methodologie

Het onderzoek is een interpretatief onderzoek. Interpretatief onderzoek houdt in dat de werkelijkheid een resultaat is van het vermogen van de mens om de werkelijkheid te zien. Het onderzoek richt zich op verschillende visies van de werkelijkheid waardoor er geen juist of onjuist bestaat. De dataverzameling is op etnografische wijze vergaart. Dit houdt in dat via participerende observaties en interviews de data zijn verzameld. Allereerst is er één jaar geobserveerd bij het besluitvormingstraject waarop daarna middels negen interviews is teruggeblikt op het doorlopen traject. Op deze wijze worden de observatiebevindingen getest op juistheid en is er ruimte voor verdere uitleg. De negen respondenten van het interview zijn sleutelpersonen in het besluitvormingstraject binnen de publieke organisatie.

### Resultaten en analyse

Uit de bevindingen blijkt dat door de politieke druk en de druk vanuit de stad er een open vorm van legitimiteit is ontstaan. In het nieuwe evenwicht van legitimiteit zaten zowel de politiek als de stad verweven waardoor zij hun opinie en standpunten konden delen met de projectgroepen. Deze input werd meegenomen in het uiteindelijke advies van die de diverse projectgroepen die aan het traject hebben gewerkt. De legitimiteitswens staat op gespannen voet met de objectiviteitswens. De bevindingen geven aan dat de inbreng van de stad en de politiek op hun beurt voor meer subjectieve onderbouwing zorgt voor de uiteindelijke PPS beslissing. Door het inlaten van de standpunten van de

politiek en de stad in het proces, ontstaat er meer ruimte voor meningen en ideologische standpunten. Hierdoor lijkt er een trade-off te zijn tussen de wensen voor legitimiteit en objectiviteit.

### **Conclusie**

Het onderzoek concludeert dat er een trade-off aanwezig is tussen de wensen rondom legitimiteit en objectiviteit. De open legitimiteitsverhouding van de casus heeft geleid tot meer subjectieve beïnvloeding van de bestuurders. De politieke onrust heeft gezorgd voor een legitimiteitsverhouding die openlijk was vanwege het toetreden in de verhouding van de stad en de politiek. Inspraak van de politiek en de stakeholders uit de stad zorgde voor een toename van subjectiviteit. Het laat zien dat de objectiviteitswens in het geding komt als de legitimiteitsverhouding openlijk is samen met de stad en de politiek. Op dat moment is er sprake van een trade-off tussen legitimiteit en objectiviteit.

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	3
Samenvatting.....	4
Figuren .....	8
1 Inleiding .....	9
1.1 Leeswijzer .....	10
2 PPS en zijn ontstaansgeschiedenis .....	11
2.1 New public management .....	11
2.2 Publiek-private-samenwerking (PPS) .....	12
2.2.1 Twee vormen van PPS: Concessiemodel en Alliantiemodel .....	12
2.2.2 Kenmerken PPS .....	13
2.2.3 Definitie PPS .....	14
2.3 De wetenschap over PPS .....	14
2.3.1 De context van PPS .....	14
2.3.2 Legitimiteit .....	15
2.3.3 Ontwikkelingswensen van PPS .....	16
3 Probleemstelling .....	17
3.1 Doelstelling .....	17
3.2 Hoofdvraag en deelvragen .....	17
3.2.1 Deelvragen.....	17
3.3 Operationalisering begrippen .....	17
3.4 Relevantie .....	18
3.4.1 Maatschappelijk relevantie .....	18
3.4.2 Wetenschappelijke relevantie .....	18
4 Theoretisch kader .....	20
4.1 Rondenmodel .....	20
4.2 Padafhankelijkheidstheorie .....	21
4.3 Hoe verhouden rondenmodel en padafhankelijkheid zich tot elkaar? .....	24
5 Methodologie .....	27
5.1 Abductie .....	27
5.2 Onderzoeksperspectief .....	28
5.3 Rol onderzoeker .....	28
5.4 Etnografisch onderzoek .....	29
5.4.1 Participerende observaties .....	29

5.4.2	Documenten analyse .....	30
5.4.3	Literatuurstudie .....	30
5.4.4	Interviews .....	30
5.5	Thick description .....	30
5.6	Data-analyse .....	31
5.7	Betrouwbaarheid en validiteit .....	31
5.7.1	Credibility .....	31
5.7.2	Transferability.....	32
5.7.3	Dependability .....	32
5.7.4	Confirmability .....	33
6	Resultaten .....	34
6.1	Expertpanel .....	34
6.1.1	Uitgangspunten .....	34
6.1.2	Politiek evenwicht herstellen .....	35
6.1.3	Exploitatie advies .....	36
6.2	Regieteam .....	37
6.2.1	Haalbaarheidsonderzoek .....	37
6.2.2	Concretisering advies expertpanel .....	38
6.2.3	Objectief versus katalysator .....	40
6.3	Programma van wensen en eisen .....	41
6.3.1	Onbekende casuïstiek .....	41
6.3.2	Maatschappelijk versus economisch .....	42
6.4	Aanbestedingsteam .....	43
6.4.1	Kritiek en opbrengsten van voorgaand proces .....	43
6.4.2	Sportsector niet up-to-date .....	46
6.4.3	Geen weg terug .....	46
6.5	Samenvatting resultaten .....	47
7	Analyse .....	1
7.1	De gestuurde vernauwing .....	48
7.1.1	Uitgangspunten als critical juncture .....	48
7.1.2	Beslissingen van en de verbindingen tussen beleidsrondes .....	49
7.1.3	Het vernauwen van de mogelijkheden en de onmogelijkheid om terug te keren .....	49
7.2	Bestuurlijke versus objectieve besluitvorming.....	50
7.2.1	Legitimiteitsverhouding: Stad en ambtelijk apparaat .....	50

7.2.2	Legitimitetsverhouding: ambtelijke apparaat en politiek .....	50
7.2.3	Onmogelijkheid van objectiviteit .....	51
7.2.4	Legitimitetverhouding en objectiviteit .....	52
8	Conclusie .....	54
8.1	Beantwoording onderzoeksvragen .....	54
8.1.1	Inzichten vanuit de literatuur (theoretische deelvraag 1) .....	54
8.1.2	Legitimitet (empirische deelvraag 2) .....	54
8.1.3	Objectiviteit (empirische deelvraag 3) .....	55
8.1.4	Conclusie centrale vraagstelling .....	55
8.2	Discussie & vervolgonderzoek .....	56
8.3	Aanbevelingen .....	57
8.3.1	Objectiviteit & vrijheid: blijf uit de politiek .....	57
8.3.2	Vreemde ogen .....	58
8.3.3	Aanbestedingsspecialist meteen mee laten doen vanaf het begin. ....	58
8.3.4	Blijf kritisch kijken naar eigen organisatie .....	58
8.3.5	Bewustheid van de impact van de randvoorwaarde.....	58
9	Literatuurlijst.....	60
	Bijlage .....	65
	Bijlage 1. Topiclijst .....	65
	Bijlage 2. Interviews .....	66
	Bijlage 3. Samenvatting fieldnotes .....	66

## Figuren

Nummer	Titel	Bladzijde
1	Rondenmodel	21
2	Padafhankelijkheidsmodel	22
3	Samengevoegd model van het rondenmodel en padafhankelijkheidsmodel	26
4	Onderzoekscasus toegepast op samengevoegd model (figuur 3)	49



## 1 Inleiding

De basis van het sportbeleid van de gemeente Eindhoven heeft tot circa vijf tot tien jaar geleden bestaan uit het faciliteren van sportaccommodaties. De gedachte was dat het faciliteren van aanbod zou leiden tot een hogere sportparticipatie. Hierdoor heeft de gemeente Eindhoven meerdere grote accommodaties gebouwd, waaronder het Pieter van de Hoogeband zwembad en de Tongelreep. Al deze sportaccommodaties werden geëxploiteerd en beheerd door gemeente Eindhoven.

### Bezuinigingsopgave

Na de raadsverkiezingen werd in 2014 tijdens de Eindhovense coalitieonderhandelingen besloten dat structureel drie miljoen moest worden bezuinigd op sport. Gemiddeld besteedden gemeentes 90 procent van hun gemeentelijke sportbudget aan sportaccommodaties, zo ook Eindhoven. Om de bezuiniging te realiseren, zijn daarom verschillende scenario's door ambtenaren aangedragen. Een van deze scenario's was om het IJssportcentrum te sluiten. Door het sluiten van het centrum zou een groot gedeelte van de bezuiniging worden gerealiseerd. Bij een doorlichting bleek dat het IJssportcentrum in 2014 een negatief exploitatiesaldo van 1,2 miljoen euro had (Analyse concerncontrol, 2014)<sup>1</sup>. Sluiting van het IJssportcentrum zou betekenen dat een groot deel van de bezuinigingstaakstelling werd gerealiseerd. De coalitie leek dit het beste scenario waardoor het besluit uiteindelijk is opgenomen in het coalitieakkoord.

### Sluiten IJssportcentrum

In de daaropvolgende raadsvergaderingen was het sluiten van het centrum telkens een punt van discussie. Deze raadsvergaderingen stonden overvol met ijsminnend Eindhoven. De ijssportverenigingen lieten middels aanwezigheid en sprekers de weerstand van de stad zien tegen het besluit om het ijssportcentrum te sluiten. Nadat alle weerstand kenbaar was gemaakt in de raadsvergaderingen besluiten partijen PVDA, Groenlinks, SP, D66, Cu, LPF en CDA om gezamenlijk de motie 'Aan de slag met het IJssportcentrum' in te dienen. Deze motie werd in juni 2014 aangenomen. In deze motie werd geconstateerd dat:

- het protest tegen de sluiting vanuit de stad groot is;
- er naar aanleiding van de commissienotitie sportvisie 'beweeg mee 2015-2019' veel initiatieven vanuit de stad zijn gekomen;
- met name ook de ijssportverenigingen de handen ineen hebben geslagen;
- deze initiatieven en ideeën vanuit verschillende organisaties, verenigingen en het bedrijfsleven komen;
- er onduidelijkheid is over de toerekening van kosten bij de exploitatie van het IJssportcentrum (Gemeenteraad, 2016. p1).

In de motie (AcM3, 2014) wordt gesteld dat de indieners van mening zijn dat het IJssportcentrum belangrijk is voor de regio Eindhoven en dat daarom maximaal moet worden ingezet op het voortbestaan van het centrum. Initiatieven en ideeën over voortzetting van het IJssportcentrum dienen serieus bekeken te worden. Dit moet samen met 'de stad' een zorgvuldig en transparant proces zijn. In de motie wordt tevens vermeld dat er de wens is om een Publiek-Private-Samenwerking (PPS) uit te voeren: "Van mening zijnde dat het in deze tijd mooi zou zijn als door middel van PPS het ijssportcentrum open kan blijven" (Gemeenteraad, 2016. p1).

---

<sup>1</sup> Intern document

Een publiek-private-samenwerking is een samenwerking tussen een publieke partij, de overheid, en een private partij, een bedrijf. Deze samenwerking tussen beide partijen gaat veelal over tijdsperiodes van vijf tot dertig jaar. De definitie van PPS is verderop in het hoofdstuk bij paragraaf 2.2.3. te lezen.

Vanuit de motie wordt voorgesteld om een traject op te starten waarin initiatieven worden geanalyseerd en de rekenkamercommissie een QuickScan maakt rondom de toerekening van kosten bij de exploitatie van het IJssportcentrum. Dit proces en de uiteindelijke besluitvorming over PPS bij het IJssportcentrum staan centraal in deze scriptie.

## 1.1 Leeswijzer

De scriptie is een casestudy. Allereerst is gestart met observaties van de casus. Bij deze observaties was de belangrijkste opgave de casus grondig te leren kennen. Vanuit de data die uit de observaties is gegenereerd, is de probleem-, doel- en vraagstelling tot stand gekomen. Vervolgens is bekeken welke theorie hierop van toepassing was.

De lezer wordt eerst meegenomen in de ontstaansgeschiedenis van de casusomschrijving. Vervolgens wordt ingegaan op maatschappelijke ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan het ontstaan van de casus. Daarna komt de literatuurstudie aan bod, waar wetenschappelijke literatuur over publiek-private-samenwerkingen (PPS) wordt besproken. Hierop volgen de probleemstelling, vraagstelling en doelstelling van het onderzoek. Hierna volgt het theoretisch kader, wat de basis is voor de analyse van de resultaten. Hoe het onderzoek en de dataverzameling is uitgevoerd, staat omschreven in het methodologie hoofdstuk. Na dit hoofdstuk worden de resultaten uiteengezet. De resultaten worden gekoppeld aan de literatuur in het analysehoofdstuk. Afsluitend wordt in het laatste hoofdstuk de conclusie op de hoofdvraag gegeven. Hier wordt tevens kritisch gekeken naar het onderzoeksproces en vervolgonderzoek.

## 2 PPS en zijn ontstaansgeschiedenis

Gemeente Eindhoven bezuinigt flink op sport en wil op een andere wijze vorm geven aan het sportaccommodatiebeleid dat past bij de bredere ontwikkelingen in de publieke sector. *New public management* hebben ten grondslag gelegen aan deze veranderde zienswijze. Deze ontwikkelingen hebben posities van de overheid ten opzichte van de burger en andersom doen veranderen.

### 2.1 New public management

‘New public management’ (NPM) is een managementfilosofie die sinds de jaren ’80 bij de publieke sector is geïntroduceerd. NPM staat lijnrecht tegenover de bureaucratische principes en ambieert om het model van de private sector toe te passen op de publieke sector. Een gevolg van NPM is dat sectoren of taken die binnen de publieke sector liggen, in de private markt worden belegd. Voor beide partijen is dit interessant: de private sector heeft een nieuwe markt en de publieke sector hoeft financieel minder bij te dragen (Kickert, 2000). Het vervolg hiervan is dat het een kleiner overheidsapparaat wordt.

Osborne en Gaebler (1992) schreven dat de overheid een andere rol moest gaan vervullen dan de bureaucratische overheid van Weber. De overheid moest zich meer focussen op hun kerntaken (beleid) en de uitvoering overlaten aan private, non-profit organisaties of aan zelfstandige eenheden (Pollitt, 2004). Men kwam tot het inzicht dat bepaalde taken beter door de markt uitgevoerd konden worden. De private sector zou die taken efficiënter, effectiever, creatiever en innovatiever uitvoeren. Het beoogde resultaat was dat de kwaliteit van de voorzieningen zou stijgen en kosten reduceren (Hood, 1991). De nieuwe rol zou tevens inhouden dat er meer gestuurd wordt op output, ook wel resultaat genoemd (Osborne en Gaebler, 1992). Doordat de markt wordt beoordeeld op resultaat ontstaat er meer vrijheid voor de markt. Eén van de drijfveren voor een geïntegreerde contractvorm is om de markt meer vrijheden te bieden. Vereiste zekerheidsindicatoren om invloed te hebben op de uitkomst zijn van cruciaal belang. Het is daarom bij PPS belangrijk om gespecificeerde contracten op te stellen om onduidelijkheden te voorkomen.

De klassieke overheid functioneerde doorgaans voornamelijk aanbod gedreven. Door de toenemende onvrede over de overheid, werd de overheid gedwongen om in steeds grotere mate te luisteren naar de behoefte van de burger (Kort, 2011). Osborne en Gaebler (1992) spreken in dit verband van een ‘customer driven government’ waarin maatschappelijke doelstellingen als output fungeren. De private sector streeft in mindere mate maatschappelijke doelen na omdat zij economisch gedreven is. Zij wordt door contracten die sturen op output gebonden aan maatschappelijke doelstellingen van de publieke sector (Knibbe, 2002).

Marktwerking in de publieke sector zorgt voor meer concurrentie waardoor de kosten zo laag mogelijk blijven. De taken worden enkel uitbesteed als de prijs van het product inclusief de transactiekosten lager zijn dan de totale organisatie- en personeelskosten. De taken worden uitbesteed aan de partij die kwalitatief het beste product kan leveren binnen het gestelde budget. Deze manier van werken heeft als beoogd resultaat dat de optie met de beste prijs-kwaliteitverhouding de aanbesteding krijgt. In sommige gevallen beschikt de overheid niet over de benodigde kennis en kunde. In dat geval weerhouden hogere externe kosten niet om taken uit te besteden.

De bovenstaande ontwikkelingen zijn niet los te zien van de casus. De lokale overheid wordt door landelijke ontwikkelingen gedwongen om een andere rol op zich te nemen dan ze voorheen had. In de onderzochte casus resulteerde dit in een memo dat aangaf: “Van mening zijnde dat het in deze tijd mooi zou zijn als door middel van PPS het ijssportcentrum open kan blijven” (AcM3, 2014, p1). De rol van de overheid was eerst om de accommodatie te exploiteren maar nu wordt een samenwerking met een private partij voorgesteld als oplossing

## 2.2 Publiek-private-samenwerking (PPS)

Het gedachtegoed dat de grote overheid alles ‘zelf’ doet is in verandering. Het Rijk heeft de laatste jaren hierin een flinke verschuiving gemaakt. Voorheen legde het Rijk zelf de wegen aan, maar tegenwoordig wordt een opdracht verstrekt aan een private partij. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld het onderhoud en beheer van gemeentelijke gebouwen. De samenwerking tussen publieke en private partijen wordt publiek-private-samenwerking (PSS) genoemd.

Vanaf de jaren ‘90 werden de eerste PPS-projecten gerealiseerd. De sectoren waar PPS aanvankelijk werd toegepast waren infrastructuur (54 procent) en stedelijke ontwikkeling (46 procent) (Ecorys, 2002). Inmiddels maakt het Rijk veel gebruik van PPS en is het beleidsmatig verankerd op het gebied van infrastructuur en grote bouwprojecten. Voor alle vastgoedprojecten groter dan €25 miljoen en infrastructuurprojecten groter dan €60 miljoen wordt bekeken welke contractvorm het meest geschikt is (Ministerie van Financiën, 2012).

Niet alle voortvloeisels en beslissingen uit de NPM-gedachte waren tijdsbestendig. Bij het functioneren van staatsbedrijven worden bijvoorbeeld maatschappelijke vraagtekens gezet. Een voorbeeld is ProRail die na een ruime twintig jaar geprivatiseerd te zijn, in 2016 weer werd generationaliseerd. Bij privatisering draagt de private partij de volledige verantwoording voor de uitvoering van een publieke taak. In het geval van PPS blijft de overheid de eigenaar van het project (Knibbe, 2002).

Op rijksniveau wordt PPS al veel ingezet. Lokale overheden kiezen nauwelijks voor PPS. De voornaamste reden dat de lokale overheid niet met PPS werkt, komt volgens Rebel (2012) door onwetendheid. Gemeente Eindhoven kan worden gezien als een uitzondering hierop en voorloper betreft PPS op lokaal niveau. In 2005 werd gemeente Eindhoven zelfs geroemd om het gebruik van PPS-constructie voor parkeergarages via een openbare aanbesteding (Ebbing, 2005). In navolging hierop heeft gemeente Eindhoven tal van PPS-constructies uitgevoerd.

### 2.2.1 Twee vormen van PPS: Concessiemodel en Alliantiemodel

In de bestuurskunde is PPS terug te brengen naar twee hoofdvormen, het *concessiemodel* en het *alliantiemodel* (Van Ham & Koppenjan, 2002; Bultspiering, 2005; Van den hof, 2006; Edelenbos & Teisman, 2007; Eversdijk & Korsten 2015). Bij het concessiemodel wordt er ook wel gesproken van een contractarrangement en bij het alliantiemodel van een partnerschapsarrangement (Klijn & Van Twist, 2007; Klijn et. al., 2007).

Bij de concessie-PPS is de publieke partij de opdrachtgever en heeft de private partij de uitvoerende rol. Er blijft sprake van een hiërarchische opdrachtgever-opdrachtnemer relatie (Eversdijk, 2010). Dit krijgt gestalte in een contract waarin een risicoverdeling en gewenste uitkomsten van het project zijn omschreven. Als de samenwerking in gang is gezet, ligt de nadruk van de samenwerking voornamelijk op monitoring van de private werkzaamheden door de publieke partij (Klijn & van Twist, 2007;

Edenbos & Teisman, 2007). Bij de alliantie-PPS ligt de nadruk op de horizontale verhouding tussen de publieke en private partij. Er lijkt sprake van een gezamenlijk opdrachtgeverschap waarin gezamenlijke verantwoordelijkheid van belang is voor het bereiken van het gewenste resultaat (Eversdijk, 2009; Teisman, 1998).

Ondanks dat concessie-PPS de oudste vorm van PPS is (Grimsey, 2004; Hodge, 2005), wordt in de ogen van diverse bestuurskundigen de alliantie- of partnerschapsvorm de meest interessante vorm geacht. Deze vorm wordt interessanter gevonden omdat men gezamenlijke verantwoordelijkheid draagt en de verhouding horizontaal is in plaats van hiërarchisch. Van Twist en Klijn (2007) wijzen erop dat allianties vaak moeizaam tot stand komen omdat het oordeel over alliantie in de praktijk niet overeenkomt met die van de literatuur. Echter, Eversdijk (2015) stelt dat de controledrang van de publieke sector resulteert in een voorkeur voor een concessie-PPS en alternatieven vormen van PPS niet overwogen worden.

Sommige wetenschappers beschouwen een concessie-PPS niet als PPS. De reden hiervan is dat er geen sprake is van risicodeling, maar van verdeling van risico's (Eversdijk, 2010; Klijn en Teisman, 2005). In dit onderzoek wordt concessie wel beschouwd als PPS omdat risicodeling geen eis is voor PPS. Hierbij sluit dit onderzoek aan bij de drie kenmerken van PPS van Sanders & Heldeweg (2013).

### 2.2.2 Kenmerken PPS

Sanders & Heldeweg (2013) omschrijven drie kenmerken waarmee PPS zich onderscheidt met vrijblijvende interacties tussen publieke en private partijen. Het eerste kenmerk is dat de samenwerking bijdraagt aan de realisatie van het beleid van ten minste één van de deelnemende publieke partijen. Dit betekent dat bij PPS politiek-bestuurlijke belangen worden omarmd omdat de overheid het belang inziet om die na te streven (WRR, 2002). Dit heeft tot gevolg dat een publieke partij die via PPS het publieke belang geborgd heeft, de samenwerking zoekt vanuit de overheidszijde om zijn beleid te realiseren. Het is essentieel dat het publieke belang voldoende is geborgd binnen het PPS-verband, zodat de publieke partij het PPS-verband kan legitimeren richting de politiek en inwoners (Sanders & Heldeweg, 2013).

Om het beleid te laten slagen is een betrokken private partij van belang, dit is het tweede kenmerk. De betrokkenheid van een private partij is de sleutel om tot beleidsdoeleinde(n) te komen. Private partijen kunnen zorgen voor financiële middelen, ondernemerschap, draagvlak en technische expertise. De publieke partij denkt bij PPS dat het beleid zonder deze inbreng niet zal gaan slagen (Sanders & Heldeweg, 2013). De private partij erkent dat afstemming op overheidsdoelen noodzakelijk is voor het realiseren van eigen doeleinde(n). Er is dus sprake van wederzijdse steun voor de strategie die getuigt van een gemeenschappelijkheid van achterliggende belangen (Sanders & Heldeweg, 2013).

Het derde kenmerk is het juridische samenwerkingsverband (Bregman, 2005). Hieronder vallen de vrijblijvende, wederzijds tot niets verplichtende interacties tussen de overheid en particulieren. Dit valt buiten het bereik van de definitie. Dit juridische document kan gaan om contractuele samenwerkingen, deelname in bestuursrechtelijke organisatievormen of participatie in een rechtspersoon (Bregman, 2005). In dit juridische document wordt tevens een duurverband opgenomen waarbinnen de samenwerking plaatsvindt (Sanders & Heldeweg, 2013).

### 2.2.3 Definitie PPS

Na uiteenlopende opvattingen over PPS staat hieronder de definitie die in dit rapport wordt gehanteerd. PPS kent verschillende bestuurskundige wetenschappelijke definities. Zo stelt Zijlstra (2008) dat er tot op heden geen scherpe definities zijn omdat deze te veel of nietszeggend zijn. Dit zou komen omdat in deze definities te veel gebruik is gemaakt van normatieve criteria. Vervolgens komen Sanders & Heldeweg (2013) tot de volgende definitie van PPS: “PPS is een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband tussen één of meerdere overheden en één of meer privaatrechtelijke rechtspersonen dat zich richt op het ontwikkelen en uitvoeren van een gezamenlijke strategie voor het realiseren van een beleid” (Sander & Heldeweg, 2012:41). Echter is dat niet de enige definitie in de literatuur. Eversdijk (2009, p. 4) geeft de volgende: *“Een tijdelijke samenwerkingsrelatie (voor de duur van het project of de overeenkomst) tussen een publieke partij (vaak de opdrachtgever) en een private partij (vaak de opdrachtnemer) in een bepaalde samenwerkingsvorm gericht op het gezamenlijk realiseren van een publiek product of het verlenen van een publieke dienst, en gericht op het gezamenlijk delen van risico’s, kosten, opbrengsten en zeggenschap.”*

De definities van Eversdijk en Sanders & Heldeweg komen overeen op het aspect dat het een samenwerkingsverband is tussen publieke en private partijen om gezamenlijk een publiek doel te realiseren. De definitie van Eversdijk (2009) voegt hier nog het gezamenlijk delen van risico’s, kosten, opbrengsten en zeggenschap aan toe. In dit onderzoek wordt niet ingegaan op de contractvorm en de verdeling daarvan. Dit onderzoek herkent de overeenkomsten van de definities en komt tot de volgende definitie: *“PPS is een tijdelijk juridisch samenwerkingsverband (voor de duur van het project of overeenkomst) tussen een publieke partij (vaak opdrachtgever) en een private partij (vaak opdrachtnemer) dat zich richt op het ontwikkelen van een gezamenlijke strategie dat bijdraagt aan het beleid van de publieke partij”*.

## 2.3 De wetenschap over PPS

In deze paragraaf wordt het wetenschappelijke gesprek van PPS uiteengezet. Verhoest et. al. (2015) heeft in verschillende landen de institutionele omgeving van PPS vergeleken. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de institutionele omgeving op de instituten *beleid en politieke commitment, juridische en regel gevende kader* en *PPS-ondersteunende regelingen* sterk van elkaar verschilde. Dat had impact op de inzet en kwaliteit van PPS. Het verschil qua institutionele omgeving tussen diverse landen wordt in dit onderzoek herkent. Door dit verschil tussen landen wordt in dit onderzoek ingezoomd op de Nederlandse en Belgische literatuur. PPS krijgt in een rap tempo wetenschappelijke interesse. Heuskes et. al. (2016) symboliseert dit om een proefschrift te schrijven over veertien proefschriften uit de Belgische en Nederlandse literatuur van de tijdsperiode 2012 tot en met 2015. Twee thema’s die mij hierin opvielen waren *objectiviteit en institutionele veld* en *legitimiteit*.

### 2.3.1 De context van PPS

In diverse proefschriften komt naar voren dat de kwaliteit van PPS belemmerd wordt door de context (Lenferink, 2013; Hoezen, 2012; Verhees, 2013; Lousberg, 2012; Heuskes, 2016). Verhees (2013) stelt dat ongunstige systeemcondities de oorzaak zijn van het uitblijven van succes bij PPS. Lousberg (2012) voegt hieraan toe dat de context niet alleen bestaat uit harde institutionele factoren, maar juist ook zachte factoren zoals een samenwerkingsklimaat. Deze bevinding sluit aan bij de theorie van Hodge, Greve & Hoardman (2010) over het belang van vertrouwen.

De overeenkomst tussen de bevindingen lijkt te bevestigen dat PPS in een specifieke institutionele omgeving is geplaatst waarin het niet zonder meer past (Heuskes et. al., 2016). Hij deelt de institutionele omgeving van PPS op in juridische-, politieke- en organisatie instituten. Al deze instituten hebben hun eigen specifieke set van elementen waaraan PPS moet voldoen. De verschillende instituten verschillen allen van elkaar en zijn niet per definitie op elkaar afgestemd. Om PPS succesvoller te laten zijn, is verdere inspanning nodig aangaande de institutionele omgeving. Op deze manier sluiten PPS en de institutionele omgeving beter op elkaar aan (Jong, 1999). Verbeteringen hierin leiden uiteindelijk tot kwalitatief beter PPS. Dit onderzoek gaat in op de bestuurlijke en politieke context van één PPS-traject en is hiermee een verrijking voor de institutionele, politieke omgeving naar PPS-onderzoek.

Er is tevens een zachte kant van de governance van PPS wat betrekking heeft op sturing en management. Lenferink's (2013) bevindingen houden in dat de harde institutionele context bestaat uit juridische, financieel-economische, technisch-inhoudelijke en organisatorische randvoorwaarden. Heuskes et. al. (2016) reageert hier echter op dat wellicht de les is dat het management met deze randvoorwaarden moet leren omgaan, om zo de ambities van PPS te halen. Verhees (2013) ziet een te strikte contracthandhaving als een 'trade-off' als hij kijkt naar de PPS-doelstellingen. In dit onderzoek wordt niet specifiek ingegaan op de trade-off van de contracthandhaving omdat het onderzoek zich richt op de besluitvormingsfase. In deze fase hebben de publieke en private partij nog geen contract.

Het onderzoek van Eversdijk (2015) toont aan dat het politieke enthousiasme lange tijd heeft gestuit op ambtelijk verzet. Pas toen de ambtelijke top bij Rijkswaterstaat in 2006 overtuigd was, was de weg vrij voor PPS binnen grote projecten van het Rijk. Hiermee heeft Eversdijk (2015) een spanning tussen het politiek en ambtelijk apparaat blootgelegd. In dit rapport wordt een kijk gegeven in hoe het politieke en besluitvormingsproces van de lokale overheid zich heeft afgespeeld.

### 2.3.2 Legitimiteit

Legitimiteit staat voor verantwoordelijkheid en publieke waarden. Reynaers (2014) en Willems (2014) stellen dat PPS-projecten verschillend presteren met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling en het bewaken van de publieke waarden. Heuskes et. al. (2016) vindt dit opmerkelijk, want de dominante beeldvorming is dat PPS leidt tot depolitisering en tot het domineren van private waarden wat ten koste gaat van verantwoordelijkheid, democratisch gehalte en overige publieke waarden (vgl. Hodge et al., 2010; Van Ham & Koppenjan, 2002). Dit toont aan dat PPS volop potentie heeft omdat publieke, private én maatschappelijke controle elkaar kunnen aanvullen (Heuskes et. al., 2016). De bevinding van Sanders (2013) sluit aan op dat PPS vaak wordt gebruikt als referentiestrategie voor te veel overheid-, markt- of netwerkbestuur. In dit onderzoek wordt gekeken of een referentiestrategie van Sanders (2013) hier van toepassing is geweest.

Ondanks dat er – zowel nationaal als internationaal – veel onderzoek is gedaan naar overheidsbesluitvorming, is er specifiek op PPS-besluitvorming weinig wetenschappelijke kennis (Eversdijk, 2009). Eversdijk (2015) heeft onderzoek gedaan naar besluitvorming bij PPS-infrastructuurvraagstukken bij het Rijk. Hier werd gebruikt gemaakt van Public-Private-Comparator (PPC). PPC is een financieel afweginginstrument dat de verwachte financiële meerwaarde berekent ten opzichte van een traditionele uitvoering van een project. Rijkswaterstaat hecht hier veel waarde aan omdat enkel van de uitkomst afgeweken mag worden wanneer de directeur-generaal



toestemming daartoe geeft. Eversdijk (2015) toont aan dat de uitkomsten van PPC vaak niet worden opgevolgd. Tegendraads handelen ten opzichte van de PPC-uitkomst vertelt ons enerzijds dat wanneer PPS als gunstig werd beschouwd, niet voor PPS werd gekozen en anderzijds wanneer PPS als negatief werd beschouwd juist voor PPS werd gekozen. De motieven om af te wijken van de PPC-uitkomst bevatten een grote diversiteit en waren per project verschillend. Denk hierbij aan bestuurlijke afspraken tussen ministerie en regionale overheden over de openingsdatum, (geen) private optimalisaties, nauwelijks tijdwinst of het ontbreken van kennis van PPS (Eversdijk, 2013; Eversdijk, 2015).

Eversdijk (2015) concludeert dat de keuze voor PPS niet afhankelijk is van objectieve afwegingen. Middels subjectieve argumenten wordt afgeweken van het advies van een objectief instrument als PPC. Het huidige rapport verschilt ten opzichte van het onderzoek van Eversdijk (2015). Er wordt niet gekeken naar de keuze voor wel of geen PPS, maar er wordt gekeken naar het proces waarin verschillende afwegingen worden genomen die vervolgens leiden tot één van de argumenten die onderdeel zijn van de beslissing pro of contra PPS.

Zoals Eversdijk (2015) concludeert is de uiteindelijke keuze voor PPS niet objectief, maar een afweging van publieke bestuurders. Heukes (2016) bevestigt dit met het statement dat het effect op PPS wordt beïnvloed door publieke bestuurders, politici, ambtenaren en stakeholders. Deze hiervoor benoemde actoren worden in hun besluit voor pro of contra PPS beïnvloed door eerdere genomen besluiten (Eversdijk, 2015). Dit sluit aan bij eerdere uitspraken over dat het belang van context sterk telt.

### 2.3.3 Ontwikkelingswensen van PPS

Uit onderzoek van de algemene rekenkamer (2009) blijkt dat de keuze voor wel of geen PPS onvoldoende onderbouwd is. Dit wordt beaamd door de wetenschap (Eversdijk, 2015). Om hier meer over te weten pleit Ruding (2008) voor meer openheid over besluitvorming en argumentatie (Ruding, 2008). Openheid over besluitvorming kan tevens gezien worden als openheid over de eerder omschreven legitimiteit. Volgens Ruding (2008) moeten objectiviteit en openheid van legitimiteit ervoor zorgen dat overheidsbesturen 'oneerlijke argumenten' gebruiken om het besluit van PPS te onderbouwen.

De ontwikkelingswensen openheid van legitimiteit en objectiviteit dienen beide het doel om PPS in de toekomst beter te laten functioneren. Deze wensen zijn duidelijk en verwezenlijken het doel om oneerlijke argumenten voor wel of geen PPS te reduceren. De vraag is echter hoe beide wensen zich tot elkaar verhouden. Kunnen openheid van legitimiteit en objectiviteit parallel naast elkaar verlopen? Versterken openheid van legitimiteit en objectiviteit elkaar of is er sprake van een trade-off? De verhouding tussen openheid van legitimiteit en objectiviteit binnen een besluitvormingsproces binnen PPS staat in dit rapport centraal.



### 3 Probleemstelling

Zowel de wetenschap als de praktijk zetten vraagtekens bij de huidige wijze van het maken van beslissingen bij PPS. De vraagtekens worden gezet bij huidige subjectieve argumentatiewijze die beslissers gebruiken om tot een besluit pro of contra PPS te komen (Heuskes, 2016). Objectieve adviezen worden middels subjectieve argumenten verworpen (Eversdijk, 2015). Dit wijst op het recht van regeren van een bestuurder; de legitimiteit van een bestuurder. Hierover moet meer openheid overgegeven worden zodat de kans op oneerlijke en subjectieve argumenten afneemt (Ruding, 2008). Het is echter de vraag hoe de wensen aangaande legitimiteit en objectiviteit zich tot elkaar verhouden. Kunnen ze parallel van elkaar functioneren of is er sprake van een trade-off?

#### 3.1 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is driedelig. Ten eerste beschrijft het onderzoek een PPS-traject aan de hand van etnografisch onderzoek. Ten tweede wordt onderzocht hoe de thema's legitimiteit en objectiviteit zich tot elkaar verhouden in die casus. Ten derde is het doel om een onderzoek af te leveren, waarin conclusies en aanbevelingen staan over legitimiteit en objectiviteit bij een PPS-traject. Derhalve geeft dit onderzoek handvaten hoe PPS-trajecten zich verhouden tot de wens naar legitimiteit en objectiviteit.

#### 3.2 Hoofdvraag en deelvragen

Hoe verhouden objectiviteit en legitimiteit zich tot elkaar in de publieke besluitvormingsproces over PPS?

##### 3.2.1 Deelvragen

De centrale vraagstelling wordt beantwoord door middel van de volgende theoretische en empirische deelvragen:

##### *Theoretisch*

1. Welke theorieën zijn geschikt om PPS-besluitvormingsprocessen te begrijpen?

##### *Empirisch*

1. Op welke manier wordt in het besluitvormingstraject legitimiteit belicht?
2. Op welke manier wordt in het besluitvormingstraject objectiviteit belicht?

De deelvragen worden beantwoord worden eerst op empirische wijzen, observaties en interviews, om een actor perspectief te hanteren. Via de actoren en theorieën wordt de totstandkoming van het besluitvormingstraject in kaart gebracht. Vervolgens wordt met een objectievere lens geabstraheerd en de verhouding tussen objectiviteit en legitimiteit uiteengezet.

#### 3.3 Operationalisering begrippen

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

Het begrip 'publiek-private samenwerking' dient uitgelegd te worden. In het vooronderzoek blijkt dat de literatuur onderscheid maakt tussen verschillende vormen van PPS. De definitie van PPS in dit

onderzoek luidt als volgt: “Een tijdelijke samenwerkingsrelatie (voor de duur van het project of de overeenkomst) tussen een publieke partij (vaak de opdrachtgever) en een private partij (vaak de opdrachtnemer) in een bepaalde samenwerkingsvorm gericht op het gezamenlijk realiseren van een publiek product of het verlenen van een publieke dienst, en gericht op het gezamenlijk delen van risico’s, kosten, opbrengsten en zeggenschap” (Eversdijk, 2009, p. 4). Een verdere toelichting over de definitie van PPS staat in de paragraaf 2.2.3.

Het begrip ‘objectiviteit’ dient uitgelegd te worden. De literatuur en de praktijk wensen beide een objectiever PPS-proces en daarom is het begrip opgenomen in de hoofdvraag. De definitie van objectiviteit in dit onderzoek luidt als volgt: *‘onafhankelijk van meningen van mensen, en geen interpretatie bij nodig’* (Encyclo, 2017). Het staat lijnrecht tegenover subjectiviteit. Het begrip is ook wel een synoniem van neutraal of onpartijdig.

Het begrip ‘legitimiteit’ dient uitgelegd te worden. De literatuur en de praktijk wensen beide een objectiever PPS-proces en daarom is het begrip opgenomen in de hoofdvraag. De definitie van objectiviteit in dit onderzoek luidt als volgt: *‘het recht van de heerser om te regeren. Deze heerser kan een wethouder of een regeringscollege zijn’* (Encyclo, 2017). Het tegenovergestelde van legitimiteit is als de macht onjuist is verkregen of verkeerd wordt gebruikt. Een verdere toelichting over het begrip legitimiteit staat beschreven in paragraaf 2.3.2.

### 3.4 Relevantie

In deze paragraaf wordt de relevantie van het onderzoek behandeld middels de maatschappelijke en de wetenschappelijke relevantie.

#### 3.4.1 Maatschappelijk relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek geldt voor de publieke organisatie en dan in het specifiek voor het ambtelijk apparaat en de politiek. Dit onderzoek laat de spagaat zien van de wens vanuit zowel de wetenschap en de praktijk over objectiviteit en transparantie van legitimiteit. Het daagt de politiek en het ambtelijk apparaat uit om kritisch naar hun invloed te kijken in een PPS-traject. Zowel de politiek en het ambtelijk apparaat kan bewust overwegen of ze het noodzakelijk achten om trajecten in de politiek plaats te laten vinden. Het bewust handelen van zowel het ambtelijk apparaat als de politiek resulteert erin dat PPS beter kan functioneren. Daarnaast is er vanuit de praktijk het streven om objectiviteit en transparantie van legitimiteit te versterken. In dit onderzoek worden beide wensen meer belicht: wat betekent dit en wat moet daar voor gedaan worden?

#### 3.4.2 Wetenschappelijke relevantie

Het onderzoek brengt meer kennis op de bestaande literatuur omdat daar op dit moment een kennishiaat bevindt. Veel onderzoeken hebben zich gefocust op PPS-onderzoeken die zich op de uiteindelijke uitkomsten van PPS richten zoals de contractvorm, transactiekosten of efficiëntie richten (Heuskes, 2016). Dit onderzoek richt zich op het proces van besluitvorming met daarbij de spanning tussen legitimiteit en objectiviteit terwijl de contractvorm de uitkomst is van een proces.

Daarnaast focussen ‘reguliere’ PPS-onderzoeken zich op de sectoren infrastructuur en stedelijke ontwikkeling bij de rijksoverheid (Van den Hurk, 2017). Het huidige onderzoek vindt plaats binnen de gemeentelijke context van de sportsector. Hierdoor verschilt het tweeledig ten opzichte van eerdere onderzoeken, wat resulteert in een andere spanningsveld van belangen waardoor op een andere

wijze het proces wordt doorlopen. Ten eerste is er het verschil tussen het Rijk en de lokale overheid, en als tweede het verschil tussen de sportsector en de infrastructuur sector.

Als laatste is dit een etnografische singlecase studie. Dit verschilt van overige studies omdat die voornamelijk middels interviews, enquêtes of documentanalyses terugblikken met behulp van een retroperspectief op het inmiddels verstreken proces. In dit onderzoek heeft de onderzoeker 'real-time' geobserveerd in het proces. In verschillende wetenschappelijke artikelen wordt de context rondom een PPS-proces als essentieel punt geacht. De context heeft invloed op het besluit pro of contra PPS maar ook op de realisatie of de PPS succesvol functioneert. In deze casus is veel politieke druk geweest. Of andere onderzochte casussen ook deze druk hadden, is onbekend. In dit onderzoek wordt de politieke druk van de casus herkent wat kan leiden tot nieuwe inzichten. Door de singlecase studie kan de context van een casus worden onderzocht, wat kan resulteren in herkenning of toevoeging van huidige contextfactoren in de literatuur van PPS.

## 4 Theoretisch kader

Dit hoofdstuk zet theorieconcepten uiteen die worden gebruikt voor de data-analyse om besluitvormingsprocessen bij PPS beter te begrijpen. Om het vraagstuk beter te begrijpen is in dit onderzoek gebruik gemaakt van het rondemodell (Teisman, 2005) en de padafhankelijkheidstheorie (Sydow, 2009). Met behulp van deze wetenschappelijke modellen is de casus uiteengezet, wat heeft gezorgd voor beter begrip over hoe de casus in elkaar zat. Het rondemodell richt zich meer op verschillende projectgroepen die aan een project hebben gewerkt en hoe deze met elkaar in verbinding staan. Padafhankelijkheid laat zien dat een traject zich in de tijd steeds verder focust en daarmee verschillende opties gaande het proces uitsluit. Uiteindelijk zijn beide theorieën gekoppeld en gebruikt in het analyse hoofdstuk om de casus beter te begrijpen.

### 4.1 Rondemodell

Het rondemodell is ontstaan door het samenvoegen van specifieke elementen van het fase-model (Bryson & Crosby, 1992) en het stromenmodel (Kingdon, 1984). Het fase-model gaat ervan uit dat een actor het beleid maakt vanuit een probleemanalyse en daarmee voor oplossingen zorgt en uiteindelijk de beleidsadoptie, inpassing en evaluatie doet. Het stromenmodel is gefragmenteerd in een probleem-, oplossing- en beleidsstroom. Wanneer deze stromen met toevalligheid elkaar kruisen, wordt er progressie gemaakt.

Het rondemodell gaat ervan uit dat het proces niet direct wordt vastgelegd maar voortdurende aanpassingen ondervindt. Tijdens een proces van aanpassing wisselen betrokken actoren van positie en rol (Bekkers, 2007). Om te begrijpen hoe besluitvorming verloopt, is het belangrijk om de variëteit aan actoren, doelen en oplossingen te analyseren en tevens te kijken naar hun dynamiek en de wijze waarop deze elementen op elkaar interacteren (Teisman, 2005).

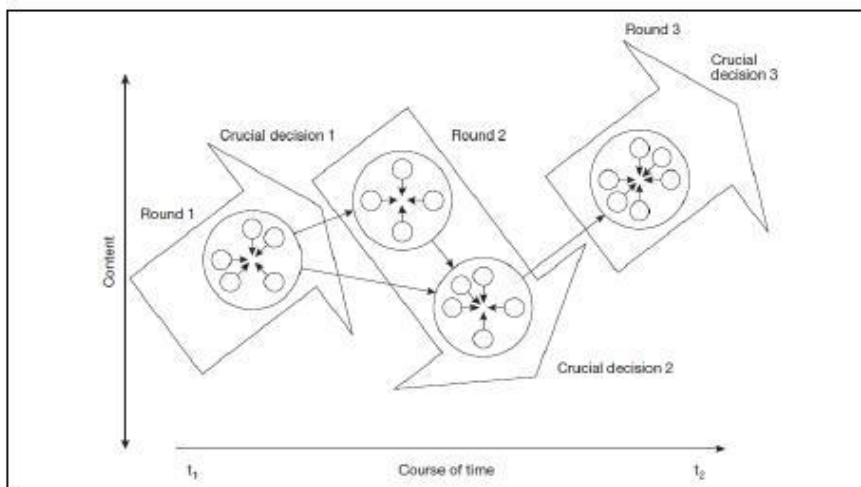
De focus in het rondemodell ligt op de interactie tussen betekenisvolle actoren. De aanname bij dit model is dat beleidsoplossingen en problemen relevant zijn voor beleidsprocessen. Een veelgebruikte theorie om beleidsprocessen te analyseren is het actorperspectief (Scharpf et al., 1978; Teisman, 1998). De interactie bepaalt de uitkomst van (een deel van) het proces. Hoe actoren met elkaar interacteren is essentieel om te weten. Elke actor acteert vanuit een eigen achtergrond en belevingswereld. De betrokken actoren hebben elk eigen percepties van het probleem, mogelijke oplossingen en meningen. Om besluitvorming te begrijpen is het daardoor essentieel om de objectiviteit en dynamiek van de interactie tussen actoren te begrijpen. Dit heeft betrekking op complexe besluitvormingsprocessen waarin meerdere actoren aanwezig zijn die gezamenlijk - maar ook elk afzonderlijk - beslissingen maken wat uiteindelijk invloed heeft op het proces (Teisman, 2000).

Het rondemodell kan gezien worden als een interactieve benadering (Scharpf, 1997). Het ontstaan van beleid hangt niet af van een enkele actor maar is het resultaat van een serie van genomen besluiten door verschillende actoren (Teisman, 1992). *'Rather it is likely to result from the strategic interaction among several or many policy actors, each with its own understanding of the nature of the problem and the feasibility of particular solutions, each with its own individual and institutional self-interest and its own normative preferences, and each with its own capabilities or action resources that may be employed to affect the outcome'* (Scharpf, 1997, p11). Het citaat stipt aan dat elk individu een eigen perceptie en framing heeft van de wereld en dus de realiteit. De mogelijkheid bestaat dat een actor dezelfde activiteit anders frameert en ervaart dan een andere actor. Vanuit die

ervaring en framing wordt een referentiepunt gecreëerd die ervoor zorgt dat elke actor zijn vanuit zijn eigen capaciteiten en belang een bijdrage levert aan het traject.

Het model gaat ervan uit dat het proces niet lineair van aard is en grillig verloopt. Een logische fasering van beslissingen wordt zelden aangetroffen (Teisman, 2005). Toeval speelt een belangrijke rol in de complexe besluitvormingsprocessen waar strategisch handelingen actoren beïnvloeden. Het rondemodell neemt afstand van een rationeel en gefaseerd karakter van besluitvorming. Het is net zo belangrijk om oog te hebben voor het chaotische karakter van een besluitvormingsproces, omdat een logische fasering van beslissingen sporadisch wordt ondervonden (Teisman, 2005).

Het einde van een beleidsronde wordt niet bepaald door de factor tijd, zoals bij een voorbereidingsfase of ontwikkelingsfase. Het is het start- en conclusiepunt van een bepaalde periode die het einde bepaalt. Een dergelijke periode wordt ook wel een 'decision-making round' genoemd (Teisman, 2000). Een beleidsronde eindigt met een cruciale beslissing, welke een oplossing biedt voor de centrale vraag in de betreffende beleidsronde (Koppenjan & Klijn, 2004). Deze cruciale beslissing zorgt ervoor dat een nieuwe beleidsronde wordt gestart. Besluitvorming moet vanuit deze gedachte dan ook begrepen worden als een permanent ontwikkelings- en doorontwikkelingsproces (Bekkers, 2007). Voorgaande beslissingen zijn in een latere periode of besluitvorming een belangrijk referentiepunt van het gedrag van de actoren op dat moment.



*Figuur 1: rondemodell (Koppenjan & Klijn, 2004)*

Bij het rondemodell wordt niet één centrale actor gevolgd maar het hele proces. In het onderzoek van Teisman (2007) wordt het proces van de Betuwelijn geanalyseerd middels het rondemodell. De analyse ging als volgt: ronde 1 is gestart met de Rotterdamse havenautoriteit om een treinverbinding met Duitsland te maken. Twee jaar later startte ronde 2 door een lobby binnen het ministerie. Dit illustreert dat meerdere actoren rondes kunnen initiëren en opstarten. Het is niet gekoppeld aan de centrale actor die wellicht besluiten neemt, maar gekoppeld aan het doeleinde van het proces.

## 4.2 Padafhankelijkheidstheorie

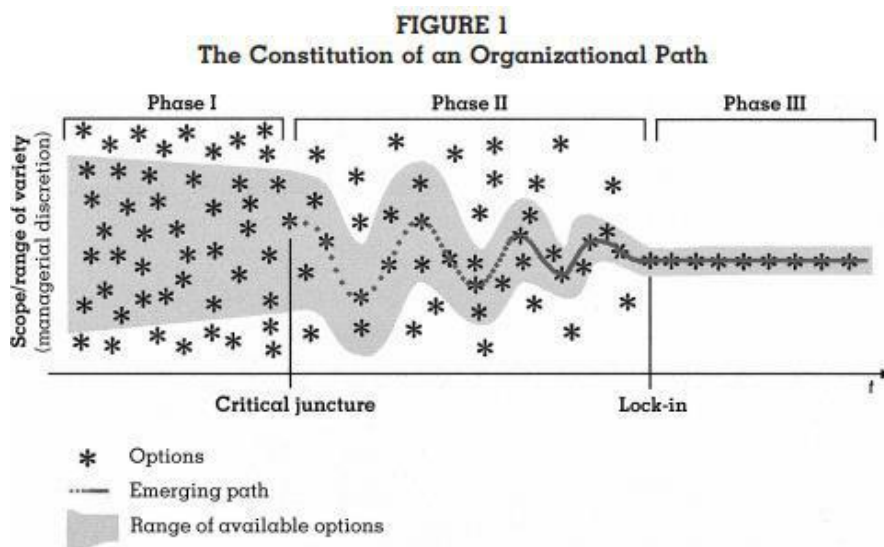
Besluitvorming in complexe systemen is volgens Cairney (2012) gevoelig voor de initiële condities in een systeem. Deze initiële condities produceren een zogenaamde 'lange termijn momentum', ook

wel padafhankelijkheid genoemd. De padafhankelijkheidstheorie herkent de complexiteit van besluitvorming: *'The outcome cannot be known unless the process has been formed'* (Sydow, 2009; p.8).

De padafhankelijkheidstheorie verwijst naar het belang van de proceshistorie bij besluitvorming. Voor besluitvorming betekent dit dat het lastig kan zijn om de ingeslagen route te verlaten, omdat de hoeveelheid energie die nodig is om het systeem te veranderen niet opweegt tegen de voordelen van de verandering. Proceshistorie is van belang voor het verklaren van strategische keuzes en falen van organisaties.

Om te begrijpen wat padafhankelijkheid is, is het belangrijk om te weten dat het gaat om een framework voor een proces; *'It is, first of all, a process'* (Sydow, 2009, p5). Padafhankelijkheid is een theorie die ingaat op het gehele proces wat uiteindelijk komt tot een besluit. Het beginpunt van padafhankelijkheid is de spanning van het belang van het verleden voor toekomstige acties (Teece, et. al, 1997), waarmee tegengas wordt gegeven aan historische en onbegrensde gedachten van rationele keuzes (Sydow, 2009).

Sydow (2009) heeft een framework gemaakt met drie ontwikkelingsfasen van padafhankelijkheid die in de bovenstaande alinea zijn benoemd. David (1994) stelt dat een proces en organisaties geschiedenis dragen. Deze geschiedenis kan niet worden onderbroken en doet er altijd toe. Door de aanwezigheid van organisatie- of procesgeschiedenis zijn er direct een aantal opties niet mogelijk. De schaduw in het figuur hieronder illustreert de organisatiegeschiedenis. Hieronder worden de drie fasen verder uiteengezet.



*Figuur 2: Padafhankelijkheidsmodel (Sydow, 2009)*

Zoals te zien in figuur 2 kenmerkt fase 1 zich ondanks de organisatiegeschiedenis, zich met een brede strekking van acties. De consequenties van deze acties zijn op dat moment nog niet te voorspellen (Mahoney, 2000). Beslissingen in deze fase kunnen onbedoelde verrijkende gevolgen hebben. Sinds organisaties als sociale systemen worden gezien en niet meer als markten of natuurlijke gehelen, worden gebeurtenissen of beslissingen in organisaties niet als onschuldig, random of klein gezien (Sydow, 2009). Het kan zijn dat het wordt gestimuleerd door grotere gebeurtenissen of een strategie.

De beslissingen die worden gemaakt in deze fase zijn niet altijd te overzien. Een random onvoorziene eerste stap kan veelal onbewuste gevolgen met zich meebrengen (Merton, 1936; David 1985). Deze fase eindigt door een cruciale beslissing. Deze onvoorziene maar cruciale beslissing geeft de voorkeur voor een oplossing wat onbewust leidt tot een 'critical juncture' (Collier, 1991). Dit is een beslissing of actie die de toekomstige ontwikkeling van het proces trekt.

De tweede fase is de fase van formatie. De strekking van acties is versmald door beslissingen uit fase 1. Hierdoor wordt gesproken van een dynamisch zelfversterkend proces (Arthur, 1994) waarin het kenmerkend is dat een nieuw regime het proces overneemt. Het is in deze fase mogelijk dat actoren niet meer deelnemen aan het proces of wisselen van rol en positie. Dit sluit tevens aan bij het rondemodell (Teisman, 2000). In de loop van fase 2 komt een dominante oplossing. Deze dominante oplossing activeert een onomkeerbaar actiepatroon (Giddens, 1984). Dit betekent dat het gehele proces in toenemende mate onomkeerbaar wordt. De keuze om het proces te continueren betekent dat er een pad wordt gecreëerd. In deze fase zijn door zowel organisatie- als procesgeschiedenis minder beslissruimte en acties mogelijk vergeleken met fase 1. Echter, er is in fase 2 nog steeds ruimte voor keuzes.

De vertaling van fase 2 naar fase 3 - de 'lock-in' fase - is kenmerkend voor een verdere samentrekking van datgene wat uiteindelijk leidt tot een 'lock-in'. Een 'lock-in' is een dominant keuzepatroon wat uiteindelijk vast komt te zitten. De acties in het proces zijn volledig toegewijd aan een pad. Binnen de 'lock-in' is ruimte voor variatie omdat sociale invloeden een rol hebben (Pierson, 2000; Thelen, 1999; Burgelman, 2002). De actoren hebben alsnog beweegruimte in betekenisgeving hoe men de 'lock-in' ervaart en invult. Actoren kunnen bijvoorbeeld nog steeds verschillen van mening wat betreft de invulling van de oplossing. De 'lock-in' maakt het proces mogelijk inefficiënt omdat het niet de mogelijkheid heeft om een beter alternatief te gebruiken. Inefficiënt betekent in deze context niet dat er een economisch efficiëntere optie is. Het gevaar bestaat wanneer een proces in een 'lock-in' komt, er niet de mogelijkheid is om op nieuwe, meer efficiëntere alternatieven in te spelen. Dit is relevant wanneer interne of externe omstandigheden veranderd zijn waardoor nieuwe alternatieven ontstaan.

Figuur 2 verbeeldt het proces zoals is omschreven in de drie fases. Het model en haar functioneren is per casus verschillend. De specifieke context van de desbetreffende casus is van essentieel belang. Padafhankelijkheid refereert niet naar de staat dat men padafhankelijk is vanaf het begin. Het belicht dat processen mogelijk eindigen in een 'lock-in'. Garud (2010) stelt dat padafhankelijkheid zeer geschikt is voor actoren - zoals managers en administrators - die niet de tijd hebben om als volwaardige actor in het proces te participeren. Middels deze methode analyseren zij of hun proces 'lock-in gevaar' heeft.

Pierson (2000) stelt dat de padafhankelijkheidstheorie gebaseerd is op de markt. Als de theorie wordt toegepast in de politieke omgeving kan dit niet één op één worden overgenomen. De politieke omgeving is namelijk anders omdat het een intrinsieke complexiteit en ondoorzichtigheid bevat. Er zijn drie belangrijke karaktereigenschappen die de politiek heeft waardoor het beeld verandert.

- Ten eerste de afwezigheid van een efficiency-belang bij competitie en leren. Bij bedrijven is dit wel aanwezig vanwege hun streven naar winstmaximalisatie.
- Ten tweede hebben politici een korte termijn horizon. Het tevreden houden van de publieke opinie is een essentieel goed voor hen. Hierdoor wordt veel aandacht besteed aan issues die



kortdag spelen omdat dat de publieke opinie voornamelijk beïnvloedt. Moeilijke en gevoelige beslissingen worden dikwijls vermeden zodat ze niet aan de desbetreffende politicus worden gekoppeld.

- Ten derde heeft het politieke instituut een stevige status quo. De structuur en gedragsregels van het politieke instituut zijn zeer specifiek. Het is stevig geworteld in vele andere instituten waardoor veranderen lastig is. Dit betekent ook dat processen strikt volgens de regels van het instituut moeten verlopen.

Pierson (2000) omschrijft - met bovenstaande karaktereigenschappen in het achterhoofd - vier verschillende nieuwe punten waarmee padafhankelijkheid in de politieke omgeving rekening moet houden.

- Ten eerste begint een proces onder een set van eerdere voorwaarden. Deze voorwaarden kunnen kaders zijn die door de politiek zijn opgesteld zoals beleidsreglementen over bepaalde issues. Deze zijn opgesteld om niet het economische redement maar het collectief belang te verhogen.
- Ten tweede hebben kleine evenementen, als ze op het juiste moment plaatsvinden, mogelijk grote gevolgen en langdurige consequenties.
- Ten derde de cruciale rol voor timing en het verleden. Onderdelen uit het verleden zijn belangrijker dan de activiteiten in de toekomst. Als een evenement 'te laat' plaatsvindt, kan het nu nog geen effect hebben, terwijl eerdere evenementen grote gevolgen kunnen hebben.
- Ten vierde kan positieve inbreng in het proces leiden tot een evenwicht. Dit evenwicht zorgt ervoor dat het proces stabiel verloopt en bestand is tegen weerstand.

#### 4.3 Hoe verhouden rondemodell en padafhankelijkheid zich tot elkaar?

Het theoretisch kader biedt een verklaring voor het complexe, dynamische en toevallige verloop van besluitvorming. De theorieën in dit onderzoek betreffen de netwerken van actoren die gekoppeld zijn aan de betreffende casus. Vervolgens is aan de hand van het rondemodell de relatie tussen dynamiek en de cruciale momenten in het proces van besluitvorming aangegeven. Tenslotte is aan de hand van de padafhankelijkheidstheorie de relatie tussen toeval en een zelfversterkend mechanisme aangegeven. Sociaal geconstrueerde, toevallige beslissingen leiden tot een onomkeerbare beslissing waardoor actoren het ervaren alsof er geen weg terug is.

De begrippen 'critical juncture' van de padafhankelijkheidstheorie en 'cruciale beslissing' uit het rondemodell lijken op elkaar maar verschillen wel degelijk in definitie. Alhoewel het beide om een cruciale beslissing gaat, gaat het bij de padafhankelijkheidstheorie om een enkele beslissing die bepalend is voor het gehele proces. Terwijl bij de cruciale beslissing van het rondemodell beantwoording wordt gegeven aan beleidsvragen waardoor een nieuwe ronde start waarin een nieuwe beleidsvraag wordt beantwoord. Kortom: in een proces zijn meerdere cruciale beslissingen die beleidsvragen beantwoorden en is er slechts één 'critical juncture'. De mogelijkheid bestaat dat een cruciale beslissing van de beleidsvragen direct de 'critical juncture' is, maar dat hoeft niet het geval te zijn.

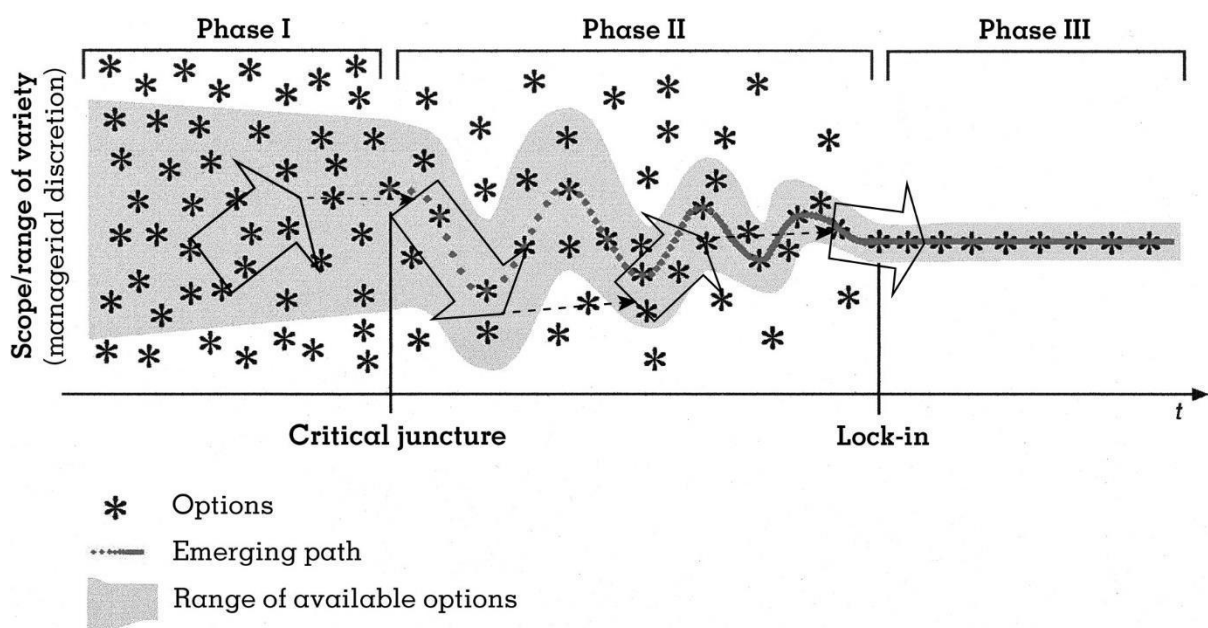
De padafhankelijkheidstheorie stelt dat het continueren van het proces, het proces steeds minder onomkeerbaar maakt. Binnen dit gedachtegoed is plaats om met behulp van het rondemodell te



analyseren welke andere cruciale beslissingen hebben plaatsgevonden. Beide modellen herkennen het chaotische en toevallige karakter van besluitvorming. Daarnaast herkennen de modellen ook dat eerdere beslissingen in het proces een belangrijke rol hebben in de voortgang van het proces. Het rondemodel vertelt dat beslissingen uit het procesverleden een belangrijk referentiepunt zijn voor actoren die in het proces participeren. De padafhankelijkheidstheorie sluit hierop aan. Echter, toont de padafhankelijkheidstheorie tweeledig aan hoe de keuzemogelijkheden worden beperkt in de loop van het proces:

- Als eerste de beslissing om het proces te continueren. Dit is een beslissing waardoor het proces steeds minder omkeerbaar wordt.
- Ten tweede zorgen besluiten voor het beperken van de keuzemogelijkheden van het toekomstige proces omdat een besluit voor concretisering andere keuzemogelijkheden uitsluit. Deze kunnen vervolgens niet meer worden gekozen door het eerdere besluit in het proces.

In dit onderzoek worden beide modellen als volgt gecombineerd: de beleidsrondes van het rondemodel blijven in de schaduw van mogelijkheden van de padafhankelijkheidstheorie. De beleidsvragen die in elke ronde worden behandeld, zorgen voor een verdere vermindering van de mogelijkheden. Belangrijk is dat beleidsrondes niet per definitie gelinkt zijn aan de begrippen 'critical juncture' en 'lock-in'. Dit is niet uitgesloten maar hoeft dus niet per definitie. Er vinden ook gebeurtenissen plaats die niet gekoppeld zijn aan de beleidsrondes maar toch een 'critical juncture' of 'lock-in' zijn. De beleidsrondes omvatten niet alle gebeurtenissen die invloed hebben op het proces. Dit is tevens te zien in figuur 3 hieronder waar de schaduw niet direct aan de beleidsrondes grenst en waarmee dus wordt geïllustreerd dat de beleidsrondes niet alomvattend zijn voor het proces. Desondanks spelen de beleidsrondes een belangrijke rol in het verder verminderen van de keuzemogelijkheden en dit wordt geïllustreerd middels stippelijntjes die het einde van een beleidsronde laten zien. Bij elke stippelijntje - en dus het einde van een beleidsronde - verandert de vernauwing van de schaduw. Dit laat zien dat elke beleidsronde de keuzes voor het gehele proces verder vermindert.



*Figuur 3: samengevoegd model van het rondenmodel en padafhankelijkheidsmodel*

In het figuur 3 waar beide modellen zijn gecombineerd, worden beleidsrondes steeds kleiner afgebeeld. De keuze om de beleidsrondes kleiner te illustreren is noodzakelijk omdat de rondes zich altijd afspelen binnen de schaduw van de padafhankelijkheidstheorie. Om dit te illustreren is het noodzakelijk om de rondes kleiner af te beelden. Het heeft niks te maken met de belangrijkheid of duur van de beleidsrondes.

## 5 Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methode van het rapport behandeld. Allereerst wordt toegelicht wat de werkwijze van dit onderzoek is. Vervolgens komen de volgende onderwerpen aan bod: het onderzoeksperspectief, de rol van de onderzoeker, een etnografisch onderzoek, de data-analyse en de betrouwbaarheid & validiteit. In de paragraaf van het etnografisch onderzoek worden de verschillende databronnen omschreven.

### 5.1 Abductie

Agar (2010) heeft vaak meegemaakt dat aan hem werd gevraagd: wat is je onderzoeksplan? Die vraag vond hij onterecht. Hij vond persoonlijk een andere vraag beter: waar ga je beginnen met zoeken voor antwoorden van je puzzel? Hij probeert hier duidelijk te maken dat het beste onderzoeksplan voor eenieder verschilt en dat het tevens niet zo rationeel opgesteld kan worden om het zo strak van te voren vast te leggen. De werkwijze die Agar (2010) illustreert is wezenlijk anders dan de bekende onderzoekswijze deductie (van theorie naar praktijk) en inductie (van praktijk naar theorie). Dit onderzoek is vertrokken vanuit een abductieve logica. In tegenstelling tot inductie en deductie (welke een stapsgewijs en rationeel proces nastreven) behelst abductief onderzoek een cirkel-spiraalachtige werkwijze.

Om dit te verduidelijken hebben Scharze-Shea & Yanow (2015) hier een beeldvormig verhaal over geschreven. Zij vertellen in hun boek over een dronken man die zijn verloren sleutels midden in de nacht op straat aan het zoeken is. Hij zag er hulpvragend uit waardoor een behulpzame voorbijganger hem vraagt 'waar zijn je sleutels gevallen?'. De dronken man wijst naar een plek enige meters van hen vandaan. De behulpzame voorbijganger vraagt hem verbaasd waarom hij dan hier aan het zoeken is. 'Omdat hier licht schijnt', verklaart de dronken man en hij wijst naar de lantaarnpaal boven hen. Scharze-Shea & Yanow (2015) proberen hiermee het punt te maken dat je onderzoek begint bij de kennis die je op dat moment bezit, zoals in het verhaal bij het licht dat een gedeelte van de straat belicht. Om de puzzel compleet te maken, moeten we starten met zoeken waar het licht is: bij bekende literatuur of kennis van de onderzoeker zelf. Geleidelijk beweegt de onderzoeker zijn eigen weg naar de plek waar de sleutel zich bevindt. Het uiteindelijke resultaat hangt af waar het licht uiteindelijk stopt en in hoeverre de onderzoeker op dat moment in staat is om de puzzel te leggen.

Dit onderzoek startte (eveneens met het spreekwoordelijke 'licht') met overleggen, documenten uit het archief en informele gesprekken. Het dronkenmansverhaal illustreert dat niet per definitie een stapsgewijs proces het onderzoek leidt. Elke ontdekking die wordt gedaan, leidt vervolgens weer tot een andere. Deze ontdekkingen staan niet vast en elke onderzoeker zal andere ontdekkingen doen. Zowel inductie als deductie pretenderen dat ze een stapsgewijs en rationeel proces hanteren. Abductie heeft geen vaststaand proces en de onderzoeker is op een ontdekkingstocht. Het is een constant schakelspel tussen het eigen perspectief van de onderzoeker, de literatuur en de praktijk van het onderzoek. Dit is niet te omschrijven in een stapsgewijs rationeel proces. Dit is een proces waarbij constant wordt geschakeld. Dit illustreert de cirkel-spiraalachtige werkwijze van abductie.

Een voorbeeld van abductie is dat tijdens het opstellen van het theoretisch kader en de literatuurstudie verschillende keren de vraag- en probleemstelling zijn aangepast. Dit laat zien dat de onderzoeker zich verrijkt met kennis, ditmaal uit de literatuur, waardoor de perceptie en werkelijkheid van de onderzoeker over het thema verandert.

## 5.2 Onderzoeksperspectief

In dit rapport wordt door de onderzoeker uitgegaan van een interpretatieve onderzoeksbenadering. Hierbij wordt gekeken naar de wijze waarop de respondenten betekenis geven aan de werkelijkheid. Een interpretatieve benadering is gebaseerd op de gedachte dat de werkelijkheid niet enkel gezien wordt als een stelsel van natuurlijke wetmatigheden. *“De werkelijkheid is een resultaat van het vermogen van de mens tot interpretatie, taalgebruik, reflectie en doelgericht en bewust handelen”* (Korzilius 2000, P5.). Door deze benadering kunnen verschillende visies en gedachtes over de casus bloot worden gelegd. Binnen interpretatief onderzoek bestaat er geen juist of onjuist antwoord en is er daardoor ruimte voor individuele verschillen. De onderzoeker interpreteert de betekenissen die mensen zelf aan het onderzochte fenomeen geven. De interpretatie van de onderzoeker heeft hierdoor een grote invloed op de bevindingen van het onderzoek. Bij de paragraaf over abductie is omschreven dat kennis en achtergrond van de onderzoeker de vertrekpunten zijn waar de onderzoeker begint met zoeken. Niet enkel waar hij begint te zoeken maar ook hoe de onderzoeker de resultaten verzamelt, waar de onderzoeker geïnteresseerd in is én hoe uiteindelijk de analyse wordt gedaan over de data is belangrijk. In al deze stappen hebben de kennis en ervaringen van de onderzoeker een grote invloed. Het is van belang dat de onderzoeker reflecteert op zijn rol en achtergrond om de kwaliteit van het onderzoek te bewaken.

## 5.3 Rol onderzoeker

De achtergrond van een onderzoeker is relevant gezien het vertrekpunt en de mogelijke conclusies die de onderzoeker trekt. Deze achtergrond zorgt ervoor dat je verbaasd of juist met herkenning reageert wanneer een activiteit plaatsvindt. De achtergrond van de onderzoeker heeft invloed op de uitkomsten van dit rapport.

Als onderzoeker moet ik dus bewust zijn van mijn eigen positie. Zoals interpretatief onderzoek refereert is er niet één werkelijkheid. Mijn persoonlijke aannames en denkbeelden spelen een rol in de interpretatie van data. Toen ik begon met observeren was ik grotendeels onbekend met de dynamiek in de publieke sector. Sterker nog, ik kom uit een ondernemersgezin en heb daardoor een eigen visie op publieke taken naar de markt. Om deze vooringenomenheid en aannames weg te nemen, is vanuit de literatuur een topiclijst opgesteld. De vragen zijn zo open mogelijk gesteld en er is bewust veel uitleg gevraagd zodat de mening van de respondenten zo duidelijk mogelijk werd. Uiteindelijk zijn de interpretaties van de vragen en de antwoorden altijd subjectief. Deze subjectiviteit is een logisch gevolg van kwalitatief onderzoek en de interpretatieve benadering. Het doel van dit onderzoek is dan ook niet om generaliseerbare conclusies en uitspraken te maken, maar om (door middel van uitspraken van respondenten en mijn observaties) de gedeelde en tegenstrijdige visies en gedachtes inzichtelijk te maken over hoe een proces bij de gemeente verloopt.

De kennis en achtergrond van de onderzoeker is relevant voor het eindresultaat. Ook de voorkennis van de onderzoeker over het onderzoeksthema is relevant en hoe de onderzoeker zelf het onderzoeksonderwerp bekijkt. Al deze facetten hebben invloed op de kennis en de vooringenomenheid van de onderzoeker over het onderzoeksthema (Schwartz-Shea, 2015).

Zoals aangegeven was ik onbekend met de publieke sector en ook het concept PPS toen ik startte met observeren. Hierdoor zullen andere aspecten mij meer opvallen tijdens de dataverzameling en

analyse dan bij personen die bekend zijn met beide. Het gevolg kan zijn dat ik daarover verrast ben, terwijl een respondent het als vanzelfsprekend ziet.

## 5.4 Etnografisch onderzoek

In dit onderzoek is op etnografische wijze data verzameld door middel van participerende observaties, fieldnotes en interviews. De onderzoeker maakt fieldnotes tijdens zijn observaties en bevindingen. Zo worden zaken waarover hij zich bijvoorbeeld verbaasde niet vergeten wanneer deze ook vanzelfsprekend worden voor de onderzoeker (Agar, 1986). Tijdens participatie in de onderzoeksomgeving wordt de onderzoeker steeds bekender met de thematieken PPS en de publieke sector.

Door etnografie wordt de onderzoeker snel bekend met het onderwerp en leert hij de gedragingen, normen en waarden van de onderzochte casus kennen. Niet alleen de gedragingen van respondenten zijn belangrijk, maar ook de context waarin de casus zich afspeelt. Een bijkomstigheid van participeren in de onderzoeksomgeving is dat de onderzoeker niet alleen toegang heeft tot de context, discussies en beleving, maar ook toegang heeft tot niet-openbare documenten van de gemeentelijke organisatie. Deze niet-openbare documentatie zorgt voor een duidelijker en completer beeld hoe dergelijke processen in de gemeentelijke sector verlopen. De totstandkoming van verschillende documenten laat de onderzoeker tevens de achtergrond zien van verschillende openbare en niet-openbare documenten.

De onderzoeksbenadering is bepalend voor de wijze van dataverzameling. Ten eerste is de onderzoeker door participerende observaties bekend geworden met het thema. Vanuit de praktijkervaring, praktijkkennis en wetenschappelijke kennis is een onderzoeksrichting gekozen. Vervolgens wordt er door middel van semigestructureerde diepte-interviews teruggeblikt op het besluitvormingsproces van de onderzochte casus. Bij de paragraaf 4.4.4. Interviews wordt dit verder toegelicht.

### 5.4.1 Participerende observaties

De herhaalde participerende observaties zorgen voor een bepaalde verbazing van de onderzoeker, wat vervolgens wordt omgezet in een zoektocht naar verklaringen (Schwartz-Shea & Yanow, 2015). Deze zoektocht wordt gedaan op een abductieve manier waarbij herhaaldelijk van observaties naar de literatuur wordt geswitcht en wat uiteindelijk resulteert in een onderzoeksrichting met een onderzoeksvraag. Zoals bij socioloog Beate Litting participeren in de omgeving essentieel was om tot de onderzoeksvraag te komen vanuit haar ervaringen in het veld, zo geldt dat ook voor dit onderzoek. Etnografie en participerende observaties waren noodzakelijk om tot de vraagstelling van dit rapport te komen.

Bij observaties kunnen handelingen, betekenissen, organisatiestructuren en formele en informele hiërarchie worden waargenomen die niet waren waargenomen bij interviews. Daarnaast zijn betekenissen uitkomsten van sociale interactie en die kunnen zowel in gesprekken als in handelingen tot stand komen (Weick, 1995). Tijdens de observaties zijn fieldnotes gemaakt, waarin het gedrag en de handelingen van de participanten in het proces zijn vastgelegd. Deze notities zijn uitgetypt en geanonimiseerd. Zo'n dergelijke dataset maakt het mogelijk om de 'tacit knowledge' van de casus en de participanten te ontdekken. 'Tacit knowledge' zijn keuzes voor bepaalde handelingen. Hierdoor krijg ik de mogelijkheid om als onderzoeker de taal van de respondenten te begrijpen.

#### 5.4.2 Documenten analyse

Tijdens de observaties zijn verschillende bestanden gedeeld die inzicht geven in de totstandkoming en het verloop van het proces, evenals de voorgeschiedenis. De onderzoeker heeft altijd volledige vrijheid gehad om niet-openbare documenten te bestuderen, waardoor veel kennis is verkregen over de geschiedenis van het proces.

#### 5.4.3 Literatuurstudie

Met 'tacit knowledge' is gedoken in de literatuur van PPS. Deze literatuur geeft belangrijke voorkennis voordat interviews worden afgenomen (Gratton & Jones, 2007). De literatuur draagt er aan bij dat de empirische gegevens beter worden begrepen. Dit is gedaan door eerder PPS-onderzoek te achterhalen. Daarnaast wordt door middel van literatuurstudie bekeken waar de wetenschappelijke relevantie zit. Verschillende auteurs geven aan dat er een kennishiaat is over het ambtelijke proces en het uiteindelijke besluit over PPS. Ook is de literatuur een belangrijke input om de onderzoeksrichting te problematiseren (Boeije, 2008).

#### 5.4.4 Interviews

Door middel van semigestructureerde diepte-interviews met in totaal negen respondenten is teruggeblikt op het proces van de onderzoekscasus. Door de kennis die is vergaard tijdens de observaties werden respondenten gevraagd naar meningen, ervaringen en gevoelens over het doorlopend proces en de genomen besluiten. Deze methode wordt 'member checking' genoemd omdat de respondenten via interviews bevestigd worden over het voorgaande proces (Cho, 2006). Door 'member checking' worden meningen en achterliggende drijfveren opgevraagd die niet tijdens observaties worden achterhaald. Tijdens de interviews is er één moment waarop respondenten deze kunnen uiten en ventileren waardoor er een rijkere dataset ontstaat. De respondenten zijn gekozen door de data vanuit de observaties. Hier is gekeken welke personen sleutelpersonen zijn binnen de casus en die zijn vervolgens gekozen als interviewrespondenten.

Met behulp van een topiclijst werden een aantal thema's behandeld die relevant bleken uit de fieldnotes, de literatuurstudie en het theoretisch kader. Deze vragen zijn op een bepaalde manier gesteld zodat er tegelijkertijd ruimte werd vrijgelaten voor eigen perceptie, meningen en nieuwe thema's die bij de respondenten leefden. Nieuwe inzichten werden na elk interview toegevoegd aan de topiclijst zodat deze bij volgende respondenten werden behandeld. De interviews werden dus gedeeltelijk gebaseerd op de topiclijst en er is vooral ingegaan op het verhaal en de betekenissen van de respondenten. Vanuit het verhaal van de respondenten werden bij aanknopingspunten topics uit de topiclijst bevestigd.

De interviews zijn allen, met één uitzondering, afgenomen in vergaderruimtes van de gemeentelijke organisatie waarin werd geparticipeerd. Alle interviews hebben gemiddeld één uur geduurd en zijn met toestemming van de respondenten opgenomen met een memorecorder. Vervolgens zijn deze woord voor woord uitgetypt en geanonimiseerd.

### 5.5 Thick description

De verschillende wijze van data verzamelen, observaties en interviews leidt tot een 'thick description'. Ponterotto (2006) heeft op basis van het werk van Ryle (1971), Geertz (1973), Denzin (1989), Holloway (1997) en Schwandt (2001) de onderstaande definitiebepaling van 'thick description' opgesteld.

'Thick description' geeft de onderzoeker de taak om de geobserveerde sociale actie in de context zowel te omschrijven als te interpreteren. 'Thick description' is de term die staat voor een zorgvuldige omschrijving van de geobserveerde sociale actie en de achterliggende motivatie voor deze acties. Doordat de onderzoeker participeert in de context wordt de context omschreven waarin de sociale acties zich afspelen. Het omvat niet alleen de gedachtes en gevoelens van de participanten, maar ook de complexiteit van onderlinge relaties. Op deze manier begrijpt de onderzoeker de onderzoeksresultaten beter, wat ook wel 'thick interpretation' wordt genoemd. Uiteindelijk moet dit leiden tot een 'thick meaning', wat betekent dat de lezer zich kan inleven in de onderzochte casus.

## 5.6 Data-analyse

Na het uitwerken van de empirische data zijn alle gegevens open gecodeerd. Vanuit de literatuurstudie, fieldnotes, de vraagsteldata en interviewresultaten worden de belangrijkste onderzoeksthema's bepaald. Uit die thema's zijn verschillende codes naar voren gekomen. Aan de hand van de opgestelde codes worden de interviews en fieldnotes gecodeerd. Codering is binnen kwalitatief onderzoek een van de belangrijkste hulpmiddelen om data te analyseren. Codering maakt het mogelijk om per thema groepen te maken zodat overeenkomsten en verschillen zichtbaar worden (Boeije, 2008). Bij het coderen is gebruik gemaakt van Nvivo. Dit is een softwareprogramma dat het proces van coderen en vervolgens het analyseren van kwalitatieve data vereenvoudigt.

De eerste stap van coderen is open coderen. Alle tot dan toe verzamelde gegevens zijn zorgvuldig gelezen en in fragmenten gedeeld. Al deze fragmenten hebben unieke codes gekregen. De volgende stap is axiaal coderen. Tijdens axiaal coderen wordt de betekenis van belangrijke begrippen achterhaald, het begrip omschreven en met voorbeelden geïllustreerd. Dit heeft twee doelen; (1) er wordt een onderscheid gemaakt tussen belangrijke en minder belangrijke elementen van het onderzoek en (2) het is een manier om de omvang van de gegevens en van het aantal codes te reduceren (Boeije, 2008). De laatste stap is selectief coderen waarmee structuur wordt aangebracht in de codes. De nadruk ligt op integratie en het leggen van verbanden tussen verschillende categorieën (Boeije, 2008).

## 5.7 Betrouwbaarheid en validiteit

Lincoln en Guba (Parkes & Smith, 2009) hebben als kritiek op positivisme een alternatief criterium voor betrouwbaarheid gemaakt, genaamd het 'naturalistic paradigm'. Dit onderzoek past via 'trustworthiness' en 'authenticity' de werkwijze van Lincoln en Guba toe (Bryman, 2015). Dit onderzoek richt zich op de kwaliteitscriteria van 'trustworthiness' die in de volgende paragrafen worden toegelicht.

### 5.7.1 Credibility

Credibility heeft een overeenkomst met interne validiteit. Het gaat hier over de geloofwaardigheid van de bevindingen (Bryman, 2015). In dit onderzoek wordt de geloofwaardigheid geborgd door het te richten op één onderzoeksgroep, namelijk de ambtenaren van de gemeente die betrokken zijn geweest bij het proces van de casus. De werkcontext en taal van deze ambtenaren zijn enigszins hetzelfde, waardoor uitspraken over deze groep geloofwaardig zijn. Om de geloofwaardigheid te vergroten zijn er meerdere onderzoeksmethoden gebruikt zoals semigestructureerde interviews, observaties, documenten-analyse en literatuur. Het gebruik van meerdere onderzoeksmethoden heet triangulatie (Bryman, 2015). Dit wordt versterkt door de abductieve onderzoekswijze, waar



constant wordt geschakeld tussen de perceptie van de onderzoeker, de literatuur en de onderzoekspraktijk. Het belichten van het onderwerp vanuit verschillende perspectieven bevordert de validiteit.

Om de interne validiteit te verhogen, wordt in het onderzoek gebruik gemaakt van ‘thick description’. Cho (2006) stelt dat het onrealistisch is om te denken dat alle gedachtes en gebeurtenissen juist of volledig omschreven worden binnen een onderzoek. Dit sluit aan bij de interpretatieve benadering waarin het juist niet het doel is om de waarheid te presenteren. De één-op-één overeenkomst tussen de werkelijkheid en een ‘thick description’ is niet mogelijk (Cho, 2009). Net zoals Cho (2009) streeft dit onderzoek wel naar een zo volledig en genuanceerd mogelijk verhaal. Volledige validiteit kan nooit behaald worden maar het is wel zaak om te streven naar een zo alomrijkende dataverzameling.

### 5.7.2 Transferability

Om een uitspraak te kunnen doen over de ambtenaren en het proces in het algemeen, komt de externe validiteit tot uiting. Externe validiteit geeft antwoord op de vraag of resultaten overdraagbaar of generaliseerbaar zijn naar andere situaties. Om hier antwoord op te geven, is het procesvraagstuk (het creëren van een zo gunstig mogelijk proces) verder uitgediept tot een onderliggende vraag: hoe verhouden de wensen objectiviteit en transparantie van legitimiteit zich tot elkaar? Het antwoord hierop is tevens relevant voor de lezer buiten de organisatie. De uitspraken over de verhouding tussen beide in het doorlopende gemeentelijke proces zijn overdraagbaar naar gemeentelijke processen van PPS in het algemeen. Om het gemeentelijke proces in kaart te brengen is gebruik gemaakt van de literatuur Padhafankelijkheidstheorie (Sydow, 2009) en het rondommodel (Teisman, 2009) om vanuit meerdere perspectieven de context van het proces te bekijken. Vervolgens is daar dieper op ingegaan door middel van wetenschappelijke literatuur over PPS. Door het te toetsen aan reeds bekende wetenschappelijke literatuur wordt de externe validiteit verhoogt.

### 5.7.3 Dependability

De betrouwbaarheid van een onderzoek laat zien of de resultaten reproduceerbaar zijn (Bryman, 2012). Door gebruik te maken van een min of meer dezelfde topiclijst bij de semigestructureerde interviews is er sprake van standaardisatie. ‘Min of meer’ is een nuance omdat na elk interview de topiclijst wordt herzien en, wanneer nieuwe inzichten zijn vergaard, de topiclijst wordt aangepast om de focus van het onderzoek te verbeteren (Graneheim & Lundman, 2004). Het herzien en verfijnen van de topiclijst na elk interview is een voorbeeld van abductief werken. Daarnaast wordt in de gaten gehouden of brede of onduidelijke begrippen uit de literatuur, zoals PPS of procesgeschiedenis, niet expliciet worden gebruikt tijdens de interviews. Als een begrip wordt gebruikt, heeft dit eerst uitleg zodat voor elke respondent het begrip dezelfde betekenis heeft. Op deze wijze kunnen de juiste conclusies worden getrokken en wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot door transcriberen. Zo worden de uitspraken van de respondent niet anders geïnterpreteerd door de onderzoeker maar wordt elk onderzoek volledig uitgetypt. Als er onduidelijkheid ontstaat tijdens een interview, wordt doorvragen toegepast om interpretatiefouten te reduceren. Daarnaast zijn verschillende, opvallende fenomenen onderzocht die tijdens de observatie de aandacht trokken. Hierdoor kon dieper worden ingegaan op bepaalde fenomenen. Ook weten de respondenten dat de onderzoeker de casus kent waardoor gericht naar bepaalde fenomenen werd gevraagd. Op een gegeven moment kan de onderzoeker zelfs in de taal van de onderzochte omgeving praten. Dit



verhoogt de betrouwbaarheid van het onderzoek omdat het helpt bij het begrip van de onderzochte omgeving.

#### 5.7.4 Confirmability

Onder confirmability wordt verstaan dat elke onderzoeker een uniek perspectief op de studie aanbrengt. Door het etnografische onderzoek heeft de onderzoeker een eigen perspectief ontwikkeld op de casus. De bevindingen die hieruit komen, kunnen door andere worden bevestigd. Dit is gedaan om na de observaties semi-gestructureerde interviews af te nemen. Tijdens deze interviews werden bepaalde bevindingen van de onderzoeker getest en op bevestigbaarheid getest. De bevestigbaarheid geldt niet alleen voor de respondenten maar ook voor wetenschappelijke literatuur. In welke mate zijn de onderzoeksresultaten herkenbaar in reeds bestaande literatuur en kunnen onbekendere onderzoeksresultaten op hun beurt in de toekomst herkend worden door toekomstige literatuur. Als dat het geval is, kan van herkenbare onderzoekconclusies worden gesproken.

## 6 Resultaten

In dit hoofdstuk is de etnografische data uiteengezet. Deze data bestaat uit verschillende databronnen. Om de resultaten en analyses te illustreren, is er gebruik gemaakt van citaten uit fieldnotes en interviews. De resultaten worden besproken aan de hand van groepen die achtereenvolgend aan de casus hebben gewerkt. Het chronologische verloop van deze groepen wordt aangehouden in dit hoofdstuk. De volgorde is als volgt: 5.1 expertpanel, 5.2 regieteam, 5.3 randvoorwaardeteam en 5.4 aanbestedingsteam. In deze paragrafen worden thema's besproken die betrekking hebben op de empirische deelvragen en leiden naar de beantwoording van de centrale vraagstelling in de conclusie.

### 6.1 Expertpanel

Het expertpanel is in navolging van de beladen raadsvergaderingen in 2014 in het leven geroepen. Dit had als politiek doel om naar de stad te luisteren en om advies te geven over de toekomst van het IJssportcentrum. Het expertpanel is een diverse groep bestaande uit een ambtenaar (concern control), een consultant ingehuurd door de gemeente als procesbegeleider, belangenbehartigers van de verenigingen en een sportondernemer. Deze groepssamenstelling is met opzet samengesteld zodat er vanuit verschillende belangen een advies wordt geformuleerd. Het advies is geen puur gemeentelijk advies vanwege de verschillende belangenbehartigers die participeerden in de groep.

Deze paragraaf gaat in op de betekenissen van de geïnterviewden en de onderzoeker. Tijdens de interviews is eerst een algemene vraag gesteld wat men van het proces vond. Die antwoorden, in combinatie met de fieldnotes, hebben geleid tot een ordening van data. Uit deze ordening komen de volgende thema's naar voren: 'uitgangspunten', 'politiek evenwicht herstellen' en 'exploitatie advies'.

#### 6.1.1 Uitgangspunten

Voor het opstellen van het advies zijn enkele uitgangspunten gevormd. Uit de interviews en observaties blijkt dat er twee uitgangspunten zijn. Het eerste uitgangspunt is direct ook de belangrijkste drijfveer geweest om het IJssportcentrum in eerste instantie te sluiten, namelijk een financieel voordeligere exploitatie. Om de totale bezuinigingsopgave van sport te realiseren bestond nog steeds de doelstelling om een groot gedeelte van deze bezuiniging te realiseren via het IJssportcentrum. Het tweede uitgangspunt was dat het een lange termijn oplossing zou zijn. Dit is een vorm van risicovermijding op twee vlakken: financieel en politiek. Financieel is op zijn beurt weer tweeledig. Aan de ene kant is het noodzakelijk om een lange termijn verbinding aan te gaan met een stabiele partij zodat de bezuinigingen structureel zijn en de gemeente zich niet over een aantal jaren nogmaals over dit dossier moet buigen. Daarnaast is het voordeliger om een lange termijn verbintenis aan te gaan omdat daardoor een derde partij meer tijd heeft om investeringen terug te verdienen en de exploitatie financieel rendabel te maken. Dit komt omdat een derde partij dan meer tijd heeft om efficiëntere investeringen te doen waardoor men meer geld kan verdienen. Een respondent omschreef de uitgangspunten als volgt:

*'Nou, die focus was kijken naar de levensvatbaarheid. Kijken of er mogelijkheden zijn of andere mogelijkheden waren om dat ding overeind te houden. Met als uitgangspunten, het moet goedkoper en voor lange termijn levensvatbaar blijven.'* (Lid expertpanel 1)

Binnen de gestelde uitgangspunten moest het expertpanel een toekomstadvies geven. De opgestelde uitgangspunten zijn sturend en richtinggevend voor het uiteindelijke advies. Uit de interviews blijkt dat deze uitgangspunten neigen naar een exploitatie van een marktpartij. Hierover leest u meer in de subparagraaf 6.1.3. Exploitatie advies.

### 6.1.2 Politiek evenwicht herstellen

Naast het toekomstadvies moest tevens het politieke evenwicht hersteld worden. Nadat het nieuws naar buiten kwam dat het IJssportcentrum zou sluiten, stonden de raadsvergaderingen vol met ijsminnend Eindhoven die in protest kwamen tegen het besluit. Om deze ijssportverenigingen te kalmeren is ervoor gekozen het sluiten voorlopig uit te stellen en met belanghebbenden uit de stad in gesprek te gaan. Een respondent legt uit dat door gesprekken te voeren, de onvrede in de stad gekanaliseerd kon worden:

*“Er wordt een politiek besluit genomen en dat valt niet goed. Dan gaat de politiek zich ermee bemoeien. Dan schiet het alle kanten op. En dan krijg je hele spannende avonden met belanghebbenden en verenigingen en dat is ook normaal een proces. Dan komt de emotie erbij en dan zoekt de raad een uitweg voor de emoties en die is gevonden in de vorm van het expertpanel.”*  
(Lid expertpanel 2)

Het expertpanel is vervolgens met circa veertig uiteenlopende initiatieven in gesprek gegaan. Alle initiatieven en de daarbij betrokken personen hadden eigen ideeën en opvattingen over wat er met het IJssportcentrum gedaan kon worden. Uit de interviews bleek onder andere de ijsverenigingen zelf een stichting wouden oprichten. De ijsverenigingen zagen dit als beste oplossing omdat een non-profit organisatie zoals een stichting beter het maatschappelijk belang zou faciliteren dan een commerciële exploitant. Een respondent legt uit dat het wantrouwen richting een commerciële partij zijn oorsprong kent door het commerciële belang wat men nastreeft:

*“Verenigingen hadden aangedragen dat ze graag een stichting op wilden richten. Zodat hun belang goed werd gefaciliteerd. Ze hadden erge argwaan richting een commerciële exploitant omdat dat niet hun belang zou vertegenwoordigen.”* (lid expertpanel 2)

Uit interviews blijkt dat de wens van de verenigingen om een stichting op te richten bij de politiek terecht is gekomen. De ‘linkse’ partijen in de raad prefereerden een stichtingsvorm vanwege het idealisme dat het beter is om het maatschappelijke zo goed mogelijk te borgen. Doordat de politiek zich ermee ging bemoeien, moest het expertpanel noodgedwongen in de casus de mogelijkheid openhouden dat een stichting mee zou doen. Naast de verenigingen zijn de andere circa veertig initiatieven uit de stad bevestigd door het expertpanel over hoe zij de toekomst van het IJssportcentrum voor zich zien. Een respondent legt uit dat de stad eenduidig aangeeft dat de gemeente niet de partij is voor dergelijke specifieke exploitaties.

*“We hebben heel veel gesprekken gehad met veel verschillende figuren. Veel gehoord maar een rode draad daarin was wel, ja ik zeg het in mijn woorden, jullie als gemeente kunnen dat helemaal niet. Zo’n ding exploiteren.”* (Lid expertpanel 1)

Het expertpanel heeft ‘de stad’ de gelegenheid gegeven om alle ideeën en frustratie over het IJssportcentrum te ventileren. Door naar hen te luisteren en hen serieus te nemen, werden de raadsvergaderingen erna een stuk minder bezocht. Dit is een signaal dat de onrust die in de stad

heerste, sterk verminderd was. Een respondent legt uit dat een raadsvergadering met weinig mensen op de tribune symbool staat voor de rust die is teruggekeerd:

*“Dus door mensen serieus te nemen en ze niet kleinerend te behandelen ontstaat de rust vanzelf. Want wij hebben daarna ook een raadsvergadering gehad dat er weinig mensen op de tribune zaten. Er werd niet meegeschreeuwd en niet meer naar de pers gezocht.” (Lid expertpanel 2)*

### 6.1.3 Exploitatie advies

Naast politiek evenwicht creëren, moest het expertpanel tevens een uitspraak doen over de toekomst van het IJssportcentrum. Dit advies is gevormd binnen de uitgangspunten en mening van de stad. De totstandkoming daarvan is hieronder uiteengezet.

Te beginnen met de uitgangspunten, goedkoper en voor lange termijn zekerheid, die zijn opgesteld voor het expertpanel. De uitgangspunten zijn sturend en richtinggevend voor het uiteindelijke advies. Uit de interviews blijkt dat men van mening is dat als het financieel voordeliger moet, een publieke partij ongeschikt is. Hierdoor is het laten exploiteren door een derde partij (bijvoorbeeld een marktpartij of een stichtingsvorm) de voornaamste optie. Uit de interviews blijkt dat het tweede uitgangspunt, de lange termijn zekerheid, stuurt in de keuze tussen een commerciële partij of een stichting. Een lange termijn pleit voor een organisatie die zowel organisatorisch als financieel ‘een stootje kan hebben’ en financiële tegenvallers zelf kan opvangen. De financiële en organisatorische zekerheid is volgens de respondenten beter geborgd bij een commerciële partij dan bij een stichting. Respondenten leggen uit dat een stichting te fragiele is en dat een ervaren onderneming een grotere financiële buffer heeft om tegenslagen op te vangen. Een onderneming kan zelf die tegenslagen opvangen terwijl een stichting die buffer niet heeft en de verwachting is na elke tegenslag op de stoep van de gemeente te staan voor een financiering. Een respondent laat zien hoe de twee randvoorwaarden volgens het expertpanel neigen naar een commerciële partij:

*‘Terwijl wij zo van hadden van, alles kan, maar als je voor die twee doelstellingen gaat en langer termijn oplossing en financiële opbrengst, dan vinden wij het verstandiger om naar een commerciële partij te gaan.’ (Lid expertpanel 1)*

De geïnterviewde die in deze groep participeerden waren dus vóór een commerciële partij als exploitant. Hier werden verschillende redenen voor genoemd. Een daarvan was dat het exploiteren van een dergelijke accommodatie geen corebusiness is voor de gemeente. Uit de interviews komt naar voren dat men vindt dat een dergelijke accommodatie een exploitant nodig heeft die de klanten naar binnen trekt en daar is een commerciële partij meer geschikt voor. De gemeente maakt de accommodatie niet aantrekkelijk en beheert en onderhoudt slechts de bestaande situatie. De ondernemende instelling en financiële drang van een commerciële partij wordt als noodzakelijk gezien omdat klanten noodzakelijk zijn voor een dergelijke partij. In de citaat hieronder blijkt de vanzelfsprekendheid van ondernemerschap die de respondent benoemd bij een onderneming:

*“Die heeft wel belangrijk meegespeeld in de commerciële partij. Zo’n partij heeft veel meer ervaring met zulke dingen en die weten hoe ze mensen moeten trekken, hoe ze het aan moeten kleden, arrangementen verzinnen zodat je mensen trekt en het rendabel maakt.” (Lid expertpanel 1)*

*“En dan is de vraag hoe hou je die voorziening toch aantrekkelijk. Dat is geen corebusiness voor de gemeente, die zijn gewend om dingen gewoon te beheren en te onderhouden et cetera in de bestaande situatie daar ontstond dat besef.” (Lid expertpanel 1)*

Daarnaast geven respondenten aan dat een specifieke accommodatie als een IJssportcentrum, specifieke expertise vraagt van een exploitant. Nederland is slechts enkele gelijkwaardige accommodaties rijk waardoor de beschikbare expertise in het land ook zeer beperkt en specialistisch is. Een commerciële partij die meerdere accommodaties exploiteert, heeft meer kennis en daardoor expertise in huis. Dit heeft de gemeente niet en is dus een kennisvoordeel voor de commerciële partij. Het expertteam heeft een beroep gedaan op de kennis van de exploitanten en heeft hen gevraagd een inschatting te maken voor welke financiële verbetering zij de accommodatie konden exploiteren. Hiermee gaven ze allen aan dat het financieel goedkoper kon.

*“In de ronden met het expertpanel zijn ook een aantal bedrijven geweest die zich aan hebben gemeld en hadden we ook een indicatief gevoel wat dat dan aan financiële verbetering zou brengen of bezuinigingen of hoe dan ook. Dat was de kern van de rapportage en die is neergelegd en daarvan heeft het college en de raad gezegd dat het de moeite waard is om verder te onderzoeken.” (Lid expertpanel 2)*

Zoals het bovenstaande citaat weergeeft, heeft het expertpanel aan het college en de raad een advies teruggesteld om samen met marktpartijen een nadere verdiepingsslag concreet te verkennen. Ook hebben commerciële partijen aangegeven het huidige exploitatie resultaat van het IJssportcentrum substantieel te verbeteren. Het expertpanel heeft daardoor zeer expliciet een commerciële partij geadviseerd richting de politiek omdat deze de expertise bezit en tegemoet komt aan de financiële wens. De volgende stap is om een uitspraak te doen om de definitieve haalbaarheid van dit idee te toetsen.

## 6.2 Regieteam

In de vorige paragraaf zijn de bevindingen van het expertpanel uiteengezet. De aanbevelingen van het expertteam zijn aangehouden door het college en de raad. De aanbevelingen van het expertpanel waren slechts een verkenning en er is een verdere verdiepingsslag nodig om de haalbaarheid van het advies te achterhalen. Om die verdiepingsslag en haalbaarheid te onderzoeken is het regieteam aangesteld. Vanuit het expertpanel participeren de ambtenaar en de consultant ook in het regieteam. Het team is verder aangevuld met twee ambtenaren (sportbeleid en sector secretaris), een consultant en een voormalig directeur van een ijsbaan. De voormalig directeur is aangedragen vanuit de ijsverenigingen. Uit de data komen de volgende thema's naar voren: 'haalbaarheidsonderzoek', 'concretisering advies regieteam' en 'objectief versus katalysator'.

### 6.2.1 Haalbaarheidsonderzoek

De respondenten geven aan dat de belangrijkste opdracht van het regieteam was om de haalbaarheid van het advies van het expertpanel te toetsen. Dit zat hem voornamelijk in de financiële haalbaarheid. De belangrijkste vraag blijft of het financiële voordeel behaald kan worden. Dit uitgangspunt van het expertpanel blijft samen met de lange termijn diep verworteld in de casus. Uit de interviews blijkt dat de uitgangspunten van het expertpanel ook van kracht zijn bij het regieteam:

*“Vervolgens lag er wel een taakstelling aan ten grondslag. Er moest bij het IJssportcentrum wel geld verdiend worden. De gemeentelijke bijdrage zou aanzienlijk omlaag moeten.” (Lid regieteam 3)*

*“Ja, die lange termijn is er wel een. Ze zoeken geen korte termijn oplossing.” (Lid regieteam 1)*

Om invulling te geven aan de haalbaarheidstoets heeft het expertpanel ervoor gekozen gesprekken te voeren met de stad, ijsverenigingen, uitbaters van het IJssportcentrum en mogelijke commerciële exploitanten. Allen werden op verschillende aspecten bevraagd. Zo werden de partijen uit de stad bevraagd over verdieping van mogelijkheden en wensen hoe zij de toekomst van het IJssportcentrum voor zich zien. Partijen die verbonden zijn met het IJssportcentrum zijn de ijssportverenigingen, maar ook deelhuurders van het IJssportcentrum. De contracten werden volgens de respondenten in dit stadium van het traject onder de loep genomen om de mogelijkheden van opzegging te verkennen. Contracten waren gesloten met bijvoorbeeld de catering en het schaatsverhuur. Dat zijn juist de aspecten waarop een exploitant kan ondernemen. De mogelijke commerciële exploitanten zijn gevraagd een inschatting te maken van wat volgens hun een realistisch bedrag is om uiteindelijk aan te besteden (Fieldnote 2016).

### 6.2.2 Concretisering advies expertpanel

Om tot een advies te komen heeft het regieteam wekelijks overleg en diverse gesprekken gehad met verschillende actoren. De belangrijkste discussiepunten waren de voorkeursvariant voor een commerciële partij en de inschatting van de financiële bijdrage. Men was al bezig met het inhoudelijk onderzoeken hoe haalbaar een commerciële exploitant was. Een PPS-constructie was de beoogde oplossing, de PPS-vorm (een commerciële partij, een stichtingsvorm of privatiseren) de discussie.

Uit de interviews bleek dat de actoren in de stad op dezelfde aspecten uitkwamen als het expertpanel. Het IJssportcentrum moest bedrijfsmatiger en creatiever worden geëxploiteerd. Een respondent legt uit dat een gemeente een financiële prikkel mist terwijl een bedrijf deze wel bezit. Dat is een essentiële drijfveer van een bedrijf waardoor het ondernemender handelt en bedrijfsmatiger organiseert. Een respondent legt uit:

*“En alle interviews met zowel interne als externe kandidaten, hadden allen dezelfde conclusie. Het moet bedrijfsmatiger en creatiever en we moesten kijken naar mogelijkheden en kansen. En ondernemerschap krijg je pas echt als er een financiële prikkel aanwezig is. Dat ken je denk ik wel, in gemeenteland ontbreekt die financiële prikkel vaak.” (Lid regieteam 3)*

Uit de observaties en interviews blijkt dat het regieteam privatiseren uitsluit als optie. Privatiseren betekent dat de gehele accommodatie zou worden verkocht aan een derde partij. Het vervolg zou zijn dat de gemeente geen sturing en zeggenschap meer heeft om tussentijds gemeentelijke beleidsdoeleinde(n) toe te voegen aan de exploitatie. Bij privatisering heeft een derde partij de vrijheid om een geheel andere activiteit te lokaliseren op de plek of zelf het IJssportcentrum te slopen en iets anders terug te bouwen. Uit de interviews blijkt dat het regieteam privatisering en de daarbij mogelijke risico's niet wenselijk vindt omdat men sport als maatschappelijk goed wil borgen op die locatie. Een respondent legt uit dat men door deze redenatie automatisch uitkomt bij PPS.

*“Daar is toen wel naar gekeken en op een gegeven moment is gezegd dat we het vastgoed niet moeten vervreemden van de gemeente. Dan land je al heel snel in een PPS.” (Lid regieteam 2)*

Binnen PPS blijken er twee keuzemogelijkheden te zijn: een stichting of een commerciële partij. Het regieteam beargumenteert veel in het voordeel van de commerciële partij. Argumenten die pleiten tegen een commerciële partij worden afgezwakt. Zo is één van de geluiden uit de stad dat een commerciële partij verenigingen op ongunstige tijden laat schaatsen. Een raar oordeel volgens de

respondenten. Dit legt de vooringenomen argumentatiewijze van het regieteam bloot. Een respondent vertelt:

*“Als iemand wil dat private partijen het gaan doen, dan is het eerste wat ze doen voor een aantal uren de tent dichtgooien, dat zijn rare vooroordelen.” (Lid regieteam 2)*

De uitgangspunten voor een lange termijn zekerheid en financiële borging worden in het voordeel van de commerciële partij beargumenteerd. Er blijkt meer vertrouwen te zijn in een commerciële partij omdat deze meer zowel financiële als organisatorische tegenslagen kan doorstaan. Dit komt omdat er een grotere organisatie achterstaat die meer financieel kapitaal en personeelskapitaal bezit doordat het meerdere accommodaties exploiteert. Een stichting exploiteert slechts deze accommodatie en is daardoor fragile in zijn personele en financiële veerkracht. Een respondent legt uit dat een gemeente financieel en organisatorisch risico loopt bij een stichting:

*“Als je een stichting hebt, dan moet je moeite doen en hoe vind je dan een goede directeur? En als die man dan vertrekt? Dan heb je direct niks meer. Dus het is veel kwetsbaarder. Dus als het gaat om een lange termijn oplossing ook financieel. Anders moet de gemeente elke keer weer bijspringen. Dan hadden wij meer vertrouwen in een commerciële partij die meer vlees op het bot heeft en ervaring en allerlei andere dingen. In plaats van een stichting die het moet hebben van halve vrijwilligers.” (Lid regieteam 1)*

Ondanks dat de negatieve vooroordelen over een commerciële partij worden afgezwakt en de uitgangspunten als voordelig worden geframed voor een commerciële partij, sluit het regieteam vanwege het politiek belang niet de deur voor een stichtingsvorm. Het regieteam haalt aan dat een succesvolle exploitatie afhankelijk is van de mensen die de exploitatie draaien. Dit kan zowel in een stichtingsvorm als in een commerciële variant. Ze sluiten een succesvolle stichting ook niet uit. Uit de observaties blijkt dat men een commerciële partij beter in staat acht om de juiste mensen aan te stellen door de expertise en het netwerk die een commerciële partij rijk is.

*“Dit is een belangrijk argument voor het regieteam om voor de stichting en commerciële partij de deur open te houden. Het regieteam beargumenteert dit als een voordeel voor de marktpartij. Een marktpartij zou sneller zijn management bij elkaar hebben met de juiste expertise.” (Fieldnote, 1 dec 2015)*

Ook dit argument viel ten nadele van de stichting. Een respondent geeft aan dat alle signalen, berekeningen en argumenten uiteindelijk samenvielen tot een voorkeur voor een commerciële partij als exploitant.

*“Al vrij snel zaten we op één lijn dat we dit echt in de markt moeten gaan zetten. Dat is veel efficiënter. En het is niet zo dat we die conclusie als snel hadden getrokken en toen de cijfers erbij gingen zoeken. Maar ook bij de gesprekken bleek dat de puzzel die leidt tot die conclusie completer werd.” (Lid regieteam 3)*

Uiteindelijk is het advies voor een commerciële partij als exploitant voor het college en de raad gepresenteerd. Hierbij is een inschatting gegeven dat een commerciële partij de gemeentelijke bijdrage van €1,1 miljoen euro kan verlagen naar een gemeentelijke bijdrage van €650.000 euro. Dit advies is door het college en de raad aangenomen.



Uit de interviews wordt betwijfeld of men aan het einde van het proces van het regieteam nog wel de keuzemogelijkheid had een andere keuze te maken dan een commerciële partij. Doordat het proces al een dergelijk stadium had bereikt dat de ingeslagen weg niet meer verlaten kan worden. Dit lijkt erop dat het ingeslagen proces in de voorkeurskeuze in hogere mate onomkeerbaar wordt en steeds moeilijker van het pad en de voorkeurskeuze af kan worden geweken.

### 6.2.3 Objectief versus katalysator

Uit de observaties en interviews blijkt dat het regieteam naar eigen zeggen onafhankelijk en objectief was. Deze onafhankelijkheid en objectiviteit heeft men gecreëerd zodat het regieteam zonder politieke bemoeienis haar advies kon opstellen. Dit zou leiden tot een objectiviteit. Een objectief advies betekent dat feiten gebruikt worden in plaats van ideologische politieke argumenten of meningen om tot een besluit te komen. Een respondent legt uit:

*“Het zijn de feiten die je nodig hebt om tot een verstandig advies en besluit te komen. En die kun je niet laten beïnvloeden door politieke voorkeuren.” (lid regieteam 3)*

Het is de vraag of er daadwerkelijk sprake is geweest van een objectief advies. Uit de observaties bleek dat het regieteam het IJssportcentrum als katalysator ziet voor de rest van de sportsector. Tijdens de interviews is dit verder onderzocht om de achterliggende denkwijze en argumenten van de respondenten te achterhalen. Hieruit bleek dat de katalysator als metafoor wordt gebruikt. Het IJssportcentrum wordt gezien als het ‘beginpunt’ om kritischer naar de gehele sportsector te kijken. De overtuiging was dat de sportsector slimmer georganiseerd kon worden met bijkomende financiële voordelen. Een respondent legt uit dat hij ervan overtuigd is dat de sportsector slimmer georganiseerd kon worden:

*“Ik was ervan overtuigd dat het efficiënter kon. En ik zag de beweging rondom de ijsbaan, dat heb ik altijd als startpunt gezien om naar de totale sportsector te gaan kijken. Dat vond ik het interessante. Mijn beredenering was als je met elkaar kunt beredeneren dat het IJssportcentrum op een goedkopere manier geëxploiteerd kan worden, dan moet dat ook op andere plekken mogelijk zijn.” (lid regieteam 3)*

De participanten van het regieteam stelden dat ze zelf objectief waren omdat ze onafhankelijk van de politiek een advies hebben opgesteld. Het is de vraag of ze daadwerkelijk objectief zijn geweest als tegelijkertijd de overtuiging en vooringenomenheid heerst om de sector sport op afstand te zetten. De vooringenomenheid dat men gelooft dat de sportsector beter af is buiten de gemeentelijke organisatie, is tegenstrijdig met een objectief advies waarin doorgaans geen ruimte is voor meningen.

Het advies van het regieteam is een ongebonden advies aan het college. Dit houdt in dat het advies niet opgevolgd hoeft te worden als het college er anders over denkt. Het is de vraag of het college het opgestelde advies links kan laten liggen. Dit komt door een aantal aaneengesochte factoren. Vanwege de politieke druk is het gehele proces in gang gezet om rust te creëren. Het proces om de rust te laten wederkeren is succesvol geweest. Hierdoor hebben het expertpanel en het regieteam vertrouwen gekregen vanuit de stad en de raad. Dit vertrouwen maakt het lastig en wellicht onmogelijk voor het college om het advies van het regieteam links te laten liggen. Door de politieke gevoeligheid van de casus en het draagvlak wat op dat moment aanwezig was, is het lastig voor een



college om het advies van het regieteam niet op te volgen. Een respondent legt uit dat het advies onafhankelijk was en uiteindelijk is opgevolgd door het college:

*“Ja, alle opties lagen nog open want dit is ons advies. Ons advies was wel: kies deze weg en uiteindelijk hebben ze die weg ook wel gekozen door het college.” (lid regieteam 3)*

### 6.3 Programma van wensen en eisen

In de vorige paragraaf zijn de bevindingen van het regieteam uiteengezet. Dit heeft geresulteerd in een advies waarin men de voorkeur voor een commerciële partij als exploitant heeft uitgesproken. Met die commerciële exploitant was de schatting dat een bezuiniging van €500.000 behaald kon worden. Dit advies is overgenomen door het college en de raad. Het advies van het regieteam was nog te breed om een aanbesteding te starten. De taak was daarom een programma van wensen en eisen op te stellen om de slag tussen het ‘brede’ advies van het regieteam en het begin van de aanbesteding te maken. Het team van programma van wensen en eisen bestaat uit twee leden van het regieteam: de consultant en de sector secretaris. Zij worden aangevuld met een variërende groep van ambtenaren die hun expertise inbrachten op verschillende aspecten zoals inkoop, uitvoering sport, beleidsteam sport en een sectorhoofd. Uit de data komen de volgende thema’s naar voren: ‘Onbekende casuïstiek en ‘Maatschappelijk versus economisch’. Deze paragraaf heeft een sterke politieke focus op een raadsstuk waarin de interactie met de raad veel aandacht krijgt.

#### 6.3.1 Onbekende casuïstiek

De respondenten van het team van programma van wensen en eisen geven aan dat de raad zich te diep in de aanbestedingsprocedure heeft gemengd. Tijdens het opstellen van het programma van wensen en eisen bemoeide de raad zich te veel met de inhoudelijke punten van het document.

Terwijl de oorspronkelijke rol van de raad is om te sturen op hoofdlijnen, werden nu inhoudelijke openheid en zeggenschap geëist door de raad. Een respondent vult aan dat ze daardoor niet hun oorspronkelijke taak uitvoerden en taken op zich namen die niet bij de raad pasten. De respondent verklaart dit doordat er een gebrek van vertrouwen zou zijn vanuit de raad over dit traject, waardoor de raad meer controle in inspraak wilde hebben in het traject.

*“Raad is zich te veel en te diep in het hele aanbestedingsprocedure gaat mengen. Ze zin op de verkeerde stoel gaat zitten. Daar hebben we discussies over gehad met de raad, dat weet ik nog. Die uiteindelijk heel ver gingen, kaders van binnen de tarieven, op het ridicule af. Dat had te maken met een soort van gebrek van vertrouwen. Wat moeten we hier nu vaststellen, zodat we straks krijgen wat we willen?” (lid programma van wensen en eisen 1)*

Uit de interviews bleek dat het wantrouwen van de raad is ontstaan in het voortraject. Dit refereert naar de politieke onrust toen besloten werd om het IJssportcentrum te sluiten. Het voortraject heeft ervoor gezorgd dat elk aspect werd serieus overwogen door de raad. Een respondent van het team programma van eisen en wensen haalde aan dat de oorzaak was dat ze geen ervaring hebben met dergelijke politiek gevoelige PPS-trajecten. Hierdoor was het voor de raad en het ambtelijk apparaat een zoektocht wie verantwoordelijk was voor welke taak. Verantwoordelijkheden die voorheen strikt bij het college lagen, werden nu door de raad naar zichzelf toegetrokken. Het college en het ambtelijk apparaat vonden dit een ongewenste ontwikkeling omdat zij daardoor minder zeggenschap en controle hadden over het proces en de inhoud. Dit was niet meer te herstellen. Een respondent stelt dat de oorzaak daarvan is dat de organisatie geen ervaring heeft met soortgelijke trajecten:

*‘Het was een traject waar we geen ervaring mee hebben in Eindhoven.’ (lid programma van wensen en eisen 1)*

Hiermee wordt niet bedoeld dat men nog nooit een aanbesteding van PPS heeft gedaan. De desbetreffende gemeente besteedt namelijk al enige tijd grote infrastructuurprojecten aan via PPS. De onervarenheid vindt zijn oorzaak in een tweetal aspecten. Ten eerste is een aanbesteding nog nooit zo hevig in de politiek verstrengeld geweest waardoor het voor de raad als ambtelijk apparaat onduidelijk was wie zeggenschap had. Daarnaast is de politieke druk in deze casus hoog vanwege de ophef die verenigingen hebben gecreëerd tijdens de raadsvergaderingen. In tegenstelling tot infrastructuurprojecten zijn de gebruikers van de ijsbaan verenigd in verenigingen. Deze verenigingen hebben, gezien hun vrijwillige organisatievorm met de daarbij behorende maatschappelijke functie, veel invloed op de politiek. Ten tweede had de sportsector geen kennis en ervaring met PPS-aanbestedingstrajecten. Uit de interviews blijkt dat men dit wilde ondervangen door aanbestedingsexpertise over te laten komen vanuit een andere sector.

*‘Daarom hebben we dus ook mensen laten overkomen uit een andere sector. Die wel gewend zijn om aanbestedingstrajecten te doen en ook derden iets te laten exploiteren of laten onderhouden voor ons. Dit hebben we laten doen want binnen de sportsector was die kennis er niet.’ (lid programma van wensen en eisen 1)*

Deze expertise is aan het einde van deze ronde erbij gehaald en heeft een grote rol gespeeld bij het aanbestedingsteam. In het volgende paragraaf 5.3.2. *Maatschappelijk versus Economisch* wordt verder ingegaan op de trade-off tussen economische en maatschappelijke doelstellingen.

### 6.3.2 Maatschappelijk versus economisch

De raad heeft erop toegezien dat enkele inhoudelijk maatschappelijke thema's geborgd zouden worden in de aanbesteding zoals de waarborging tarieven, openingstijden en het gemeentelijk personeel. Zo heeft de raad de gebruikersuren van de verenigingen geborgd zodat een commerciële partij de verenigingen niet kan wegstoppen onder onrendabele uren. Ook heeft de raad de huurtarieven voor verenigingen en entreebewijzen geborgd zodat deze niet meer dan twee procent per jaar konden stijgen. Dit is gedaan omdat men vreesde dat een commerciële partij de entreegelden en huurtarieven flink zou verhogen, wat ten kosten gaat van de burger die graag wil schaatsen. Bij de raad leefde de angst dat een commerciële partij de prijzen flink zou verhogen en dergelijke maatschappelijke aspecten niet zou borgen. Echter het ambtelijk apparaat wou niet zo ver gaan in het vaststellen van dergelijke aspecten. Haar gedachte was dat de commerciële exploitant afhankelijk zou zijn van de verenigingen omdat deze gebruikersgroep zorgt voor dertig tot veertig procent van de inkomsten. Dat was volgens het regieteam genoeg reden om zorgvuldig met de verenigingen om te gaan. Een respondent legt uit dat die gedachte niet heerste bij de raad. De raad had volgens hem angst voor het onbekende (een commerciële exploitant).

*‘Zij zeggen dat de eerste zorg voor de exploitant is om die groep gewoon binnen te houden, want dan heb je meteen dertig tot veertig procent van je inkomsten binnen. Maar die zorg was er bij de raad totaal niet. We hadden een gesprek met afgevaardigden van verenigingen, een kernteam. Daar zat ook een zorg van: wat gaan ze met ons uitvreten en wat gaan we doen? Een beetje angst voor het onbekende.’ (lid programma van wensen en eisen 1)*

De opstellers van het programma van wensen en eisen zijn van mening dat het vaststellen van de maatschappelijke aspecten een trade-off is met het beoogde vastgestelde economisch rendement van het regieteam. De opstellers hebben in meerdere gesprekken met het college en de raad gepleit voor meer mogelijkheden voor ondernemerschap zodat de economische taakstelling niet in het geding zou komen. Een respondent spreekt over een hypocriete gemeente vanwege het feit dat bij bepaalde zaken zoals tarieven men strenger is in het programma van wensen en eisen dan de gemeente zelf heeft gehandeld de laatste jaren. Uit de observaties blijkt dat de maatschappelijke aspecten een trade-off zijn richting het economische rendement.

*“Wanneer men doorgaat op maatschappelijke aspecten zoals de toegangs- en verenigingstarieven en het gebruikersrooster voor de verenigingen, wordt herhaaldelijk teruggegrepen naar de financiële doelstellingen van het project. Hoe meer maatschappelijke aspecten er worden geëist door de gemeente, des te hoger de bijdrage wordt ingeschaald door de exploitant. De groep ziet de financiële eis als een trade-off t.o.v. maatschappelijke aspecten van het IJssportcentrum.” (Fieldnote, 12 april 2016)*

Vervolgens is besloten om slechts enkele wensen en eisen van het programma voor te leggen in het besluit aan de raad. De overige wensen en eisen zijn ter kennisgeving met de raad gedeeld. Het heeft de opstellers van het document veel tijd en moeite gekost om de raad niet over alle wensen en eisen te laten beslissen. Een respondent van het programma van wensen en eisen legt uit dat de raad zich te veel bemoeide met het programma van eisen en wensen wat het financieel resultaat ter discussie bracht.

*“Als je die vijf ton wil besparen, dan moet je aan de andere kant ook ruimte geven voor ontwikkeling. Als je geen evenementen toestaat en geen prijsstijging en dat soort zaken, dan wordt het lastig.” (lid programma van wensen en eisen 2)*

## 6.4 Aanbestedingsteam

In de vorige paragraaf is de totstandkoming van het programma van wensen en eisen uiteengezet. Dit heeft geresulteerd in een aangenomen raadsvoorstel. Hierin staan specifieke eisen omschreven in verschillende thema's waaraan de toekomstige exploitant moet voldoen. Het programma van wensen en eisen is het laatste document waarin alles samen werd gevoegd en de laatste input is toegevoegd voordat de aanbesteding startte. Het aanbestedingsteam bestond uit ambtenaren uit de sportsector en aanbestedingssector, een aanbestedingsjurist en een consultant gespecialiseerd in PPS.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de betekenissen van de geïnterviewden en de observaties van de onderzoeker. Tijdens de interviews is eerst een algemene vraag gesteld wat men van het proces van de casus vond. Deze, samen met de fieldnotes van de observaties, hebben geleid tot een ordening van data. Uit de data komen de volgende thema's naar voren: 'Kritiek en opbrengsten van voorgaand proces', 'Andere werelden' en 'Geen weg terug'.

### 6.4.1 Kritiek en opbrengsten van voorgaand proces

De geïnterviewde participanten van het aanbestedingsteam zijn niet betrokken geweest bij het voorgaande proces. Hun mening was dat er veel tijd verloren was gegaan. De voorgaande groepen hebben beleidsmatig goed werk verricht maar daarop hebben ze in de ogen van dit team te veel

gefocus. Door de focus op beleid is er te weinig rekening gehouden met de aanbestedingseisen en aanbestedingsrichtlijnen. Een respondent legt dit als volgt uit:

*“Maar dan hadden ze ook de aanbesteding los moeten laten. En niet allemaal randvoorwaarden moeten inbrengen waar de aanbesteding last van had.” (lid aanbestedingsteam 1)*

Zo geven de respondenten in de interviews aan dat ze van eerdere besluiten van de voorgaande groepen hinder hebben ondervonden. Vanuit de observaties en interviews bleken er een viertal boven uit te steken:

1. De eerste was het ontbreken van mandaat van een team dat de ijsverenigingen vertegenwoordigden. Er werd al enige tijd gesproken met het kernteam ijs, maar uiteindelijk bleek dat het team die de ijsverenigingen vertegenwoordigden, niet het mandaat had van alle ijsverenigingen waardoor ze ongegrond telkens de aanname hebben gedaan dat het kernteam alle ijsverenigingen vertegenwoordigden.
2. De tweede hinder is dat stichtingen zich ook konden inschrijven voor de aanbesteding. Hiervoor moesten een aantal zaken zoals een garantstelling meer risicovol worden omschreven.
3. De derde hinder is de door het regieteam/expertpanel aan de raad gepresenteerde financiële onderbouwing. Uit de interviews bleek dat de respondenten van het aanbestedingsteam van mening zijn dat de onderbouwing in zekere mate onvoldoende was. Als er werd afgeweken van het plan zou men weer naar de raad moeten en dat was vanwege de politieke gevoeligheid onwenselijk.
4. De vierde en laatste hinder was het collegebesluit van het programma van wensen en eisen, waarin de concurrentiegerichte dialoog als aanbestedingsstrategie is voorgelegd aan de raad die dat vervolgens heeft vastgelegd. Hierdoor moest het aanbestedingsteam verplicht het proces volgen met de aanbestedingsstrategie: een concurrentiegerichte dialoog.

Uit de observaties en interviews blijkt dat de politiek sterk verwickeld zat in de onderzochte casus. Deze politiek dwong zeggenschap af over inhoudelijke zaken. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een programma van deels tegenstrijdige eisen zoals de financieel beoogde tegemoetkoming en, aan de andere kant, de wens van de stichting. Hierdoor omschrijft een respondent het programma van wensen en eisen als een ‘drama’. Een geïnterviewde legt de spanning tussen de politiek en de aanbesteding bloot in het onderstaande citaat:

*“Omdat het een bestuurlijk gevoelig thema is, wilde de raad bepalen dat de betaalbaarheid niet onder druk zouden komen te staan, dat het gebouw fatsoenlijk terug zou komen. Financiële risico’s, dat alle partijen mee mochten doen, ook stichtingen die totaal geen ervaring hebben met ijs. Ja, dat stond er allemaal in en daar hebben we mee moeten dealen. Het was eigenlijk een drama set van eisen om tot een aanbesteding te komen.” (lid aanbestedingsteam 1)*

Het doorlopen proces is volgens de respondenten dan ook geen normaal proces. Waar normaal veel meer zekerheden worden opgenomen in het contract, is nu door de taakstelling en de maatschappelijke wensen meer risico genomen door de gemeente. Een voorbeeld is dat normaal gesproken de bijdrage vanuit de gemeente een vast bedrag is. Dit bedrag blijft gedurende de periode gelijk en daardoor weet de gemeente hoeveel de ijsbaan ‘kost’. Echter is nu in het contract opgenomen dat de gemeentelijke bijdrage jaarlijks wordt herzien aan de hand van de inflatie. Dit

brengt onzekerheid met zich mee omdat de gemeente hierdoor niet weet hoe hoog de bijdrage over vijf jaar is. Een geïnterviewde legt uit dat de taakstelling voor risico's heeft gezorgd voor de gemeente:

*“Ik denk wel dat wij over het algemeen als je een taakstelling hebt, dat we voor veel meer voor zekerheden gaan in het contract. Dan wordt je als overheid voor een lange tijd ontzorgd. Maar gezien de taakstelling heb je wat risico naar je toegehaald. Waardoor je financieel een beter voorstel krijgt. Dat is wel een beetje afweging die je dan maakt.” (lid aanbestedingsteam 2)*

Bij het raadsvoorstel van het programma van wensen en eisen is het bestand van wensen en eisen als bijlage toegevoegd en zijn slechts een vijftal punten voorgelegd ter besluitvorming aan de raad. De overige punten zijn ter informatie gedeeld met de raad. Het team van programma van wensen en eisen had zich sterk gemaakt om zo min mogelijk punten aan de raad voor te leggen. Formeel gezien zijn slechts die vijf punten vastgesteld door de raad, en kan op de andere punten worden afgeweken zonder verantwoording af te leggen aan de raad. De respondenten zien dit anders. Een respondent haalt aan dat het aanbestedingsteam niet de vrijheid voelde om af te wijken van alle punten die gedeeld zijn met de raad. Dus niet enkel de vijf voorgestelde punten, maar ook de punten die ter informatie zijn gedeeld. Dit laat zien dat de informele kracht van de raad groter blijkt te zijn dan de formele lijnen. Een respondent vertelt dat men niet durfde af te wijken van alle wensen en eisen en alles exact overnam om discussie met de raad te voorkomen.

*“Dus heeft de raad het echt vastgesteld, nee. Alleen ik denk dat als wij hadden afwijken op die kaders, dan hadden we een vet probleem gehad. In het raadsdossier staan er maar vijf expliciet. Maar wij hebben gewoon die hele tabel maar gehanteerd, dan zaten we tenminste zeker safe.” (lid aanbestedingsteam 2)*

Het aanbestedingsteam vroeg zich af of de huidige set van wensen en eisen de commerciële exploitant genoeg ondernemersruimte bood om de bezuinigingstaakstelling te behalen. Dit kwam voornamelijk door de hoeveelheid eisen die het maatschappelijke belang borgden.

*“Hebben wij ons wel afgevraagd of er nog wel genoeg ruimte en vrijheid overbleef voor een ondernemer om geld te verdienen. Je legt een aantal dingen vast en je hebt te maken met schaatsverhuur, horeca, tarieven, veiligheidsprotocol.” (lid aanbestedingsteam 3)*

#### **6.4.1.1 Opbrengsten van het proces**

Er zijn ook eisen en wensen die voorheen als negatief werden ervaren en vervolgens als positief. Uit de observaties en interviews komen twee voorbeelden naar voren wat betreft dit onderwerp:

1. Het eerste voorbeeld is de concurrentiegericht dialogische aanbestedingsstrategie. In het begin van het traject werd dit als risico geframed. Normaliter wordt een document opgesteld waar partijen zich schriftelijk op kunnen inschrijven. De gemeente stelt dan, zonder overleg met de inschrijvers, een document op. Echter werd nu van het aanbestedingsteam geëist om in dialoog te gaan met de inschrijvers. De inschrijvers had de gelegenheid om mondeling te reageren op het aanbestedingsdocument voordat men er schriftelijk op moest reageren. De respondenten vonden dit op voorhand negatief vanwege de tijd en het juridische aspect. Een extra gesprek kost tijd, terwijl de tijdsdruk hoog was. Daarnaast is een gesprek een groter juridisch risico vanwege oneerlijke informatieverstrekking richting de ingeschreven exploitanten. Tijdens het gesprek moet de informatie die met een exploitant gedeeld is,

tevens met de ander worden gedeeld. Als dat uiteindelijk niet blijkt, dan kan men gedaagd worden bij de rechtbank. Dit risico ontbreekt bij de schriftelijke inschrijving. Uit de interviews blijkt dat de respondenten achteraf positief waren omdat tijdens de gesprekken gebruikt gemaakt kon worden van de kennis van de exploitant om het aanbestedingsdocument te verscherpen.

2. Het tweede voorbeeld is dat de ijsverenigingen de inschrijvingen mee mochten beoordelen. Een respondent geeft aan dat het haar harstikke positief bevallen is. Dit suggereert dat zij er voorheen negatief tegenover stond maar er nu positiever op terugkijkt. Volgens de respondent is het een positieve bijvangst dat het heeft geholpen om het vertrouwen van de verenigingen terug te winnen:

*“Ja, en de verenigingen. Hun moesten bij het aanbestedingsproces onderdeel zijn van het aanbestedingsteam. Ja, dat doen wij ook nooit. En dat is mij, dat is ons, eigenlijk harstikke meegevallen. Het was een positieve ervaring maar dat voornamelijk om vertrouwen terug te winnen van de verenigingen omdat er natuurlijk veel wantrouwen was over de cijfers.” (lid aanbestedingsteam 2)*

#### 6.4.2 Sportsector niet up-to-date

In het aanbestedingsteam zijn twee sectoren van de gemeente samengekomen om te werken aan het aanbestedingstraject. Het gaat hier om de sportsector en de aanbestedingssector. De sportsector was betrokken vanwege de inhoudelijke knowhow over de accommodatie die men exploiteert. Maar men bezat geen kennis over het aanbesteden waardoor de aanbestedingssector erbij is betrokken om het proces te begeleiden. Beide sectoren waren vreemd voor elkaar. Dit veranderde snel omdat de aanbestedingssector door de onderzoekcasus een kijk kreeg in hoe de sportsector was georganiseerd. Om het aanbestedingsdocument zorgvuldig op te stellen was het aanbestedingsteam genoodzaakt om uit te vinden hoe aspecten zoals het financieel huishouden en contracten met derde partijen in elkaar zaten. Een respondent geeft aan geschrokken te zijn van hoe de sportsector was georganiseerd en noemt het een ‘amateuristische organisatie’.

*“Maar nu gingen we pas echt de diepte in en hoe het georganiseerd is. Wat voor ons heel vanzelfsprekend was, was voor hun helemaal niet vanzelfsprekend dat bepaalde dingen op orde waren. Zie het beheer van contacten of het beheer van financiële cijfers of überhaupt de zakelijke benadering van zaken. Ja, we troffen toch een relatief amateuristische organisatie aan.” (lid aanbestedingsteam 2)*

De manier waarop de sportsector was georganiseerd en de wijze waarop zij zaken regelden, is door meerdere groepen ter discussie gesteld. Sport zou niet meer ‘up-to-date’ en amateuristisch zijn, iets wat de aanbestedingssector onderschrijft.

#### 6.4.3 Geen weg terug

Uit de observaties en interviews blijkt dat de respondenten het gevoel hadden dat het traject de sportsector is overkomen. De respondenten geven aan dat de bestuurlijke druk ervoor heeft gezorgd dat ze zelf in het traject een bepaalde kant op zijn gedreven. Dit impliceert dat de gekozen richting geen keuze is geweest van de ambtenaren of het aanbestedingsteam, maar dat deze besluiten vanuit de politiek zijn opgelegd. Hierop is gevraagd of het aanbestedingsteam de vrijheid heeft ervaren toen men de aanbesteding deed. Een respondent geeft aan deze vrijheid niet te hebben ervaren en dat

het team zich beperkt voelde om recht te doen aan alle besluiten die de voorgaande groepen hebben genomen:

*“Had ik veel keuzevrijheid? Inhoudelijk niet, laat ik zo zeggen. Nee, eigenlijk helemaal niet. Alleen de kunst was om door al die belangen en mensen en besluitvormen heen te laveren. Dat was gewoon de hele opgave. En dat maakte het bijster complex en interessant en ook een uitdaging.” (lid aanbestedingsteam 2)*

Het idee dat men voelt dat ze een bepaalde kant op zijn gedrukt is volgens een respondent onwenselijk. Door de politieke druk was het onmogelijk rationeel te werken. Dit laat zien dat de politieke druk gepaard gaat met tijdsdruk, wat een trade-off is voor een weloverwogen advies. In dezelfde quote nuanceert de respondent deze gedachte, omdat men ook nog onbekend was met dergelijke trajecten. Je weet pas hoe het moet als je een dergelijk traject hebt doorlopen. Een respondent legt uit:

*“We hadden nog meer moeten nadenken voordat we begonnen met rennen. Maar als je bent wezen rennen, dan weet je pas hoe het moet.” (lid aanbestedingsteam 2)*

## 6.5 Samenvatting resultaten

Het expertpanel geeft aan dat de uitgangspunten aan het begin van het traject sturend zijn geweest richting een commerciële partij. Dit advies hebben verschillende teams op hun beurt verder geconcretiseerd (het regieteam, programma wensen en eisen en het aanbestedingsteam). Dit laat zien dat de rondes met elkaar in verbinding staan en steeds concreter worden tot op een gegeven moment respondenten van het regieteam en het aanbestedingsteam aangeven geen keuzevrijheid te hebben gehad op de inhoud.

Tevens laten de resultaten zien dat er een nieuwe legitimiteitsverhouding is ontstaan. Waar voorheen het ambtelijk apparaat en het college het besluit maakten, was er nu weerstand op het voorgaande besluit om het IJssportcentrum te sluiten. Waar voorheen alleen het ambtelijk apparaat en het college de legitimiteit hadden, zijn daar nu de raad en de stakeholders uit de stad aan toegevoegd. Het inmengen van de raad en de stakeholders uit de stad zorgde voor meer samenvoeging van meningen en ideologische standpunten. Vanuit het ambtelijk apparaat werd het inmengen van de raad als onwenselijk gezien omdat zij veel maatschappelijke aspecten wou vastleggen waardoor de bezuinigingstaakstelling in het geding kwam. Ondanks personele inzet kon het ambtelijk apparaat hier weinig aan veranderen. Het aanbestedingsteam geeft aan dat wanneer zij informatie hadden gedeeld met de raad, er gevoelsmatig niet vanaf geweken kon worden terwijl dat formeel wel mogelijk is.



## 7 Analyse

In dit hoofdstuk wordt het resultatenhoofdstuk geanalyseerd door middel van eerder besproken literatuur. De indeling van het analysehoofdstuk is aan de hand van de bevindingen en de literatuur samengesteld. Dit hoofdstuk behandelt de paragrafen 'De gestuurde vernauwing' en 'Bestuurlijke versus objectieve besluitvorming'. Binnen dit hoofdstuk worden de gedachtegoederen van Sydow (2009) en Teisman (1998) besproken. Beide hebben een visie op de irrationaliteit van processen.

### 7.1 De gestuurde vernauwing

Deze paragraaf helpt de onderzoeksresultaten door middel van een koppeling met het theoretisch kader beter te begrijpen. Hoe gaat in op hoe besluiten met elkaar in verband staan, hoe beslissingen keuzes in de keuzemogelijkheid in de toekomst verkleinen en hoe het proces in toenemende mate onomkeerbaar wordt. Dit wordt door middel van een drietal thema's geanalyseerd. In subparagraaf 6.1.1 wordt ingegaan op welke invloed de uitgangspunten voor het expertpanel hebben op het uiteindelijke resultaat. In subparagraaf 6.1.2 wordt stilgestaan bij wat elke beleidsronde heeft besloten en hoe de beleidsrondes met elkaar in verbinding staan. Tot slot wordt in subparagraaf

6.1.3 stilgestaan bij de manier waarop het proces in toenemende mate onomkeerbaar is geworden en de keuzemogelijkheden heeft gereduceerd.

#### 7.1.1 Uitgangspunten als critical juncture

Het proces is begonnen met twee uitgangspunten: een lange termijn borging en een financieel voordeligere exploitatie. Uit de interviews blijkt dat deze uitgangspunten zijn opgesteld om financiële en politieke risico's te reduceren. Pierson (2000) omschrijft dat in een politieke omgeving het gebruikelijk is om uitgangspunten mee te geven om het maatschappelijke belang te borgen. Dit zijn veelal uitgangspunten vanuit beleidsvelden die het maatschappelijke belang borgt. Deze uitgangspunten waren de eerste beslissingen van het proces. Uit de bevindingen blijkt dat deze uitgangspunten toesturen op een voorkeur voor een private partij als exploitant en dat tegelijkertijd de publieke partij als exploitant buiten spel komt te staan. Dit wijst erop dat de uitgangspunten die zijn opgesteld vanuit de politiek een 'critical juncture' zijn: een onvoorziene, cruciale beslissing die de voorkeur aangeeft voor een oplossing wat onbewust leidt tot een critical juncture. Die beslissing heeft blijvende invloed op het proces wat gaat komen (Collier, 1991). De beslissing voor de twee uitgangspunten is de 'critical juncture' omdat daarmee de voorkeur wordt aangegeven voor een oplossing: een commerciële partij. Een kenmerk van een critical juncture is dat die beslissing onbedoeld een voorkeur uitspreekt naar een oplossing. Uit de bevindingen blijkt dat het expertpanel en het regieteam, zonder dat er een echt besluit is genomen, beide in het voordeel beredeneren van een commerciële partij.

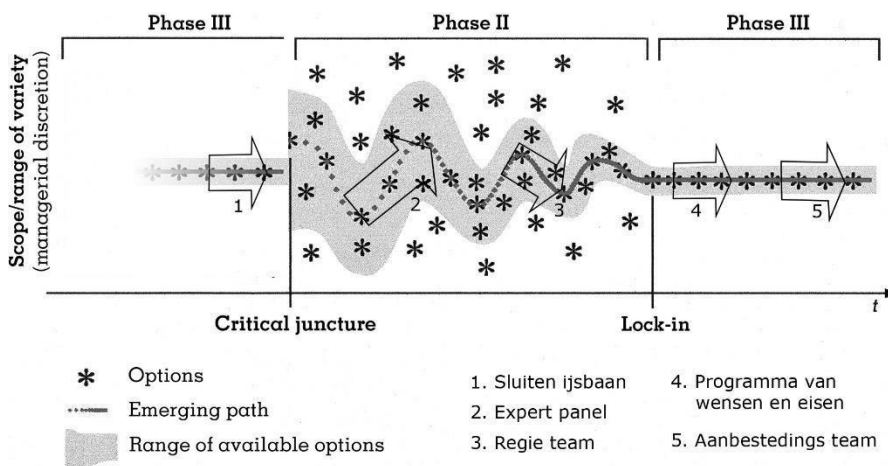
De critical juncture is bij de padafhankelijkheidstheorie de start van fase 2. Uit de bevindingen blijkt dat vanaf het moment het IJssportcentrum te sluiten, de weerstand uit de stad heftiger werd. Toen is besloten om deze maatregel te heroverwegen en de toekomst en levensvatbaarheid van het IJssportcentrum te onderzoeken met de reeds besproken uitgangspunten. Bij de heroverweging zijn direct de uitgangspunten meegegeven die een 'critical juncture' zijn. Doordat het proces direct van een lock-in, het besluit om het IJssportcentrum te sluiten, heroverwogen wordt met een *critical juncture*, de randvoorwaarde. Het blijkt dat fase 1 van de padafhankelijkheidstheorie is overgeslagen en van de derde fase direct naar de tweede fase is gegaan (Sydow, 2009). Zie figuur 4.



### 7.1.2 Beslissingen van en de verbindingen tussen beleidsrondes

In navolging van het expertpanel hebben meerdere groepen een bijdrage geleverd aan het proces. De werkwijze van deze groepen ten opzichte van elkaar komt overeen met de beleidsrondes van Teisman (2000). Uit de bevindingen blijkt dat wanneer een groep het antwoord op de beleidsvraag had, deze groep eindigde en een nieuwe groep werd gestart. De respondenten geven aan dat de conclusies van de voorgaande groepen de uitgangspunten waren voor de groep waarin zij zelf actief deelnamen. Dit betekent dat de uitgangspunten van het verleden belangrijke referenties zijn voor toekomstig handelen (Teece, Pisano & Shuen, 1997, Pierson 2000) en dat eerdere gebeurtenissen en besluiten invloed hebben op het uiteindelijke besluit (Eversdijk, 2015). De respondenten voelden weinig vrijheid voor afwijking op de conclusies van voorgaande groepen. Hieruit blijkt dat de geschiedenis van het proces er toe doet en niet kan worden onderbroken of worden uitgewist (David, 1994).

Het politieke vergrootglas zorgde volgens de respondenten ervoor dat alle adviezen gedeeld moesten worden met de raad, waardoor gevoelsmatig de respondenten daar niet vanaf konden wijken omdat bij afwijken de angst aanwezig was voor politieke onrust. Respondenten geven aan dat normaliter afgeweken kan worden van gedeelde informatie met de raad. Dat was echter met deze casus niet mogelijk. Dit laat de verhouding tussen de politiek, het ambtelijk apparaat en de informele normen en waarden zien (Pierson, 2000). Het bevestigt het punt van Heuskes (2016) dat de context van de casus bepalend is. Bij deze casus durven de respondenten niet af te wijken van de gedeelde informatie. Dit is een gevaar voor de kwaliteit van PPS omdat niet afgeweken kan worden van eerdere besluiten als deze gaandeweg een efficiëntere oplossing blijken te zijn (Sydow, 2009).



Figuur 4: onderzoekscasus toegepast op samengevoegd model (figuur 3)

### 7.1.3 Het vernauwen van de mogelijkheden en de onmogelijkheid om terug te keren

Uit de bevindingen blijkt dat bij elke ronde het voorgaande advies concreter wordt gemaakt. Waar de respondenten bij het expertpanel aangeven dat het onderzoeken van de haalbaarheid van een commerciële exploitant de moeite waard is, concludeert het regieteam dat een commerciële partij het IJssportcentrum voor €500.000,- euro zou kunnen exploiteren. De concrete navolging van de adviezen van de voorgaande groepen laat zien dat de strekking van het proces verder wordt vernauwd omdat er minder acties mogelijk zijn door voorgaande beslissingen (Sydow, 2009).

De ‘critical juncture’ heeft geleid tot een dominante oplossing in het geval van de casus voor de commerciële exploitant. Het reproduceren van de oplossing door groepen erna zorgt ervoor dat een dynamisch onomkeerbaar proces wordt gecreëerd (Giddens, 1984; Sydow, 2009). De na- en voordelen om te stoppen wegen in toenemende mate niet meer op om door te gaan met het traject. Een respondent van het regieteam bevestigt dit door zich af te vragen of afwijken van de commerciële partij nog mogelijk is. De dominante beslissing wordt in toenemende mate onomkeerbaar omdat de voorkeur voor de dominante oplossing alsmaar dominanter wordt (Arthur, 1994; Sydow, 2009).

Het regieteam heeft het besluit genomen om aan te besteden via PPS en had binnen PPS een voorkeur voor een commerciële exploitant. De acties en denkpatronen van het team programma wensen en eisen en het aanbestedingsteam waren toegewijd aan dat besluit. De bevindingen laten zien dat de groepen erna discussies hebben gehad over de invulling van het besluit en niet meer over de vorm. Het discussiëren over de inhoud van het besluit komt overeen met de lock-in fase van de padafhankelijkheidstheorie: waar het dominante keuzepatroon vast komt te zitten en de acties volledig zijn toegewijd aan het pad (Sydow, 2009).

## 7.2 Bestuurlijke versus objectieve besluitvorming

In de vorige paragraaf is onderzocht hoe beslissingen in verband staan met elkaar, hoe beslissingen het proces vernauwen en hoe het proces in toenemende mate onomkeerbaar wordt. Het proces om tot het advies te komen, wordt geanalyseerd in de volgende drietal thema’s. In 6.2.1 ‘Evenwicht stad en politiek’ wordt geanalyseerd hoe de politiek erbij gebaat is om politieke rust te creëren met de stad. In 6.2.2 ‘Evenwicht ambtelijke en politiek’ wordt het evenwicht omschreven tussen het ambtelijke apparaat en de politiek. In 6.2.3 ‘Onmogelijkheid van objectiviteit’ wordt uiteengezet dat het voor een publieke partij lastig is om objectief advies te geven. In 6.2.4 ‘Transparantie van legitimiteit’ wordt uiteengezet hoe transparantie zich verhoudt tot objectiviteit.

### 7.2.1 Legitimiteitsverhouding: Stad en ambtelijk apparaat

Uit de bevindingen blijkt dat na het besluit om het IJssportcentrum te sluiten, een nieuwe verhouding van legitimiteit is ontstaan. Deze is ontstaan nadat ijsminnende Eindhovenenaars hun onvrede hadden geuit. Belangrijk was om de onvrede te reduceren door gesprekken met stakeholders uit de stad te voeren zodat de emotie en hun toekomstvisie over het IJssportcentrum werd gedeeld. Dit komt dichtbij Pierson (2000) die stelt dat eerst stabiliteit gecreëerd moet worden voordat er ingegaan kan worden op de inhoud. Uit de bevindingen blijkt echter dat stabiliteit creëren gepaard is gegaan met de inhoud en dat wellicht de inhoud noodzakelijk was voor creatie van het evenwicht. Respondenten geven namelijk aan dat na de gesprekken met de stakeholders uit de stad de raadsvergaderingen erna minder werden bezocht. Dit laat zien dat de politiek gesprekken met stakeholders uit de stad nodig waren om zich te legitimeren over het traject (Heuskes, 2016).

Uit de gesprekken met de stad kwam de boodschap naar voren dat de gemeente een ongeschikte partij was om een dergelijke accommodatie te exploiteren. De wenselijke situatie was een derde partij als toekomstige exploitant. Vanwege het aandragen van een derde partij als exploitant is op te maken dat PPS onder deze eerder gestelde randvoorwaarde de enige oplossingsmogelijkheid was.

### 7.2.2 Legitimiteitsverhouding: ambtelijke apparaat en politiek

Uit de bevindingen blijkt dat het onderzochte proces meer dan doorgaans verweven zat in de politiek. Respondenten geven aan dat de raad zich ongepast heeft verward met de inhoud van het

proces. Ze zijn van mening dat de raad niet gaat over hoe (inhoudelijke kwesties zoals bijvoorbeeld de tarieven), maar juist over het wat (zoals beslissing of het IJssportcentrum open moest blijven). Ondanks de inzet van de respondenten om het evenwicht te veranderen, is men niet daarin geslaagd. Dit sluit aan op wat Pierson (2000) zegt dat het ook de kracht van het evenwicht laat zien omdat het niet zomaar veranderd.

Het team programma van wensen en eisen wilde het evenwicht veranderen. De teamleden vonden dat de raad te veel maatschappelijke doelstellingen wilde vastleggen. Dit komt overeen met het risicomijdend gedrag van de publieke sector bij PPS wat een gevolg is van wantrouwen richting de private partij (van der Hurk, 2017; Hodge et. Al. 2010). In deze casus zette de raad veel maatschappelijke aspecten vast zoals tarieven en de openingstijden. Respondenten vonden dit onwenselijk omdat het vastleggen van de maatschappelijke doelen een trade-off was ten opzichte van de bezuinigingsdoelstelling. Hieruit blijkt dat er binnen een publieke organisatie verschillende belangen zijn. Aan de ene kant wil de raad zo maatschappelijke doelen vastleggen en aan de andere kant wil het ambtelijk apparaat de bezuinigingsdoelstelling realiseren. Sanders & Heldeweg (2013) geven aan dat het essentieel is dat de publieke opinie voldoende is geborgd. Op deze manier kan de publieke partij het PPS-verband legitimeren richting de publieke opinie (Pierson, 2000). De bevindingen uit deze casus laten zien dat er een verschil zit tussen het ambtelijk apparaat en de raad, namelijk in hoeverre ze de publieke opinie tegemoetkomen. Deze casus laat zien dat in tegenstelling tot de dominante beeldvorming, PPS leidt tot depolitisering (Heuskes, 2016; Reynaers, 2014; Willems, 2014). Er is in deze casus ook plek voor publieke waarden zoals de publieke opinie. Kort (2011) geeft aan dat door de toenemende onvrede over de overheid, de overheid in steeds grotere mate moet luisteren naar de behoeftes van de publieke opinie. Dit verklaart dat bestuurders in toenemende mate de publieke opinie tegemoet moeten komen (Pierson, 2000).

In het programma van wensen en eisen zijn verschillende eisen en wensen vastgesteld door de raad terwijl andere slechts ter kennisgeving zijn gedeeld. Van de vastgestelde eisen mag het ambtelijk apparaat niet afwijken, maar wel van de ter kennisgeving. Het ambtelijk apparaat was het over verschillende punten oneens, maar afwijken was geen optie. De angst bestond dat wanneer er van afgeweken werd, er politieke onrust zou ontstaan. Het niet durven afwijken laat de sterke informele normen en waarden zien tussen het ambtelijke apparaat en de raad (Pierson, 2000).

### 7.2.3 Onmogelijkheid van objectiviteit

De critical juncture lijkt te bestaan uit objectieve uitgangspunten. De bezuinigingswens en de wens van een lange termijn borging is beredeneerd vanuit politieke en financiële rationaliteit. Dit lijkt te zijn ontstaan vanuit focus op de bezuinigingenstaakstelling op sport. Hierdoor lijkt de critical juncture direct naar PPS als oplossingsmogelijkheid. Dat respondenten en stakeholders uit de stad in het kader van bezuinigingen kijken naar de markt is niet vreemd en sluit aan bij de beredenering van Hood (1991) dat de private partij de kosten van de publieke partij kan reduceren in verband met efficiëntie. Dit sluit aan bij de referentiestrategie voor minder overheid (Sanders & Heldenweg, 2013).

Dat een private partij het financieel goedkoper kan exploiteren, wordt breed gedragen. Hier is echter ook een onderbouwing voor want slechts een financieel argument is niet het enige. Anders zou de publieke sector meer diensten aan de private sector overlaten. De publieke partij heeft ook maatschappelijke doelstellingen, een daarvan is maatschappelijk draagvlak. Bestuurders laten hun

besluiten mede van draagvlak afhangen (Eversdijk, 2015; Heukes, 2016). Uit de bevindingen blijkt dat de weerstand uit de stad ervoor zorgde dat het IJssportcentrum niet werd gesloten en het besluit werd heroverwogen. Het reageren op de publieke opinie van bestuurders ziet Gordon (1991) als politiek rationeel handelen. Het is dan ook de vraag hoe het streven van Ruding (2008) en Eversdijk (2015) naar reductie van oneerlijke subjectieve argumenten van publieke bestuurders zich verhoudt tot politieke rationaliteit.

Het is de vraag of de objectiviteitswens reëel is, kijkend naar het ideologische en complexe politieke veld van deze casus (Pierson, 2000). Het lijkt erop dat de objectiviteitswens niet in de huidige politieke omgeving past vanwege de ideologie en het belang van maatschappelijk draagvlak. De bevindingen tonen dit tweeledig aan:

1. De politieke ideologie heeft ervoor gezorgd dat linkse partijen hebben gepleit dat de deuren opgehouden werden voor een stichting.
2. De publieke partij is genoodzaakt bij maatschappelijk draagvlak (Kort, 2011; Pierson, 2000). Een publieke bestuurder is genoodzaakt om gehoor te geven aan de publieke opinie omdat politieke onstabielheid onwenselijk is. Het blijkt dat de publieke opinie is meegenomen als onderbouwing van de PPS keuze.

Beide subjectieve aspecten hebben invloed op de besluitvorming van publieke bestuurders. Dit heeft invloed op de voorkeur van PPS, hoe zij PPS invullen en hoe zij omgaan met maatschappelijk draagvlak. Dit speelt in op de voorkeuren van publieke bestuurders en of ze inzetten op PPS en inhoudelijke invulling (Eversdijk, 2015; Heukes, 2016).

De uiteenzetting bij paragraaf 6.1 laat zien dat de besluiten van de rondes worden doorgegeven aan de andere rondes die hem vervolgens concretiseren. De subjectief onderbouwde besluiten van het expertpanel worden op deze wijze doorgegeven aan en geconcretiseerd door het regieteam. Het besluit in het begin wordt verder geconcretiseerd door de groepen daarna (Sydow, 2009; Teisman, 2005). Dit heeft als effect dat een subjectief besluit in het begin ervoor zorgt dat het gehele traject daarop is gebaseerd. Het verder concretiseren van een subjectief advies zorgt ervoor dat het traject subjectief blijft.

#### 7.2.4 Legitimiteitverhouding en objectiviteit

Uit de bevindingen blijkt dat door de politieke druk de legitimiteit meer openlijk was dan gebruikelijk. De publieke raadsvergaderingen waar het traject werd behandeld en waar de uiteindelijke aangenomen motie werd behandeld, waren de start van het onderzoek om het IJssportcentrum open te houden. Het was ook openlijk richting de oorspronkelijke gebruikers van het IJssportcentrum. Het gehele traject zijn ze bevroegd en uiteindelijk hadden ze ook een stem in de keuze voor de exploitant. Het ontstaan hiervan komt door de politieke onrust rondom de casus. De nieuwe verhouding tussen het ambtelijk apparaat, de politiek en de stakeholders uit de stad maakte het weer mogelijk om een legitiem besluit te maken (Pierson, 2000). Deze verhouding zorgde voor meer openheid van het besluitvormingsproces zoals Ruding (2008) wenste. Die nieuwe legitimiteitsverhouding bleek lastig te doorbreken. Respondenten gaven aan lastig afstand te kunnen nemen van het advies omdat de input van de stakeholders uit de stad en politiek weer in evenwicht had gebracht (Pierson, 2000). Niet meegaan zou opnieuw voor ophef kunnen zorgen.

De openlijke legitimiteitsverhouding lijkt een trade-off te zijn ten opzichte van objectiviteit. De legitimiteitsverhouding tussen het ambtelijk apparaat, de stakeholders in de stad en de politiek werd een openlijk traject. De nieuwe verhouding zorgde echter voor nieuwe subjectieve invloeden zoals draagvlak en politieke ideologie. Deze openheid van legitimiteit is uitgelokt door de politiek. Het uitlokken door de politiek is een gebeurtenis die vaker terugkomt bij PPS, waar de politiek voorheen voorstander was in het ambtelijk apparaat weerstand (Eversdijk, 2015). De vraag is of processen zonder politieke druk tevens openlijk verlopen. Vanwege het risicomijdend karakter van het ambtelijk apparaat is die kans nihil (van den Hurk, 2017). Deze vorm van openheid van legitimiteit wordt als een risico gezien en geeft meer ruimte voor subjectiviteit.

De omschreven transparantie en de wijze waarop deze is gecreëerd is niet de transparantie waarop Ruding (2008) en Eversdijk (2015) hopen. Het is de vraag of transparantie en objectiviteit beide in de huidige politieke omgeving gerealiseerd kunnen worden. Verhoest (2015) stelt dat in de institutionele omgeving Nederland goed scoort ten opzichte van andere Europese landen op commitment vanuit beleid en politiek op PPS. Het is echter te kort door de bocht om te stellen dat de politieke omgeving in Nederland PPS goed faciliteert (Heuskes, 2016). Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat PPS in een politieke werkelijkheid zit geworteld waar de wensen voor objectiviteit en openheid van legitimiteit met elkaar in strijd zijn.

## 8 Conclusie

Dit hoofdstuk bespreekt de conclusies van het onderzoek. Het hoofdstuk start met de beantwoording van de deelvragen, alvorens de hoofdvraag wordt beantwoord. Paragraaf 7.2 betreft een discussie over de onderzoeksresultaten en het onderzoeksproces. Daarnaast worden suggesties geformuleerd voor vervolgonderzoek. In paragraaf 7.3 sluit dit rapport af met enkele aanbevelingen voor de PPS-praktijk.

### 8.1 Beantwoording onderzoeksvragen

De conclusie wordt geschreven aan de hand van de theoretische en empirische deelvragen van het onderzoek. Uiteindelijk leiden deze tot het beantwoorden van de centrale vraagstelling van dit onderzoek:

*Hoe verhouden objectiviteit en legitimiteit zich tot elkaar in publieke besluitvormingsproces over PPS?*

#### 8.1.1 Inzichten vanuit de literatuur (theoretische deelvraag 1)

De eerste deelvraag van dit onderzoek luidt: *Welke theorieën zijn geschikt om PPS-besluitvormingsprocessen te begrijpen?*

Het besluitvormingsproces van de onderzochte casus is in dit onderzoek begrepen door een model waar het rondemodell en de padafhankelijkheidstheorie zijn geïntegreerd. Padafhankelijkheid kijkt sterk naar het belang van acties uit het verleden die invloed hebben op toekomstig handelen. Die in toenemende mate onomkeerbaar wordt en actiemogelijkheden versmallen. Binnen padafhankelijkheid is een critical juncture die voorkeur van het uiteindelijke besluit bloot legt. Het rondemodell werkt vanuit een actorperspectief en stelt dat een proces meerdere beleidsrondes kent met meerdere besluiten. De besluiten zorgen voor meer inhoudelijke focus op kleinere besluiten binnen een proces dan depadafhankelijkheidstheorie. Waar padafhankelijkheid een analyse maakt over het gehele proces, focust het rondemodell zich op besluiten en actoren binnen een beleidsronde en de verbinding tussen de rondes. De combinatie tussen beide theorieën zorgt ervoor dat er zowel oog is voor het totale proces als de beleidsrondes binnen een proces. Zo zorgt de combinatie van beide theorieën ervoor dat besluitvormingsprocessen binnen PPS beter te begrijpen zijn.

#### 8.1.2 Legitimiteit (empirische deelvraag 2)

De tweede deelvraag van dit onderzoek luidt: *Op welke manier wordt in het besluitvormingstraject legitimiteit belicht?*

Uit de bevindingen blijkt dat de ambtelijke organisatie legitimiteit moest vergaren vanwege het voorgaande besluit om het IJssportcentrum te sluiten. Dit moest de ambtelijke organisatie doen bij zowel de stakeholders uit de stad als uit de politiek. Het college heeft na aandringen van de raad het ambtelijk apparaat de opdracht gegeven de stakeholders uit de stad te betrekken bij het besluitvormingsproces. De gesprekken creëerden enerzijds rust voor zowel het ambtelijk apparaat als het college. Anderzijds zorgde de nieuwe legitimiteitsverhouding voor toetreding van stakeholders en de politiek in het proces. De verhouding met de stakeholders uit de stad en de politiek zorgt ervoor dat het proces openbaar te volgen is.

Uit de bevindingen blijkt dat naast een nieuw evenwicht tussen de publieke partij en de stad ook een nieuw evenwicht is ontstaan tussen de publieke partij en de politiek. Vanwege de onrust veroorzaakt

vanuit de stad, is de raad met het traject betrokken geraakt. De respondenten geven aan dat de raad door het zoeken naar een vernieuwde mate van legitimiteit de positie had om sterk te bemoeien met de inhoud van het traject. Waar de raad normaliter gaat over het *wat*, kon het zich bij dit traject ook daadwerkelijk met het *hoe* bemoeien. Respondenten vonden dit onwenselijk en hebben zich deels ingezet om de legitimiteit van de raad te veranderen. Publieke besluitvorming over PPS gaat in deze casus in veel hogere mate over het verwerven/realiseren van legitimiteit, dan over rationeel-objectieve afwegingen. Ambtelijk betrokkenen vrezen politieke onrust meer dan inefficiënte keuzes over de exploitatie van het IJssportcentrum.

### 8.1.3 Objectiviteit (empirische deelvraag 3)

De derde deelvraag van dit onderzoek luidt: *Op welke manier wordt in het besluitvormingstraject objectiviteit belicht?*

Uit de bevindingen blijkt dat in het traject op verschillende manieren is omgegaan met objectiviteit. Het besluit om via PPS aan te besteden, past goed binnen de bezuinigingsvoorwaarden. Vanwege de lagere risico's die een publieke partij zou hebben, in combinatie met de financiële randvoorwaarden, werd door de respondenten (de stad en de politiek) de commerciële partij als voorkeur het breedst gedragen. Uit de literatuur blijkt echter dat de onderbouwing van dergelijke argumenten subjectief van aard zijn. De publieke sector heeft op twee verschillende manieren te maken met subjectiviteit.

Toen het ambtelijk apparaat de opdracht kreeg om het besluit om het IJssportcentrum te sluiten te heroverwegen, is er een nieuwe legitimiteitsverhouding ontstaan. Hierin zijn stakeholders bevestigd over hun visie en mening over het IJssportcentrum en zijn deze visies meegenomen in het advies van het expertpanel. Zowel de opdracht om het voorgaande besluit te heroverwegen als de input die de stakeholders uit de stad mogen geven over het toekomstige advies, laat zien dat publieke bestuurders gevoelig zijn voor de publieke opinie. Dit toont aan dat deze legitimiteitsverhouding afdoet aan objectiviteit.

In dit traject is de raad sterk geworteld, met daarin verschillende partijen die hun eigen ideologische opvattingen hebben over de invulling van PPS. De linkse partijen prefereerden een vereniging, terwijl rechtse partijen een commerciële partij prefereerden. Uit de bevindingen blijkt dat de aanbestedingsdocumenten zijn aangepast zodat een stichting zich ook kan inschrijven. Deze aanpassingen waren risicovoller omdat een aantal garanties verlaagd moesten worden om het mogelijk te maken dat een stichting zich kon inschrijven. Het risicovoller handelen blijkt daardoor een afbreuk te zijn ten opzichte van objectief handelen. De raad wilde echter de publieke opinie tegemoet komen en de deuren open houden voor een stichting. De raad zette daarnaast meerdere maatschappelijke zaken vast zoals de tarieven en openingstijden. Tot ongenoegen van de ambtelijke organisatie, die zich zorgen maakte of het vastzetten van maatschappelijke doeleinden niet te veel afbreuk deed aan de bezuinigingsstaakstelling. Dit laat zien dat de bemoeienis van de raad afbreuk doet objectiviteit binnen een PPS-proces. De vraag is of het realistisch en objectief handelen bij een politiek gevoelig PPS-proces mogelijk is.

### 8.1.4 Conclusie centrale vraagstelling

*Hoe verhouden objectiviteit en legitimiteit zich tot elkaar in publieke besluitvorming over PPS?*



Uit de literatuur blijkt dat objectiviteit en openheid van legitimiteit ontwikkelingswensen zijn van PPS. De bevindingen tonen aan dat de verhouding tussen de objectiviteit en de legitimiteit een trade-off is. De politieke onrust heeft voor openheid van legitimiteit gezorgd en tot meer subjectieve beïnvloeding van de bestuurder. De politieke onrust heeft geleid tot een openlijke legitimiteitsverhouding. De inspraak van de politiek en de stakeholders uit de stad zorgde voor een toename van subjectiviteit. Het laat zien dat de ontwikkelingswensen uit de literatuur van objectiviteit in het geding zijn met de openlijke legitimiteitsverhouding. Het laat ook zien dat bij PPS-processen openheid van legitimiteit en objectiviteit in de onderzochte vorm niet mogelijk is.

## 8.2 Discussie & vervolgonderzoek

Deze paragraaf bevat een reflectie op het onderzoeksproces. Ook wordt het onderzoek afgezet tegen andere wetenschappelijke onderzoeken. Vanuit daar worden beperkingen van het onderzoek en suggesties voor vervolgonderzoek benoemd.

Om in de toekomst onderzochte casussen bij PPS-besluitvormingsprocessen te begrijpen, wordt aangeraden etnografisch onderzoek te doen en het theoretisch model van dit onderzoek te gebruiken. Dit onderzoek heeft door etnografisch onderzoek spanningen en relaties aangetoond die niet door de gebruikelijkere onderzoeksmethoden zoals interviews of enquêtes worden gebruikt. Het theoretisch-model zijn het rondemodel (Teisman, 2005) en de padafhankelijkheidstheorie (2009) geïntrigeerd. Deze combinatie geeft de onderzoeker handvaten om zowel oog te hebben voor dynamieken in verschillende projectgroepen, en voor het gehele proces en de procesgeschiedenis.

De focus in dit onderzoek was op de vier ambtelijke procesgroepen: het expertpanel, regieteam, programma van wensen en eisen en het aanbestedingsteam. Dit is slechts een deel van het krachtenveld dat betrokken is bij besluitvorming over PPS. In vervolgonderzoek kan verder worden ingezoomd op de rol van het college, de raad, de lokale sportsector en de gebruikers van het IJssportcentrum. Een gemis in dit onderzoek is bijvoorbeeld dat niet verklaard kan worden welke achterliggende argumenten aanwezig waren bij het opstellen van de uitgangspunten (critical juncture), omdat het college van burgemeester en wethouders niet is geïnterviewd. Door het gehele krachtenveld te onderzoeken kan meer recht gedaan worden aan alle invloeden op het besluitvormingsproces. Etnografisch onderzoek en het theoretisch model worden aanbevolen om in de toekomst de vervolg casussen beter te begrijpen.

Van den Hurk (2017) riep de wetenschap op om meer onderzoek te doen over PPS in andere sectoren en lagere overheden. Uit de bevindingen blijkt dat deze omgeving anders is waarbij de politiek en de stad dichter op het proces zitten dan bij het Rijk en infrastructuurprojecten. Meer casestudies moeten in kaart brengen hoe het complexe krachtenveld van de politiek in elkaar zit bij een lokale PPS casus in de sportsector. Meer vergelijkbare casussen leiden mogelijk tot nuances, bevestigingen of andere conclusies. Hierdoor kunnen bevindingen uit dit onderzoek worden aangevuld, verdiept of weerlegd.

In de PPS literatuur is aandacht voor politiek maar het wordt niet volwaardig meegenomen in onderzoek naar PPS. Slecht een deel van het instituut politiek wordt benoemd of het is onderdeel van een groter instituut zoals het organisatorisch instituut (Verhoest, 2015; Lenferink, 2013). Kijkend naar de invloed van politiek op deze casus blijkt dat het volwaardig meenemen van het politieke instituut noodzakelijk is om de context van de casus te begrijpen. Het niet volledig meenemen van het instituut politiek is te verklaren omdat voorgaand PPS-onderzoek voornamelijk plaatsvond bij de



Rijksoverheid en infrastructuurprojecten (van den Hurk, 2017). Bij beide factoren heerst een andere dynamiek waardoor het minder in de politiek zat verweven. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in de sportsector bij de lokale overheid. Het proces was politiek gevoelig waardoor het politieke instituut heeft input gehad op het eindresultaat. Bij vervolgstudies over PPS het meenemen het instituut politiek waardevol. De verwachting is dat het politieke instituut meer speelt bij lokale overheden dan bij het Rijk en ook meer bij aanbestedingstrajecten bij de sportsector (met verenigde gebruikersgroepen) dan bij infrastructuur.

Vervolgonderzoek kan zich richten op concretere ontwikkelingswensen binnen PPS. Uit dit onderzoek wordt geconcludeerd of objectiviteit wel mogelijk is bij een publieke sector. Het is dan ook de uitdaging om tot een realistische wensen te komen over PPS. Het is te gemakkelijk om slechts te stellen dat de institutionele omgeving niet geschikt is voor het fenomeen zoals Jong (1998) stelt. Zowel het ambtelijk apparaat als de politiek lijken behoefte te hebben aan concretere ontwikkelingswensen dan aan abstracte aanbevelingen en conclusies. Het is daarom zaak om wensen zoals objectiviteit realistischer en praktischer te omschrijven. Dit heeft eerder wetenschappelijk onderzoek te veel in het midden gelaten (Eversdijk, 2015). Vooral als blijkt uit de bevindingen van dit onderzoek dat objectief handelen in de huidige institutionele omgeving lastig lijkt, is het de vraag *wat er veranderd* moet worden, *waarom* maar ook *hoe*. De aanbevelingen lijken sterk vanuit PPS-belang beredeneerd te zijn en te weinig rekening te houden met de werkelijkheid van de publieke sector.

Uit de bevindingen blijkt dat de gemeente in deze casus meer risico's naar zich heeft toegetrokken als normaal. De politiek heeft zich sterk verworteld in de legitimiteitsverhouding. Het ambtelijk apparaat bestempelt dit als negatief vanwege het verschil in risicomijdende gedrag van de politiek en het ambtelijk apparaat. Het is de vraag of het daadwerkelijk nadelig is na afloop van de PPS. Het dan ook van belang om meer effectiviteitsstudies te doen naar PPS (van den Hurk, 2017). Bij deze effectiviteitsstudies moet niet enkel de klassieke aspecten zoals financiën en kwaliteit van de bouwconstructie worden meegenomen, maar ook het bestuurlijk- en gebruikersdraagvlak. Het meenemen van de publieke en politieke opinie laat een rijker beeld zien over hoe deze zich bij PPS zich tot elkaar verhouden.

Betekenisgeving is een continu proces en daarmee is het onderzoek nooit af. Deze scriptie is mijn weergave van de werkelijkheid, gebaseerd op observaties en de werkelijkheden van respondenten van de vier groepen (expertpanel, regieteam, programma van wensen en eisen en aanbestedingsteam). Het onderzoek biedt inzichten voor de toekomst. Er moet echter rekening gehouden worden met het feit dat betekenissen continu heroverwogen en opnieuw geconstrueerd moeten worden.

### 8.3 Aanbevelingen

Deze paragraaf heeft betrekking op de organisatorische en pragmatische kant van PPS in een publieke organisatie. De aanbevelingen hebben betrekking op de resultaten uit het etnografisch onderzoek.

#### 8.3.1 Objectiviteit & vrijheid: blijf uit de politiek

Uit de bevindingen blijkt dat het politieke onrust zorgt voor minder objectiviteit. De bevindingen tonen aan als er veel politieke bemoeienis is, een subjectiever besluit wordt genomen. Zo veel mogelijk uit het politieke spel blijven, zorgt ervoor dat er geen rekening gehouden hoeft te worden

met het politieke instituut. Niet bij elke PPS-aanbesteding is het instituut politiek betrokken omdat niet elk proces politiek gevoelig is. Het toevoegen van het politieke instituut zorgt voor extra complexiteit voor het proces wat ten nadele komt om objectief te realiseren.

Een andere reden om uit de politiek te blijven is dat respondenten aangaven wanneer informatie gedeeld was met de raad, geen mogelijkheid te zien om af te wijken van de gedeelde informatie. Ambtelijk betrokkenen vrezen politieke onrust meer dan inefficiënte keuzes over de exploitatie van het IJssportcentrum. Als het proces zich niet in de politiek bevindt, kan gemakkelijk de efficiëntere beslissing worden gekozen die tevens ook objectiever is. Om tot efficiëntere PPS te komen, is het wenselijk om vrijheid te behouden.

### 8.3.2 Vreemde ogen

Wanneer men op zoek gaat naar innovatie binnen PPS, blijkt uit de bevindingen dat het goed is om vreemde ogen te betrekken. De bevindingen vertellen ons dat het ambtelijke apparaat risicomijdend is ingesteld. De politiek had de kracht om het risicomijdend gedrag van de publieke organisatie te doorbreken. De casus laat zien dat zaken zoals concurrentie gerichte dialoog, dat voorheen onbekend was bij de organisatie, door de raad is geïnitieerd. In het begin werd negatief gereageerd op de werkwijze. Uiteindelijk wordt er positief op teruggeblikt. De macht van de raad heeft ditmaal geleid tot innovatie, want respondenten geven aan de voorkeur te hebben voor bekende werkzaamheden. De literatuur laat hetzelfde zien bij PPS in het algemeen: in het begin was er ambtelijk weerstand en was de politiek pro PPS. Hieruit blijkt dat vreemde ogen in staat zijn om vernieuwing af te dwingen en vaste patronen te doorbreken.

### 8.3.3 Aanbestedingsspecialist meteen mee laten doen vanaf het begin.

Aan dit traject hebben vier verschillende groepen gewerkt met allen een eigen focus. De eerste drie groepen hadden een sterke bestuurlijke focus die verschillende aspecten hebben vastgesteld. Er waren in de groepen ervoor aanbestedingsspecialisten aanwezig. Zij hadden echter een andere visie op aanbesteding dan de aanbestedingsdeskundige van het aanbestedingsteam. Hierdoor heeft het aanbestedingsteam kritiek op verschillende aspecten (zowel inhoudelijk als procesmatig) op het voorgaande traject. Om dit te vermijden wordt aanbevolen om direct de aanbestedingsspecialist die de aanbesteding leidt, te betrekken bij het voorgaande besluitvormingsproces. Het proces richting de aanbesteding verloopt dan volgens de wensen van de aanbestedingsexpert die de aanbesteding gaat doen.

### 8.3.4 Blijf kritisch kijken naar eigen organisatie

Een algemene noot vanuit de respondenten is dat de sportsector lange tijd heeft stilgestaan in zijn ontwikkeling en standvastig was over de eigen werkwijze. In het land worden al meerdere sportaccommodaties via PPS geëxploiteerd. Doordat de sportsector niet proactief handelt, is uiteindelijk voor de sportsector gekozen. Als een oplossing zodanig dominant wordt en verschilt van de huidige werkwijze, word je buitenspel gezet. Bij deze casus is de sportsector niet bij het expertpanel, het regieteam en het programma van wensen en eisen betrokken geweest in de projectgroep. Mijn aanbeveling is daarom om als sector te blijven ontwikkelen en in de lead te blijven zodat niet vóór, maar dóór de sector zelf wordt gekozen.

### 8.3.5 Bewustheid van de impact van de randvoorwaarde

Uit de bevindingen blijkt dat de randvoorwaarden in het voordeel van de commerciële exploitant worden beredeneerd. Het is onbekend of de randvoorwaarden van het expertpanel bewust of

onbewust hebben geleid tot PPS. De respondenten in het expertpanel en regieteam beredeneerden de randvoorwaarde in het voordeel van de commerciële exploitant. Dit is problematisch als je als bestuurder een andere voorkeur zoals de stichting. Vanuit politiek oogpunt hebben echter de randvoorwaarden onbedoeld gestuurd richting een commerciële exploitant en dat kan in strijd zijn met de eigen voorkeur. De randvoorwaarden hebben in deze casus een grote impact en kunnen door een bestuurder als onbewust en onwenselijk worden gezien of als bewuste strategie worden ingezet.

## 9 Literatuurlijst

Agar, M. (1986). *Speaking of ethnography* (Vol. 2). Sage.

Agar, M. (2010). On the ethnographic part of the mix: A multi-genre tale of the field. *Organizational Research Methods*, 13(2), 286-303.

Arthur, W. B. (1994). *Increasing returns and path dependency in the economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Lemma.

Boeije, H. R. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen* (pp. 152-153). Amsterdam: Boom onderwijs.

Bruggen, P. van (2013). *Geïntegreerd of traditioneel? Maak een zorgvuldige en bewuste afweging om te komen tot de optimale bouworganisatievorm*. CROW et cetera, april 2013.

Bryman, A. (2015). *Social research methods*. Oxford university press.

Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (1992). *Leadership for the common good: Tackling public problems in a shared-power world*. Jossey-Bass.

Bult-Spiering, M. (2003). *Publiek-private samenwerking. De interactie centraal*. Utrecht: Lemma BV.

Burgelman, R. A. (2002). *Strategy as vector and the inertia of coevolutionary lock-in*. *Administrative Science Quarterly*, 47: 325–357.

Cairney, P. (2012). *Complexity Theory in Political Science and Public Policy*. *Political Studies Review*, 10, 346-358.

Cho, J., & Trent, A. (2006). *Validity in qualitative research revisited*. *Qualitative research*, 6(3), 319-340.

Collier, R. B., & Collier, D. (1991). *Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

David, P. A. (1986). *Understanding the economics of QWERTY: The necessity of history*. In W. N. Parker (Ed.), *Economic history and the modern economist*: 30 – 49. Oxford: Blackwell.

David, P. A. (1994). *Why are institutions the “carriers of history”? Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions*. *Structural Change and Economic Dynamics*, 5: 205– 220.

De Clerck, D. (2015). *Public-private partnership procurement: Game-theoretic studies of the tender process*. Leuven: KU Leuven.

De Schepper, S. (2014). *Essays on success factors of public-private partnerships in infrastructure*. Brussel: Vrije Universiteit Brussel.

Denzin, N. K. (1989). *Interpretive interactionism*. Newbury Park, CA: Sage.

Ecorys (2002). *Evaluatie Voortgang PPS in Nederland*. Rotterdam: Ecorys.

Ebbing, R. (2016, 20 december). *Parkeren en publieke private samenwerking. Achtergrondinformatie over het beheer en de exploitatie van parkeergarages*. Geraadpleegd van [https://www.p1.nl/fileadmin/pdf/P1\\_Dossier1.pdf](https://www.p1.nl/fileadmin/pdf/P1_Dossier1.pdf)

Encyclo (2017, 2 juni). *Begrip legitimiteit*. Geraadpleegd van <http://www.encyclo.nl/begrip/legitimiteit>

Encyclo (2017, 2 juni). *Begrip objectiviteit*. Geraadpleegd van <http://www.encyclo.nl/begrip/objectiviteit>

Eversdijk, A. (2009). *Publieke besluitvorming over publiek-private samenwerking*.

Eversdijk, A. (2013). *Kiezen voor publiek-private samenwerking*. Boom Lemma Uitgevers.

Eversdijk, A. W. W., & Korsten, A. F. (2015). *Motieven en overwegingen achter publiek-private samenwerking*. Beleidsonderzoek Online.

Garud, R., Kumaraswamy, A., & Karnøe, P. (2010). *Path dependence or path creation?*. Journal of Management Studies, 47(4), 760-774.

Garud, R., Kumaraswamy, A. and Nayyar, P. (1998). *'Real options or fool's gold: perspective makes the difference'*. Academy of Management Review, 3, 212-4.

Geertz, C. (1973). *The interpretation of cultures: Selected essays*. New York: Basic Books.

Gemeenteraad Eindhoven (2016, 2 mei). *Motie: Aan de slag met het ijssportcentrum*. Gepubliceerd op: [http://bbl040.nl/pdf/Aangekondigd\\_actuele\\_motie\\_AcM3\\_Aan\\_de\\_slag\\_met\\_het\\_ijssportcentrum\\_PvdA\\_D66\\_GL\\_SP\\_CU\\_LPF\\_CDA\\_OAE.pdf](http://bbl040.nl/pdf/Aangekondigd_actuele_motie_AcM3_Aan_de_slag_met_het_ijssportcentrum_PvdA_D66_GL_SP_CU_LPF_CDA_OAE.pdf)

Graneheim, U. H., & Lundman, B. (2004). *Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness*. Nurse education today, 24(2), 105-112.

Grimsey, D., & Lewis, M. (2007). *Public private partnerships: The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Edward Elgar Publishing.

Giddens, A (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.

Gordon, C. (1991). Governmental rationality: An introduction. *The Foucault effect: Studies in governmentality*, 1(3).

Ham, H. van, J.F.M. Koppenjan (2002). *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur; wenkend of wijkend perspectief?* Utrecht: LEMMA.

Heldeweg, M., & Sanders, M. (2013). *Good Legal Governance in Authoritative Public-Private Partnerships: Conceptualising Legitimate Partnerships with Public Authority*. Eur. Procurement & Pub. Private Partnership L. Rev., 175.

- Holloway, I. (1997). *Basic concepts for qualitative research*. London: Blackwell Science.
- Hueskes, M., Koppenjan, J., Verweij, S., Hueskes, M., Koppenjan, J. F. M., & Verweij, S. (2016). Publiek-private samenwerking in Nederland en Vlaanderen: Een review van veertien proefschriften. *Bestuurskunde*, 25, 90-104.
- Hurk, M. van den (2015). *What's the deal? Standardizing contracts for public-private partnerships*. Antwerp: University of Antwerp.
- Hurk, M. van den, & Verweij, S. (2017). *Reflectie op PPS-Onderzoek in Nederland*.
- Hodge, G. A., & Greve, C. (Eds.). (2005). *The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience*. Edward Elgar Publishing.
- Hoezen, M.E.L. (2012). *The competitive dialogue procedure: Negotiations and commitment in inter-organisational construction projects*. Enschede: University of Twente
- Hof, J. van den. (2006). *PPS in de polder*. Utrecht: Copernicus instituut.
- Hood, C., A (1991). *New public management for all seasons*. *Public Administration*, pp. 3-19.
- Jones, I., & Robinson, T. (2013). *Onderzoeksmethoden voor sportstudies*. Routledge.
- Jong, W.M. de. (1999). *Institutional transplantation: How to adopt good transport infrastructure decision-making ideas from other countries?* Delft: Delft University of Technology.
- Kickert, W.J.M. (2000). *Public Management Reforms in the Netherlands*. Delft: Eburon.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper.
- Klijn, E. H., M. J. W. van Twist (2007). *Publiek-private samenwerking in Nederland: Overzicht van Theorie en Praktijk*. *Management en Organisatie*, 61(4), 156-170.
- Klijn, E. H., Edelenbos, J., & Hughes, M. (2007). *Public-private partnership: A two-headed reform. A comparison of PPP in England and the Netherlands*. In *New Public Management in Europe* (pp. 71-89). Palgrave Macmillan UK.
- Knibbe, A. (2002). *Publiek-private samenwerking*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Koppenjan, J. F. M., E. H. Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*, London: Routledge.
- Kort, M.B. (2011). *Perspectief op herstructurering. een onderzoek naar het belang van organisatie en management van de wijkontwikkelingsmaatschappij*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers
- Korzilius, H. (2000). *De kern van survey-onderzoek*. Uitgeverij Van Gorcum.
- Lenferink, S. (2013). *Market involvement throughout the planning lifecycle: Public and private experiences with evolving approaches integrating the road infrastructure planning process*. Groningen: University of Groningen.

Lousberg, L.H.M.J. (2012). *Sturen op haalbaarheid en relatie: Interventies om disfunctionele conflicten bij publiek private samenwerking in ruimtelijke ontwikkelingsprojecten te voorkomen*. Delft: Technische Universiteit Delft

Mahoney, J. (2000). *Path dependence in historical sociology*. *Theory and Society*, 29: 507–548.

Merton, R. K. (1936). *The unanticipated consequences of purposive social action*. *American Sociological Review*, 1: 894 –904.

Ministerie van Financiën (2012). *Voortgangsrapportage DBFM(O) 2012*. Den Haag, 3 december 2012.

Reynaers, A. (2014). *It takes two to tangle: Public-private partnerships and their impact on public values*. Amsterdam: VU University Amsterdam.

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

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94: 251–267.

Pollitt, C., C. Talbot, J. Caulfield, A. Smullen (2004). *Agencies, how governments do things through semi-autonomous organizations*. Houdmills: Palgrave Macmillan.

Ponterotto, J. G. (2006). *Brief note on the origins, evolution, and meaning of the qualitative research concept thick description*. *The Qualitative Report*, 11(3), 538-549.

Rebel (2012). *Waar blijft de grote doorbraak?* *Change Magazine*, 14-16.

Ruding, H.C.O.R. et al. (2008). *De goede weg en het juiste spoor*. Den Haag: Commissie private financiering van infrastructuur.

Ryle, G. (1971). *Collected papers. Volume II collected essays, 1929-1968*. London: Hutchinson.

Sanders, M. P. T., & Heldeweg, M. A. (2012). *Publiek-private samenwerking: evenwichtskunst tussen juridisch-bestuurskundige waarden*. *Bestuurswetenschappen*, 66(1), 39-56.

Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Westview Press.

Scharpf, F. W., Reissert, B., & Schnabel, F. (1978). *Policy effectiveness and conflict avoidance*. Hanf K. & FW.

Schwandt, T. A. (2001). *Dictionary of qualitative inquiry (2nd ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Sydow, J., Schreyögg, G., & Koch, J. (2009). *Organizational path dependence: Opening the black box*. *Academy of management review*, 34(4), 689-709.

Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). *Dynamic capabilities and strategic management*. *Strategic Management Journal*, 18: 509 –533.

Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. 's-Gravenhage: Vuga.

Teisman, G.R. (2000). *Models for research into decision making processes: on phases, streams and decision making rounds*. *Public Administration*, 78, 937-956.

Teisman, G.R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Thelen, K. (1999). *Historical institutionalism and comparative politics*. *Annual Review of Political Science*, 2: 369 – 404.

Yanow, D., & Schwartz-Shea, P. (2015). *Interpretation and method: Empirical research methods and the interpretive turn*. Routledge.

Verhees, F. (2013). *Publiek-private samenwerking: Adaptieve planning in theorie en praktijk*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen

Verhoest, K., Petersen, O. H., Scherrer, W., Soeipto, M., Lember, V., Leviäkangas, P. (2015). 5 *National contexts for PPPs in Europe*. *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory*, 3, 85.

Wall, A., C. Connolly (2009). *The Private Finance Initiative*. *Public Management Review*, 11(5), 707-724.

Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations* (Vol. 3). Sage.

Willems, T. (2014). *Lost in diffusion? Democratic accountability in public-private partnerships*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.

Williamson, O. E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.

WRR(2000), *Het borgen van publiek belang*.



## Bijlage

### Bijlage 1. Topiclijst

#### Algemeen (voor alle groepen)

- Hoe kijk je terug op dit traject?
- Kun je iets vertellen over jouw rol en betrokkenheid bij het proces rondom het IJssportcentrum?
  - o Kan je een aantal punten aangeven hoe dat tot uiting is gekomen?
  - o Heb je strijd ervaren tussen je rol van de functie en je persoonlijke gevoelens?
- Hoe heb je de rollen en functies van andere actoren ervaren?
- Wat was de opdracht van de rollen waarin je deelnam?

#### Achteruit kijken; geschiedenis van proces en mening daarover

- Welke belemmeringen/randvoorwaarde heeft jou groep ervaren?
- Welke voorgaande beslissingen heeft jou groep gehad en hoe ervaren jullie dat?
- Heb je het gevoel gehad dat jijzelf bent beperkt in het proces? Hoe/waar blijkt dat uit?
- Het je het gevoel gehad dat jullie als groep zijn beperkt in het proces? Hoe?
- Hoe zagen anderen uit de groep dat?

#### Vooruit kijken; maken van beslissingen.

- Kun je iets vertellen welke beslissingen jou groep genomen heeft?
  - o Hoe denk jij dat deze beslissing invloed heeft gehad op de rest van het traject?
  - o Waarom was deze beslissing noodzakelijk of nodig op dit moment? n
- Wat waren volgens jou essentiële input voor deze beslissingen?
- Kan je omschrijven wat volgende groep of jou hiervoor de drijfveren waren en wat uiteindelijk het beoogde effect was? Schroomt dit met de werkelijkheid?
- Hoe sta je nu tegenover die beslissingen?
- Hoe ervaren jij de groepsfocus? En hoe is deze ontstaan?
- Had jij het idee dat iedereen deze focus deelde? Waaruit blijkt die overeenkomstige of uiteenlopende focus?
- Welke politieke wensen hebben heeft jullie sterk gestuurd?

#### Wie waren de belangrijke actoren van het moment dat jullie in het proces waren.

- Wat waren volgens jou de belangrijke actoren binnen de jouw procesgroep?
- Kun je iets vertellen over de verhoudingen tussen de verschillende partijen?
- Kun je iets vertellen over de belangrijke actoren tijdens jou proces buiten de procesgroep om? En hoe verhielden die actoren zich tot elkaar?

#### Wie waren de belangrijke actoren van de procesgeschiedenis

- Op grond waarvan is denk jij de groep samengesteld?
- Kun je vertellen wie de belangrijke actoren van het voorgaande traject waren voordat jij erin kwam? Hoe heb jij ervaren hoe die actoren zich tot elkaar verhielden?
- Wie waren volgens jou de belangrijke actoren tijdens jou proces buiten de procesgroep om? Hoe heb jij dat ervaren? Hoe heb jij ervaren hoe die actoren zich tot elkaar verhielden?

## Specifieke vragen per groep

### Regieteam:

- Op grond waarvan is denk jij de groep samengesteld?
- Hoe is volgens jou de aanbestedingsgrens van 650.000 tot stand gekomen? Kan je omschrijven wat volgende groep of jou hiervoor de drijfveren waren en wat uiteindelijk het beoogde effect was? Schroomt dit met de werkelijkheid?
- Kan je de totstandkoming van de tijdsinschatting dat het voor de zomer gegund kan worden omschrijven? Kan je omschrijven wat volgende groep of jou hiervoor de drijfveren waren en wat uiteindelijk het beoogde effect was? Schroomt dit met de werkelijkheid?
- Hoe heb jij de discussie tussen privatiseren en verzelfstandigen ervaren? Kan je omschrijven wat volgende groep of jou hiervoor de drijfveren waren en wat uiteindelijk het beoogde effect was? Schroomt dit met de werkelijkheid?

### Randvoorwaardeteam

- Hoe is volgens jou de wens van een criterialijst richting de raad tot stand gekomen. Heb je dit als wenselijk stap in het proces ervaren?
- Hoe heb je het opstellen van de criterialijst ervaren? Hoe denk je dat deze lijst invloed heeft gehad op de rest van het proces?
- Welke rol heeft hierin de politieke dimensie een rol gespeeld?
- Hoe is de hier mee omgegaan?

### Aanbestedingsteam:

- Welke invloed hebben de voorgaande groepen gehad?
- Wat hebben in jou ogen de voorgaande groepen gemist waardoor het anders beterde zou zijn gegaan.
- Er zijn veel actoren in en uit de groep gegaan of zijn van rol gewisseld. Hoe kan je die verklaren?

## Bijlage 2. Interviews

## Bijlage 3. Samenvatting fieldnotes