

Naar een nieuwe invulling van publiek-private samenwerking

De Bos en Lommerplein-affaire is illustratief voor de spanning die ontstaat ten gevolge van de conflicterende relatie tussen de doelen van publiek-private samenwerking (PPS) en de eisen van Europese aanbestedingsrichtlijnen. Deze spanning komt tot uitdrukking in een ambigue verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsstructuur.

Van probleemwijk naar voorbeeldwijk

In 1935 wordt de wijk Bos en Lommer gebouwd. Het gaat om een ruim opgezette wijk met een marktplein als hart. Door de aanleg van de A10 wordt de wijk in tweeën gedeeld. Het hart verdwijnt en er ontstaan leefbaarheidsvraagstukken. Het Stedenbouwkundig programma van Eisen uit 1999 spreekt over 'een onherbergzaam gebied met een overmaat aan verkeersruimte, extreme geluidsoverlast en bebouwing die niet aansluit bij de voor het stadsdeel zo karakteristieke ruimtelijke opbouw'. Van de toenmalige minister Vogelaar krijgt de wijk zelfs de status van probleemwijk.

Al in de jaren tachtig van de vorige eeuw wordt gestart met de planvorming voor een herstructurering. Het gaat om plannen waarbij wonen, ondernemen, infrastructuur en groen-voorzieningen worden geïntegreerd om het hoofd te bieden aan de sociaal-economische problemen, de geluidsoverlast van de A10 terug te dringen en de ruimtelijke kwaliteit, de leefbaarheid en veiligheid te verbeteren. Door de plannen van Rijkswaterstaat voor onderhoud aan de A10 in 2001, komt het proces in 1999 in een versnelling terecht. Het afsluiten van de A10 biedt de kans om de plannen te realiseren. Door de overbouwingen over de ringweg, de realisatie van het marktplein boven de parkeergarage en het samenbrengen van de ruimtelijke functies is het noodzakelijk om innovatieve en duurzame bouwmethoden te gebruiken. De overheid is hiervoor aangewezen op marktpartijen. Zij participeren door kennis, kunde en financiële middelen in te brengen. Dit gebeurt in een PPS-verband. Bijzonder is de rol van de Dienst der Domeinen van het Ministerie van Financiën. Deze dienst is betrokken doordat het de "eigendomsrechten" van de ruimte boven de weg exploiteert. Ook deze dienst participeert risicodragend. Door de innovatieve elementen krijgt het herstructureringsplan de status van een voorbeeldproject in het Innovatie Programma Stedelijke Vernieuwing van het Ministerie van VROM.

Hulpbronnen

PPS is bij uitstek geschikt om de doelen van de herstructurering te realiseren. Bij zo'n constructie gaan de overheidsinstanties een samenwerkingsrelatie aan met één of meer marktpartijen. In dit geval gaat het om het stadsdeel Bos & Lommer, de Dienst der Domeinen van het ministerie van Financiën met projectontwikkelingsmaatschappij Multi Vastgoed en bouwmaatschappij Hillen & Roosen. In tegenstelling tot de

traditionele rolverdeling is er bij PPS geen sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Er bestaat nu juist een interdependentie tussen de overheid en de markt voor het verwirkelijken van dit soort omvangrijke projecten. Deze afhankelijkheidsrelatie ontstaat omdat elk van de deelnemers over hulpbronnen beschikt die nodig zijn voor het eindresultaat. Een uitgangspunt van de samenwerking is gelijkwaardigheid tussen de overheid en marktpartijen. Deze komt tot uitdrukking in gecombineerde verantwoordelijkheden en risicoverdelingen. De organisaties verwachten dat een maatschappelijk voordeel wordt gerealiseerd en dat het project profijtelijk is voor de marktpartijen. Voor de overheid staat hierbij het algemeen belang voorop. In dit geval beoogt het stadsdeel de sociale en economische problemen tegen te gaan en de ruimtelijke kwaliteit, veiligheid en leefbaarheid van de wijk te vergroten. Voor het ministerie van Financiën gaat het om een innovatieve exploitatie van een publiek goed. De marktpartijen brengen hun kennis van de nieuwste bouwkundige ontwikkelingen in en verzekeren efficiency. Tegelijk trachten zij commerciële doelen te halen, namelijk het streven naar winst en het beproeven van nieuwe bouwmethoden.

Wat aanvankelijk als een voorbeeldproject wordt aangeduid, eindigt in een ontruiming. In het in 2007 opgestelde deelrapport 'Van Initiatief tot Evacuatie. Plan- en besluitvorming Bos en Lommerplein juni 1988 – juli 2006' constateert de commissie De Boer onder meer dat de bouw van het complex in drie delen is opgeknipt en dat voor elk van deze delen bouwvergunningen zijn aangevraagd en verkregen. De planvoorbereiding is door drie architectenbureaus uitgevoerd. Door de snelheid waarmee gewerkt is, hebben de plannen veel open einden. Deze worden lopende het project ingevuld. Er zijn zelfs wijzigingen doorgevoerd in het ontwerp van de woningen, terwijl de maatvoering van de onderliggende winkels al vast ligt. De uitkomst is dat er constructiefouten in het complex zitten. De oorzaak moet gezocht worden in de gefragmenteerde aanpak en falend toezicht. Een coördinerend hoofdconstructeur is volgens de commissie noodzakelijk voor dergelijke complexe projecten.

De commissie heeft de oorzaken van de constructiefouten minutieus onderzocht. Ze heeft echter weinig aandacht voor de meer fundamentele achterliggende oorzaken, de invloed die Europese aanbestedingsprocessen hebben op de werking van de PPS. De Bos en Lommer-affaire roept het beeld op

van een samenwerkingsproces waarin iedere partij op zoek is naar het realiseren van een eigen optimum en waarin verantwoordelijkheden worden afgeschoven. In plaats van een spin-off door de samenwerking zoeken de contractpartners oplossingsrichtingen in meer controle, een gedetailleerder bestek, en het stringenter volgen van procedures in een beheersstructuur. Ook de aanbevelingen van de commissie wijzen in die richting. Het aanstellen van een coördinerend hoofdconstructeur gaat er vanuit dat er één persoon is die een compleet overzicht heeft en de eindverantwoordelijkheid draagt.

Meerwerkprizen

PPS is noodzakelijk bij complexe projecten met onzekerheden. Bij dergelijke projecten moet er sprake zijn van een volledige inzet van hulpbronnen door marktpartijen en moeten de overheden de ruimte hebben om adequaat in te spelen op nieuwe inzichten. De voorgeschreven wijze van aanbesteden dwingt de overheid echter het project gedetailleerd te specificeren. Om concurrerend te zijn, zullen marktpartijen allerlei voorbehouden maken om onzekerheden uit te sluiten. Wanneer gedurende de loop van het project deze onduidelijkheden opgelost worden, leidt dat tot meerwerkprizen. Ook zullen gedurende de aanbestedingsfase de marktpartijen niet het achterste van hun tong laten zien over de in te zetten innovatieve bouwtechnieken. Deze mogelijkheden worden zichtbaar tijdens het project.

Tijdens een door Saxion en AT Osborne in samenwerking met het Instituut Bouwrecht georganiseerde bijeenkomst op 2 juli 2008 voor experts uit de opdrachtgevers, opdrachtnemers en wetenschappelijke hoek, werden ideeën om de kwaliteit, constructieve veiligheid en innovaties een positieve impuls te geven in globale lijnen uitgewerkt. Deze lopen uiteen van het mobiliseren van vakmanschap op de werkvloer met het oog op veiligheid en innovatie tot het vergroten van de rol van de ontwerper. Dat laatste omvat ook het dragen van risico. Andere

ideeën gingen in op methoden om kwaliteit in het bouwproces te vergroten: hoe kan het gewicht van kwaliteitscriteria bij gunning vergroot worden en op welke manier kan past-performance bij aanbestedingen betrokken worden. Ook werden de contouren ontwikkeld van een risicogestuurd kwaliteitsborgingssysteem.

Het Lectoraat Governance van Saxion werkt met een aantal internationale partners samen aan het ontwikkelen van het concept 'collaborative enterprise'. Dit begrip kan het beste vertaald worden als 'maatschappelijke onderneming'. Is het mogelijk om PPS op zo'n manier vorm te geven dat een nieuwe organisatie ontstaat, die zowel publieke taken realiseert en gebruik maakt van private instrumenten? Zo'n organisatie krijgt dan een stukje publieke ruimte toebedeeld en zorgt voor inspraak van alle partijen. Ook werkt de 'collaborative enterprise' als een organisatie waarin publieke organisaties en marktpartijen risicodragend participeren. Risico en voordeel worden dan op een evenwichtige wijze verdeeld. We neigen ertoe de rol van de overheid en van marktpartijen strikt te scheiden. Tussen markt en overheid ligt echter een interessant gebied. Op verschillende manieren wordt gezocht naar organisatievormen op het grensvlak van markt en overheid. De Europese aanbestedingsregels zouden zo aangepast moeten worden dat ze voor innovatieve, duurzame en complexe projecten ruimte bieden voor experimenten met nieuwe publiek-private organisatievormen.

DRS. MAURITS SANDERS
DOCENT BESTUURSKUNDE BIJ SAXION EN PROMOVENDUS AAN
DE UNIVERSITEIT TWENTE OP HET GEBIED VAN
PUBIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PROF. DR. JOHAN WEMPE
LECTOR GOVERNANCE BIJ SAXION EN BEGELEIDT
ALS HOGLERAAR BEDRIJFSETHIEK EEN AANTAL
PROMOTIEONDERZOEKEN AAN DE ERASMUS UNIVERSITEIT



foto ANP Bos en Lommer