DE BIJDAGEN VAN DE BUSINESSCASE

EEN VERKENNEND ONDERZOEK NAAR DE FUNCTIES
EN DE EIGENSCHAPPEN VAN EEN NIEUW
BESLUITVORMINGSINSTRUMENT IN
DE (SEMI-)PUBLIEKE SECTOR

Maarten Hoekstra

DE BIJDRAGEN VAN DE BUSINESSCASE

**EEN VERKENNEND ONDERZOEK NAAR DE FUNCTIES
EN DE EIGENSCHAPPEN VAN EEN NIEUW
BESLUITVORMINGSINSTRUMENT IN DE
(SEMI-)PUBLIEKE SECTOR**

Maarten Hoekstra

DE BIJDRAGEN VAN DE BUSINESSCASE

EEN VERKENNEND ONDERZOEK NAAR DE FUNCTIES EN DE EIGENSCHAPPEN VAN EEN NIEUW BESLUITVORMINGSINSTRUMENT IN DE (SEMI-)PUBLIEKE SECTOR

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van doctor aan de Universiteit Twente,
op gezag van de rector magnificus,
prof.dr. T.T.M. Palstra,
volgens besluit van het College voor Promoties
in het openbaar te verdedigen
op vrijdag 7 juni 2019 om 10.45 uur

door

Maarten Jaap Hoekstra

geboren op 27 februari 1971
te Alkmaar, Nederland

Dit proefschrift is goedgekeurd door:
de promotor:
prof.dr. N.S. Groenendijk

Cover design: Maarten Hoekstra & Daniëlle Balk
Printed by: Ipskamp Printing
Lay-out: Daniëlle Balk
ISBN: 978-94-028-1464-4
DOI: 10.3990/1.9789402814644

© 2019, Lemmer, The Netherlands. All rights reserved. No parts of this thesis may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means without permission of the author. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

PROMOTIE COMMISSIE:

Voorzitter/secretaris	prof.dr. T.A.J. Toonen
Promotor	prof.dr. N.S. Groenendijk
Leden	prof.dr. M. Boogers em.prof.dr. P.B. Boorsma prof.dr. M. Herweijer prof.dr. R.W. Künneke prof.dr. R. Torenvlied

VOORWOORD

*"I never thought I'd need so many people"*¹

- Voor Zelle -

Ruim vijf jaar heb ik aan dit proefschrift kunnen werken. Het heeft me goed gedaan, ik heb veel geleerd. Ik heb bovendien het idee wijzer en rijper maar tegelijkertijd frisser en jonger uit dit traject te zijn gekomen. Ik kan me zelfs nog een korte verkenning van het thema dankbaarheid permitteren: waardering voor anderen en waardering van het goede².

Verstand heeft gezegevierd over emoties. De rol van mijn beide begeleiders is daarbij cruciaal geweest. Ik heb, vol van verwondering, genoten van de kennis en kunde van mijn promotor prof. dr. Nico Groenendijk. Dankzij Nico's vertrouwen, geduld, relativiseringsvermogen, gevoel voor humor en resultaatgerichte stijl van coachen ben ik in staat geweest dit project succesvol af te ronden. Woorden van gelijk gewicht gelden voor de warme begeleiding van em. prof. dr. Peter Boorsma. Peters vlijmscherpe blik, zicht op details en voorliefde voor ironie vormden een ontzagwekkende inspiratiebron voor het leveren van academische kwaliteit.

Ontzag en verwondering gelden voor de lectoren die ik heb mogen dienen. Zonder de ruimte en vrijheid die ze me boden, was dit proefschrift niet tot stand gekomen. Mijn achtereenvolgende leidinggevendenden hebben mij eveneens gestimuleerd om deze uitdaging aan te gaan. Diverse collega's van de Thorbecke Academie, onderdeel van NHL Stenden Hogeschool, hebben geheel belangeloos vele pagina's van deze dissertatie van feedback voorzien. Ook hielden ze me soms uit de wind in de turbulente omgeving die het onderwijs kan zijn. Dank! Waardering geldt ook voor de collega's van de onderzoeksgroep die me geholpen hebben de onderzoeksmethoden en het conceptueel model scherp te stellen. Daarnaast wil ik graag mijn collega's van de verschillende stafdiensten van de hogeschool, waaronder de mediatheek, bedanken. Jullie werk speelt zich vaak op de achtergrond af. De waarde ervan is evident.

1 David Bowie, Five Years, van het album: The Rise and Fall of Ziggy Stardust and the Spiders from Mars.
2 Geïnspireerd op Bohlmeijer en Hulsbergen (2018), De kracht van dankbaarheid.

Het belang van onderzoek draag ik met overtuiging over op onze studenten. Een aantal van hen heeft, op bijzonder plezierige wijze, bijgedragen aan dit proefschrift. Sommigen hebben geholpen bij het genereren van de databestanden, terwijl anderen voorstudies op onderdelen hebben verricht. Mooi werk! Bijzondere waardering gaat uit naar de experts uit het werkveld die mijn stukken van commentaar hebben voorzien.

Voor de belangstelling en het mede scheppen van de mogelijkheden dank ik mijn familie en vooral mijn partner Machteld. Haar steun was cruciaal. Liefde gaat uit naar onze jongens, die regelmatig informeerden naar de omvang van het werkstuk. Ik draag dit boekwerk op aan onze dochter Zelle. We zullen ervoor zorgen dat ze altijd de juiste mensen om zich heen vindt, zodat ook zij kan zijn wie ze ten diepste is.

Maarten Hoekstra

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord.....	6
Samenvatting.....	14
Summary.....	28
Lijst van tabellen.....	40
Lijst van figuren.....	42
1 INLEIDING.....	45
1.1 De relevantie van bestuurskundig onderzoek naar de businesscase.....	46
1.2 Verwarring rondom de businesscase.....	50
1.2.1 Inleiding.....	50
1.2.2 In het dagelijkse taalgebruik.....	51
1.2.3 In het publieke debat.....	58
1.2.4 In relatie met vergelijkbare instrumenten.....	63
1.2.5 Overeenkomsten en verschillen gebruik businesscase.....	65
1.2.6 Propositie: de relatie tussen document en instrument.....	67
1.3 Probleemstelling.....	68
1.4 Onderzoeksopzet.....	70
1.5 Leeswijzer.....	77
2 LITERATUURONDERZOEK EN THEORETISCH KADER.....	83
2.1 Inleiding.....	84
2.2 Wetenschappelijk onderbouwde businesscases.....	85
2.2.1 Inleiding.....	85
2.2.2 Diversiteit op de werkvloer.....	86
2.2.3 Het vasthouden van verpleegkundig personeel.....	88
2.2.4 Betere gebouwen.....	90
2.2.5 Voorbij de businesscase (van duurzaam ondernemen).....	92
2.2.6 Afsluiting.....	94
2.3 Businesscase-methodieken.....	96
2.3.1 Inleiding.....	96
2.3.2 Handleiding publieke businesscase ministerie van Financiën.....	96
2.3.3 'Template' businesscase infrastructurele projecten New South Wales.....	98
2.3.4 Het maken van een businesscase volgens Remenyi.....	100
2.3.5 Businesscase volgens Prince2.....	102
2.3.6 Afsluiting.....	103
2.4 Referentiestudies.....	104
2.4.1 Inleiding.....	104
2.4.2 De impact van businesscases op IT-investeringsbeslissingen.....	105
2.4.3 Businesscases en ICT-intensieve overheidsprojecten.....	107
2.4.4 IT-businesscases in local government.....	110
2.4.5 Afsluiting.....	111
2.5 Wat is een businesscase?.....	112
2.6 De waarde van ideaalmodellen: een intermezzo.....	114
2.7 Aanvullende bouwstenen.....	118
2.7.1 Inleidende beschouwingen.....	118

2.7.2 Perspectieven van stakeholders.....	119
2.7.3 Ex-ante-evaluatiemethoden.....	120
2.7.4 Artefact van planning en control.....	125
2.7.5 Criteria uit de uitvoering van beleid.....	127
2.7.6 Beheersfactoren volgens projectmanagement.....	128
2.7.8 Afsluitende opmerkingen.....	129
2.8 Ideaalmodellen businesscase, onderzoeksinstrumenten en conceptueel model....	130
2.8.1 Inleiding.....	130
2.8.2 Ideaalmodel functies.....	131
2.8.3 Ideaalmodel eigenschappen.....	134
2.8.4 Analyse-instrumenten.....	137
2.8.5 Conceptueel model.....	140
2.9 Afsluiting.....	142
3 METHODEN VAN ONDERZOEK.....	145
3.1 Inleiding.....	146
3.2 Methoden exploratieve studie.....	146
3.3 Methoden casestudies.....	150
3.4 Afsluiting.....	158
4 RESULTATEN EXPLORATIEVE STUDIE.....	161
4.1 Inleiding en verantwoording.....	162
4.2 Verkenning resultaten.....	164
4.3 Nieuwsberichten en inhoudelijke elementen.....	167
4.4 Nieuwsberichten en het karakter.....	172
4.5 Nieuwsberichten en belanghebbenden.....	176
4.6 Nieuwsberichten en fasen besluitvormingsproces.....	178
4.7 Nieuwsberichten in termen van het transformatieproces.....	183
4.8 Afsluiting.....	189
5 WILDLANDS ADVENTURE ZOO EMMEN.....	193
5.1 Inleiding.....	194
5.2. Beschrijving van het project.....	194
5.2.1 Begin.....	195
5.2.2 Midden.....	196
5.2.3 Eind.....	197
5.3 Contingentiefactoren.....	197
5.3.1 Algemene omgevingsfactoren.....	198
5.3.2 Institutionele en materiële omgeving.....	201
5.3.3 Intrapersoonlijke omgeving.....	205
5.4 De eigenschappen van de businesscase.....	208
5.4.1 Inhoud.....	208
5.4.2 Karakter.....	212
5.4.3 Belanghebbenden.....	214
5.4.4 Transformatieproces.....	215
5.5 De functies van de businesscase.....	217
5.5.1 Managen duivelsvierkant.....	217
5.5.2 Langetermijnnoriëntatie.....	219

5.5.3 Organisatorische invulling.....	222
5.5.4 Aansturen stakeholders.....	224
5.6 Analyse en samenvatting.....	226
5.6.1 Zichtbaarheid elementen ideaalmodellen.....	226
5.6.2 De bijdrage van de businesscase.....	229
5.6.3 Samenvatting.....	230
6 LELYSTAD AIRPORT.....	233
6.1 Inleiding.....	234
6.2 Beschrijving van het project.....	234
6.2.1 Begin.....	235
6.2.2 Midden.....	237
6.2.3 Eind.....	242
6.3 Contingentiefactoren.....	247
6.3.1 Algemene omgevingsfactoren.....	247
6.3.2 Institutionele en materiële omgeving.....	252
6.3.3 Intrapersoonlijke omgeving.....	255
6.4 De eigenschappen van de businesscase.....	259
6.4.1 Inhoud.....	259
6.4.2 Karakter.....	262
6.4.3 Belanghebbenden.....	263
6.4.4 Transformatieproces.....	264
6.5 De functies van de businesscase.....	265
6.5.1 Managen duivelsvierkant.....	265
6.5.2 Langetermijnnoriëntatie.....	268
6.5.3 Organisatorische invulling.....	275
6.5.4 Aansturen stakeholders.....	276
6.6 Analyse en samenvatting.....	279
6.6.1 Zichtbaarheid elementen ideaalmodellen.....	279
6.6.2 De bijdrage van de businesscase.....	281
6.6.3 Samenvatting.....	283
7 GEMAAL LAUWERSOOG.....	287
7.1 Inleiding.....	288
7.2 Beschrijving van het project.....	288
7.2.1 Begin.....	290
7.2.2 Midden.....	291
7.2.3 Eind.....	292
7.3 Contingentiefactoren.....	294
7.3.1 Algemene omgevingsfactoren.....	294
7.3.2 Institutionele en materiële omgeving.....	297
7.3.3 Intrapersoonlijke omgeving.....	302
7.4 De eigenschappen van de businesscase.....	305
7.4.1 Inhoud.....	305
7.4.2 Karakter.....	310
7.4.3 Belanghebbenden.....	311
7.4.4 Transformatieproces.....	312
7.5 De functies van de businesscase.....	315

7.5.1 Managen duivelsvierkant.....	315
7.5.2 Langetermijnorientatie.....	316
7.5.3 Organisatorische invulling.....	317
7.5.4 Aansturen stakeholders.....	318
7.6 Samenvatting en analyse.....	318
7.6.1 Zichtbaarheid elementen ideaalmodellen.....	319
7.6.2 De bijdrage van de businesscase.....	321
7.6.3 Samenvatting.....	323
8 SS ROTTERDAM.....	327
8.1 Inleiding.....	328
8.2 Beschrijving van het project.....	329
8.2.1 Begin.....	329
8.2.2 Midden.....	329
8.2.3 Eind.....	332
8.3 Contingentiefactoren.....	333
8.3.1 Algemene omgevingsfactoren.....	333
8.3.2 Institutionele en materiële omgeving.....	334
8.3.3 Intrapersoonlijke omgeving.....	336
8.4 De eigenschappen van de businesscase.....	337
8.4.1 Inhoud.....	337
8.4.2 Karakter.....	339
8.4.3 Belanghebbenden.....	340
8.4.4 Transformatieproces.....	341
8.5 De functies van de businesscase.....	342
8.5.1 Managen duivelsvierkant.....	342
8.5.2 Langetermijnorientatie.....	345
8.5.3 Organisatorische invulling.....	347
8.5.4 Aansturen stakeholders.....	348
8.6 Analyse en samenvatting.....	350
8.6.1 Zichtbaarheid elementen ideaalmodellen.....	350
8.6.2 De bijdrage van de businesscase.....	353
8.6.3 Samenvatting.....	355
9 INFOVERSUM GRONINGEN.....	357
9.1 Inleiding.....	358
9.2 Beschrijving van het project.....	359
9.2.1 Begin.....	359
9.2.2 Midden.....	360
9.2.3 Eind.....	362
9.3 Contingentiefactoren.....	363
9.3.1 Algemene omgevingsfactoren.....	363
9.3.2 Institutionele en materiële omgeving.....	363
9.3.3 Intrapersoonlijke omgeving.....	364
9.4 De eigenschappen van de businesscase.....	364
9.4.1 Inhoud.....	365
9.4.2 Karakter.....	366
9.4.3 Belanghebbenden.....	366

9.4.4 Transformatieproces.....	367
9.5 De functies van de businesscase.....	368
9.5.1 Managen duivelsvierkant.....	368
9.5.2 Langetermijnnoriëntatie.....	369
9.5.3 Organisatorische invulling.....	371
9.5.4 Aansturen stakeholders.....	372
9.6 Analyse en samenvatting.....	373
9.6.1 Zichtbaarheid elementen ideaalmodellen.....	373
9.6.2 De bijdrage van de businesscase.....	376
9.6.3 Samenvatting.....	378
10 IGBO HOOFDDORP.....	381
10.1 Inleiding.....	382
10.2 Beschrijving van het project.....	382
10.2.1 Begin.....	382
10.2.2 Midden.....	384
10.2.3 Eind.....	386
10.3 Contingentiefactoren.....	387
10.3.1 Algemene omgevingsfactoren.....	387
10.3.2 Institutionele en materiële omgeving.....	388
10.3.3 Intrapersoonlijke omgeving.....	391
10.4 De eigenschappen van de businesscase.....	391
10.4.1 Inhoud.....	391
10.4.2 Karakter.....	394
10.4.3 Belanghebbenden.....	394
10.4.4. Transformatieproces.....	395
10.5 De functies van de businesscase.....	396
10.5.1 Managen duivelsvierkant.....	396
10.5.2 Langetermijnnoriëntatie.....	398
10.5.3 Organisatorische invulling.....	400
10.5.4 Aansturen stakeholders.....	401
10.6 Analyse en samenvatting.....	402
10.6.1 Zichtbaarheid elementen ideaalmodellen.....	402
10.6.2 De bijdrage van de businesscase.....	405
10.6.3 Samenvatting.....	406
11 HYPOTHESEN-GENERERENDE VERGELIJKING VAN DE ZES CASESTUDIES...	409
11.1 Inleiding.....	410
11.2 Toetsing propositie: de correlatie tussen de twee dimensies.....	413
11.3 Succesfactoren, faalfactoren, contingentiefactoren en alternatieve instrumenten..	415
11.3.1 Inleiding.....	415
11.3.2 Faalfactoren.....	416
11.3.3 Alternatieve en aanvullende instrumenten.....	420
11.3.4 Contingentiefactoren.....	423
11.3.5 Succesfactoren.....	426
11.4 Afsluiting: hypothesen over de bijdragen van de businesscase.....	428

12 CONCLUSIES DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN.....	433
12.1 Inleiding.....	434
12.2 Conclusies.....	435
12.2.1 Inleiding.....	435
12.2.2 De essentie van de businesscase en ideaalmodellen.....	435
12.2.3 Verspreiding businesscase en zichtbaarheid elementen ideaalmodellen...	439
12.2.4 Propositie, factoren en hypothesen.....	444
12.2.5 Afsluiting.....	449
12.3 Discussie.....	450
12.3.1 Inleiding.....	450
12.3.2 Inzichten uit empirische onderdelen.....	450
12.3.3 Omgaan met de businesscase: drie spanningsvelden.....	457
12.3.4 Afsluiting.....	459
12.4 Aanbevelingen.....	460
12.4.1 Inleiding.....	460
12.4.2 Suggesties voor vervolgonderzoek.....	460
12.4.3 Overwegingen voor de beleidspraktijk.....	462
LITERATUURLIJST.....	465
BIJLAGE: OVERZICHT PARTICIPERENDE STUDENTEN THORBECKE ACADEMIE....	479

SAMENVATTING

INLEIDING

Dit proefschrift gaat over het toenemend gebruik van de ex-ante-evaluatiemethode 'businesscase' in de (semi-)publieke sector³. De businesscase ter legitimering en onderbouwing van een investeringsvoorstel, wordt al sinds jaar en dag veelvuldig gebruikt in de private sector, in de zakelijke dienstverlening in het algemeen en in ICT-projecten in het bijzonder. Er zijn drie redenen om nu⁴ academisch bestuurskundig onderzoek naar het fenomeen businesscase in de overheidscontext uit te voeren.

Ten eerste gaat tegenwoordig aan tal van maatschappelijke initiatieven, zoals de bouw van een buurtcentrum of de renovatie van een gemeentelijk zwembad, een businesscase vooraf. Ook gebruiken bedrijven en particuliere organisaties de businesscase om medewerking van de overheid te krijgen voor hun investeringsplannen. Een voorbeeld hiervan is de bouw van recreatieve voorzieningen, waarbij vergunningverlening en medefinanciering vaak belangrijke vraagstukken zijn. Een overzicht van dergelijk gebruik van de businesscase ontbreekt echter. Ten tweede is het gebruik van de businesscase in de (semi-)publieke sector te beschouwen als een uitingsvorm, en wellicht zelfs als een heropleving, van New Public Management: de adoptie door overheidsorganisaties van methoden uit het bedrijfsleven ter onderbouwing en verzakelijking van beleid en beheer. Onbekend is echter wat de waarde van de businesscase is in termen van rationalisatie. Ten derde is het openbaar bestuur reeds bekend met vergelijkbare evaluatiemethoden. In de jaren zestig van de vorige eeuw kwam de maatschappelijke kosten-batenanalyse in zwang. Deze methode wordt veelvuldig gebruikt voor onder meer de besluitvorming rondom grote infrastructurele projecten. Daarna was er in het eerste decennium van deze eeuw de introductie van 'Social Return on Investment'. Deze methode was vooral populair in de non-profit sector in het algemeen en bij welzijnsorganisaties in het bijzonder. De afbakening tussen de businesscase enerzijds en de eerdere methoden anderzijds is een nogal diffuse aangelegenheid. In tegenstelling tot de vroegere methoden is aan de specifieke bijdrage van de businesscase nog

3 In het proefschrift worden nadere omschrijvingen, classificaties en verbijzonderingen van de verschillende sectoren gegeven. Omwille van de leesbaarheid worden in deze samenvatting de termen openbaar bestuur, overheidscontext en (semi-)publieke sector aan elkaar gelijkgesteld.

4 De samenvatting is een vooruitblik op de inhoud van de dissertatie. Er is er daarom, ook waar het keuzen en gebeurtenissen uit het verleden betreft, voor gekozen om zoveel mogelijk tegenwoordige en toekomstige tijdsvormen te gebruiken.

heel weinig wetenschappelijke aandacht besteed. Actueel wetenschappelijk onderzoek rondom businesscases in het openbaar bestuur richt zich bovendien op ICT-investeringen en legt de nadruk op de inhoudelijke elementen waaruit de businesscase zou moeten bestaan. Over de concrete bijdrage van de businesscase aan besluitvormings- en uitvoeringsprocessen is veel minder bekend.

Niet alleen vanuit wetenschappelijk, maar uit ook vanuit beleidsmatig perspectief is het raadzaam om het gebruik van de businesscase kritisch te evalueren. Er valt namelijk te constateren dat het begrip 'businesscase' in het dagelijkse taalgebruik van politici, bestuurders en beleidsmakers gepaard gaat met een grote mate verwarring. Hiervoor dienen drie voorbeelden ter illustratie. De eerste vorm van verwarring ontstaat doordat onduidelijk is of de businesscase iets tastbaars of iets abstracts is. Soms wordt verwezen naar een concreet document, maar minstens zo vaak blijft de exacte betekenis van het begrip 'businesscase' verborgen achter beeldvorming zoals: 'iemand in een businesscase trekken' of "een businesscase creëren". De tweede vorm van verwarring ontstaat doordat onduidelijk is of de businesscase als een stabiel gegeven moet worden beschouwd of dat het juist een dynamisch verschijnsel betreft. In sommige gevallen is er sprake van een businesscase die, eenmaal opgesteld, als basis voor de definitieve besluitvorming wordt gebruikt. In andere gevallen is sprake van uiteenlopende versies, aanpassingen en interpretaties. Over welke businesscase hebben we het dan eigenlijk? De derde vorm van verwarring betreft de mate waarin de businesscase zich als zelfstandige entiteit manifesteert. Zo is er ten eerste de opvatting dat de businesscase wordt gezien als de financiële vertaling van een groter (business)plan. Ten tweede is er de opvatting dat de businesscase een synoniem is voor een besluitvormingsinstrument zoals de kosten-batenanalyse of het bedrijfsplan.

Om de verwarring het hoofd te bieden en om in een later stadium empirisch onderzoek te kunnen doen, gaat deze dissertatie ervan uit dat de businesscase in essentie uit twee dimensies bestaat. Ten eerste is dat de fysieke dimensie. De businesscase wordt gezien als een tastbaar document dat kan worden beschreven in termen van de inhoudelijke componenten, de aard van de informatievoorziening, de betrokkenen en hun belangen, en de betooglijn waaruit blijkt dat het een verantwoorde investering betreft. De tweede dimensie is abstracter van aard en verwijst naar de impliciete en expliciete verwachtingen die aan het gebruik van de businesscase zijn gekoppeld. Dit betreft de werking van de businesscase als

instrument en als hulpmiddel in besluit- en uitvoeringsprocessen. Het gaat hier om aspecten als de wijze waarop met risico's wordt omgegaan en de manier waarop het netwerk betrokken wordt om voldoende budget te genereren.

De basisaanname die aan het onderzoek ten grondslag ligt, is dat hoe vollediger het fysieke document is in termen van eigenschappen, hoe beter de veronderstelde functies tot hun recht komen in de praktijk. Daarbij dient wel gerealiseerd te worden dat de aanleiding tot en de bijdrage van de businesscase sterk afhankelijk zijn van allerlei contingentiefactoren zoals economische groei, sociaal-culturele ontwikkelingen, (soms grillige) carrièrepaden van hoofdrolspelers, wetswijzigingen en reorganisaties. Ook moet beseft worden dat de businesscase bij lange na niet de enige weg is tot rationalisatie. De aanwezigheid van alternatieve rationalisatie-instrumenten zoals projectplanningen en haalbaarheidsstudies neemt deze studie dus ook in ogenschouw. De centrale vraag van dit verkennende onderzoek luidt als volgt:

Wat zijn de bijdragen van de businesscase aan besluit- en uitvoeringsprocessen in de (semi-)publieke sector?

De bijbehorende onderzoeksvragen zijn:

1. Wat is een businesscase?
2. Wat zijn, in termen van een ideaalmodel, de veronderstelde functies van de businesscase in besluitvormingstrajecten in de (semi-)publieke sector?
3. Welke eigenschappen, in termen van een ideaalmodel, bezit de businesscase met het oog op het vervullen van deze functies?
4. In welke maatschappelijke sectoren komt de businesscase voor?
5. Welke elementen van de ideaalmodellen zijn in de praktijk zichtbaar?
6. Welke inzichten, in termen van succes- en faalfactoren, biedt de confrontatie van eigenschappen van de businesscase enerzijds en de functies van het instrument anderzijds?
7. Aan de hand van welke omgevingsfactoren en alternatieve instrumenten kunnen de uitkomsten van de onderzochte besluit- en uitvoeringsprocessen nader worden begrepen?

THEORIE

De bestudering van de literatuur over wetenschappelijk onderbouwde businesscases, methodieken en eerdere studies over de bijdragen van de businesscase leidt tot het inzicht dat onderzoeksvraag 1: Wat is een businesscase? niet eenduidig te beantwoorden valt. Wel is het mogelijk om op basis van de gemeenschappelijke deler van de bestudeerde literatuur de essentie van de businesscase te schetsen. Hierdoor worden de contouren van de twee ideaalmodellen zichtbaar.

DE BUSINESSCASE: CONTOUREN VAN DE IDEAALMODELLEN

Het eerste ideaalmodel, dat ingaat op de veronderstelde functies, beschouwt de businesscase als een hulpmiddel in besluit- en uitvoeringsprocessen. Het is een 'instrument' om te besluiten over het starten, voortzetten of beëindigen van beleidslijnen en investeringsvoorstellen. Op basis van een samenstel van uiteenlopende criteria wordt een investeringsvoorstel geaccepteerd of afgewezen. Elk voorstel tot verbetering van de bedrijfsvoering en de resultaten is per definitie in concurrentie met andere opties ter verbetering van de positie van de organisatie. Elke euro kan immers maar een keer worden uitgegeven. De businesscase is een wapen in de eeuwige strijd om geld en andere bedrijfsmiddelen en biedt daarmee toegang tot het 'centrum van de macht'.

Het tweede ideaalmodel, dat ingaat op de eigenschappen, beschouwt de businesscase als een document. De waarde van het project of initiatief moet door de businesscase 'zwart op wit' worden gezet. Elke geïnvesteerde euro wordt immers geacht een bepaald rendement op te leveren. De businesscase geeft daarvoor inzicht in de op te leveren projectresultaten en de positieve en negatieve effecten in zowel maatschappelijk als in bedrijfseconomisch opzicht. De businesscase reflecteert daarbij de verwachtingen van de besluitnemer over de wijze waarop de investering leidt tot verbeterde efficiency en effectiviteit. De kosten en de baten vormen de inhoudelijke basis van de businesscase. Deze moeten in zowel kwantitatief als kwalitatief opzicht inzichtelijk worden gemaakt. De businesscase schat verder de risico's van het investeringsvoorstel in en laat zien of de indiener in staat is om het project tot een goed einde te brengen.

TWEE IDEAALMODELLEN VAN DE BUSINESSCASE

Omdat de geschetste contouren nog onvoldoende houvast bieden voor rigoureuus onderzoek, presenteert dit proefschrift twee nieuwe ideaalmodellen van de businesscase. Deze modellen vormen de antwoorden op de onderzoeksvragen

2 en 3 en bieden het ankerpunt voor de beantwoording van de empirische onderzoeksvragen 5, 6 en 7. De ideaalmodellen zijn geen normatieve kaders, maar zuiver technische gedachtenconstructies die op systematische wijze bijdragen aan het vinden, ordenen en interpreteren van het empirische materiaal. Het eerste ideaalmodel is opgesteld door ten eerste een verkenning op de begrippen besluitvorming en agendavorming uit te voeren. Onder andere vanuit de discussie omtrent synoptische en incrementele planningsprocessen zijn vervolgens de functies te herleiden die de businesscase kan vervullen. Het tweede ideaalmodel, dat betrekking heeft op de eigenschappen van het document businesscase, is ingevuld aan de hand van een selectie van nationale en internationale publicaties over evaluatiemethoden en projectmanagementmethodieken. Daarnaast zijn aanpalende instrumenten belicht, zoals de kosten-batenanalyse, investeringsbeslissingen en Social Return on Investment. Tot slot zijn de gevonden bouwstenen getoetst aan recentelijk verschenen studies over de businesscase. Beide ideaalmodellen bestaan uit vier clusters en elk cluster bestaat weer uit een beperkt aantal elementen dat visueel gemarkeerd is.

Ideaalmodel van de functies van de businesscase

Cluster no.	Toelichting clusters	Toelichting elementen
I	De businesscase zorgt voor het adequaat managen van het 'duivelsvierkant'.	De businesscase zorgt ten eerste voor <u>voldoende budget</u> en ten tweede voor respectering van de <u>budgettaire kaders</u> . Ten derde zorgt het instrument ervoor dat <u>maatregelen volgens plan</u> worden genomen en ten vierde voorziet de businesscase in duidelijk <u>gespecificeerde doelstellingen</u> . Ten vijfde worden hoge ambities geformuleerd, waardoor de businesscase bijdraagt aan <u>maximalisatie</u> van het resultaat.
II	De businesscase draagt bij aan de langetermijnnoriëntatie van de betrokken organisatie(s).	Allereerst draagt de businesscase uit dat het project past in de in de <u>historische context</u> en afstevent op 'een punt op de horizon'. Ten tweede zorgt het voor de <u>afweging van de alternatieven</u> die het meest bijdragen aan de strategische koers. Ten derde vindt een <u>permanente afweging</u> ten aanzien van de wenselijkheid en haalbaarheid van het project plaats. Ten vierde werkt de businesscase <u>anticipatief en proactief</u> gedrag in de hand.
III	De businesscase zorgt voor een adequate organisatorische invulling.	De businesscase draagt ten eerste bij aan het snel en adequaat <u>oplossen van ontstane knelpunten</u> , ten tweede zorgt het voor een eenduidig <u>informatie-, communicatie- en controlesysteem</u> en ten derde draagt het zorg voor een <u>heldere taak- en bevoegdheidsverdeling</u> .
IV	De businesscase stuurt het gedrag van stakeholders.	De businesscase leidt ten eerste tot <u>materieel commitment</u> van de betrokken partijen, ten tweede tot <u>minimalisatie van het aantal uitvoerende partijen</u> en ten derde tot mogelijkheden tot <u>belonen en bestraffen</u> .

Ideaalmodel van de eigenschappen van het document businesscase

Cluster no.	Toelichting clusters	Toelichting elementen
I	De ideale businesscase heeft een stevige inhoudelijke basis.	De businesscase bevat ten eerste een heldere schets van de <u>achtergrond en geschiedenis</u> van het investeringsproject, alsmede het <u>nut en de noodzaak</u> . Ten tweede bevat het document een overzicht van mogelijke <u>risico's</u> en onderkende maatregelen. Ten derde schetst het meerdere <u>alternatieve opties</u> . Ten vierde geeft de businesscase inzicht in de benodigde <u>technologie</u> en de beschikbaarheid daarvan. Ten vijfde bevat het stuk een inzichtelijke en realistische <u>planning</u> . De gevolgen die het project heeft voor de (bestaande) <u>organisatie</u> , vormen het zesde inhoudelijke element van de businesscase.
II	De businesscase heeft een tweezijdig karakter.	De businesscase bevat een afgewogen combinatie van <u>kwalitatieve</u> argumenten en <u>kwantitatieve</u> informatie.
III	De businesscase onderscheidt verschillende typen belanghebbenden.	De businesscase gaat ten eerste in op de belangen van de <u>eigenaren</u> , waaronder in deze studie worden verstaan: bestuurders, financiers en aandeelhouders, en ten tweede komen <u>andere stakeholders</u> zoals werknemers en leveranciers in het document aan bod.
IV	De businesscase geeft inzicht in, en overzicht over het gehele transformatieproces.	Ten eerste geeft de businesscase inzicht in de <u>inputgrootheden</u> zoals kapitaal en menskracht en ten tweede bevat het document informatie over de voordelen voor het (productie) <u>proces</u> . Het derde element uit het transformatieproces betreft de concrete <u>output</u> zoals producten en diensten die worden opgeleverd, terwijl het vierde element bestaat uit <u>outcome-factoren</u> oftewel effecten.

CONCEPTUEEL MODEL

Het conceptueel model biedt een kader voor de beantwoording in generaliserende termen van onderzoeksvragen 6 en 7. Dit model is in essentie te herleiden tot de beide ideaalmodellen en bestaat dus ook uit twee dimensies. De eerste dimensie betreft de mate waarin binnen het project gestuurd wordt in termen van de functies van het ideaalmodel. De tweede dimensie is te herleiden tot

het ideaalmodel met betrekking tot de eigenschappen van het document businesscase. Het conceptueel model gaat uit van een tweedeling in beide dimensies: zwakke sturing versus sterke sturing respectievelijk een partiële businesscase versus een holistische businesscase. Er is sprake van een partiële businesscase als de elementen van het ideaalmodel overwegend afwezig zijn. Een holistische businesscase voldoet daarentegen wel voor het grootste gedeelte aan het ideaalmodel. Een vergelijkbare uitleg is van toepassing op de dichotomie ten aanzien van de sturingsdimensie.

Conceptueel model

		Eigenschappen Document	
		Partieel	Holistisch
Sturingsfunctie Instrument	Zwak	I: Faalfactoren	III: Contingentiefactoren
	Sterk	II: Alternatieve instrumenten	IV: Succesfactoren

Kwadrant I representeert situaties waarin de sturing van het project qua besluit- en uitvoeringsproces zwak is en de businesscase maar zeer ten dele gevuld is. Hierin komen naar verwachting de faalfactoren met betrekking tot het gebruik van de businesscase aan het licht. Kwadrant II beziet de bijdrage van de businesscase in de gevallen waarin een sterke sturing gepaard gaat met een partiële, lees: onvolledige, businesscase. Bij casussen die dit kwadrant weerspiegelen, is sprake van de inzet van andere sturingsinstrumenten en/of -arrangementen waarmee het instrument businesscase net als in kwadrant III een 'ondergeschikte' rol speelt. Als een zwakke sturing namelijk gepaard gaat met een holistische en dus volledige businesscase, wijst dit mogelijk op de aanwezigheid van sterke contingentiefactoren. De gebeurtenissen in de buitenwereld nemen dan de overhand ten opzichte van de potentiële bijdrage van de businesscase. De mate waarin de sturingsfunctie van businesscase tot uitdrukking komt, is in dit geval (kwadrant III) dus zwakker dan de krachten in de bestuurlijke en politieke omgeving. Kwadrant IV appelleert sterk aan de hoge verwachtingen die aan de werking van het instrument businesscase verbonden zijn. Daar waar een sterke sturing gepaard gaat met een hoge mate van volledigheid van de businesscase, kunnen lessen worden getrokken in termen van zogenaamde 'best practices', ofwel succesfactoren. De kwadranten I en IV stellen ons in

staat om onderzoeksvraag 6 te beantwoorden. De kwadranten II en III bieden het methodologische kader voor de beantwoording van onderzoeksvraag 7.

EXPLORATIEVE STUDIE NIEUWSBERICHTEN

De exploratieve studie beantwoordt ten eerste onderzoeksvraag 4: In welke maatschappelijke sectoren komt de businesscase voor? Daarnaast maakt dit deel van de studie een begin met de beantwoording van onderzoeksvraag 5: Welke elementen van de ideaalmodellen zijn in de praktijk zichtbaar? In de exploratieve studie worden meer dan 240 regionale, nationale en internationale nieuwsartikelen geanalyseerd om inzicht te krijgen in de verspreiding van de businesscase over de verschillende sectoren. De exploratieve studie is overwegend kwantitatief van aard. De zichtbare elementen van de businesscases die blijken uit nieuwsberichten, worden in beeld gebracht aan de hand van checklists die gebaseerd zijn op de ideaalmodellen. Er vinden tellingen en statistische analyses plaats waarbij wordt gekeken in hoeverre bijvoorbeeld het jaartal en de herkomst van de artikelen van invloed zijn op de zichtbaarheid van de verschillende elementen.

De exploratieve studie laat onder andere zien dat het gebruik van de businesscase zichtbaar is in een divers palet aan maatschappelijke sectoren. ‘Harde’ sectoren zoals ondernemingen, industrie en energie en verkeer en transport zijn oververtegenwoordigd ten opzichte van eveneens duidelijk herkenbare zachtere sectoren waarin de businesscase zich manifesteert, zoals cultuur en onderwijs. De marktsector is oververtegenwoordigd, terwijl ook overheidsinstellingen en de non-profit sector het instrument businesscase veelvuldig gebruiken. Verder is de businesscase opvallend vaak van toepassing op samenwerkingsverbanden. Geconcludeerd kan dus worden dat het besluitvormingsinstrument businesscase breed is geaccepteerd en zich nadrukkelijk manifesteert in de publieke sector en diverse samenwerkingsverbanden. Er is bovendien sprake van een snelle stijging van de populariteit van de businesscase. Wat betreft het karakter van de businesscase valt te constateren dat in de praktijk de nadruk sterk ligt op ‘kwalitatieve’ gegevens. De publieke sector wijkt daarbij niet af van de private sector. Daarbij lijkt de publieke businesscase bij te dragen aan een brede oriëntatie op de omgeving. In de publieke sector zijn ook de aspecten heroverweging, tussentijdse bijsturing en terugblikken zichtbaar. Hieruit blijkt dat de businesscase een actieve rol speelt in democratische en openbare besluitvormingsprocessen.

ZES CASESTUDIES NAAR RECENTE INVESTERINGSPROJECTEN

De zes casussen betreffen recente investeringsprojecten in het openbaar bestuur. De kunst is om met een beperkt aantal casussen een zo breed mogelijk palet aan overheidsinstanties in beschouwing te nemen. Ook vindt een selectie plaats op basis van de vorderingen in het besluitvormings- en realisatieproces en de bestuurlijke en technische complexiteit. De eerste casus betreft de transformatie en verplaatsing van het dierenpark in Emmen (Wildlands Adventure Zoo). De tweede casus gaat in op de ontwikkeling van een regionaal vliegveld tot twin-airport van Schiphol. De derde casus duidt het non-besluit ten aanzien van een groot infrastructureel werk in het noorden van Nederland (Gemaal Lauwersoog). De vierde casus doet verslag van de renovatie en herbestemming van een oude oceaanstomer (ss Rotterdam). De vijfde casus belicht de totstandkoming van een thematische 3D-bioscoop in de stad Groningen (Infoversum). De zesde casus trekt lessen uit de start van Internationaal Georiënteerd Basisonderwijs (IGBO) in de Noord-Hollandse gemeente Haarlemmermeer.

De zes casestudies vormen het hart van deze dissertatie. Op basis van de bestudering van onder andere beleidsnota's, besluitvormingsstukken en uitingen in de media, wordt het gebruik van de businesscase in deze gevalstudies beschreven. Daarbij wordt ook een nauwkeurige beschrijving gegeven van de rollen van personen en van de loop van gebeurtenissen. De casestudies zijn overwegend kwalitatief van aard. Het slot van elke casus brengt de bevindingen ten aanzien van de beide ideaalmodellen met elkaar in verband, zodat op het niveau van de individuele studies succes- en faalfactoren aan het licht komen. Ook bieden de casestudies inzicht in mogelijke alternatieve sturingsinstrumenten en relevante omgevingsfactoren.

Wat betreft onderzoeksvraag 5 is ten aanzien van het cluster *Inhoud* te zien dat in de businesscases die enige omvang en body hebben, de onderscheiden elementen van het ideaalmodel redelijk tot goed zichtbaar zijn, zij het in uiteenlopende mate en soms in tamelijke abstracte termen. In algemene zin worden alternatieven meestal wel benoemd, maar is bij de uitwerking ervan slechts sprake van varianten of variaties omdat de oplossingsrichting op hoofdlijnen al is bepaald. Een minderheid van de casussen kent een tweezijdig karakter (kwantitatief en kwalitatief) conform het ideaalmodel qua aard van de informatievoorziening. In het merendeel van de casussen is, blijkend uit de businesscases, de zichtbaarheid van het 'transformatieproces' als geheel goed te kwalificeren. Het accent ligt daarbij veelal op de 'inputgrootheden' als het benodigde investeringskapitaal. De casussen geven over het algemeen, met uitzondering van de casus ss Rotterdam, een helder beeld van de beoogde 'output'. Ten aanzien van 'outcome-

factoren' kan worden gesteld dat deze vaak concreet in het teken staan van de bedrijfseconomische effecten en dat daarbij in abstractere termen wordt verwezen naar de maatschappelijke effecten. Bij drie van de zes casussen werden 'voldoende middelen' gegenereerd voor een succesvolle realisatie en (vooralsnog) succesvolle exploitatie. Bij vier van de zes onderzochte casussen past het initiatief binnen de langetermijnorientatie van de organisatie, al heeft deze soms een bescheiden plaats in de stukken. In het merendeel van de zes casussen is sprake van 'materieel commitment' van (meerdere) investerende partijen. Ten aanzien van het element 'belonen en bestraffen' valt op dat waar formele 'bestrafing' achterwege blijft er juist wel sprake is van informele beloningen.

De volgende figuur levert het 'bewijs' dat de propositie van het onderzoek, namelijk dat een volledig businesscase-document correleert met een sterke sturing in de besluitvormings- en de realisatiefase, standhoudt. Per casus volgt een toelichting waarin ingegaan wordt op de onderzoeksvragen 6 en 7.

De correlatie tussen de volledigheid van het document en de mate van sturing

Legenda:

Wildlands Emmen	Lelystad Airport	Gemaal Lauwersoog	ss Rotterdam	Infoversum Groningen	IGBO Hoofddorp
Blauw	Rood	Oranjebruin	Goudgeel	Groen	Paars

Het verband tussen de compleetheid van de businesscase en de zichtbaarheid van de sturingsfunctie van het instrument is met name terug te zien bij 'best case' Wildlands duidelijk waarneembaar. In deze casus gaan uitgebreide en volledige de businesscases gepaard met ambitieuze doelstellingen en sterke focus op (tussen)resultaten. Bij Lelystad Airport is de businesscase een vereiste vanuit de Raad van State en het bevoegd gezag. Er is sprake van tamelijk complete rapportage waarin de meeste eigenschappen van het ideaalmodel goed zichtbaar zijn. Ook valt te constateren dat er binnen dit project stevig gestuurd wordt op het bouwkundig- en dienstverleningsconcept. Ook stuurt men strak op deadlines, maar de openingsdatum is niettemin reeds tweemaal met een jaar uitgesteld. Het businesscase-document van het gemaal in Lauwersoog bevat nagenoeg alle elementen van het ideaalmodel. De businesscase is in het besluit, al is die niet als zodanig geëxpliciteerd, om niet verder te gaan met dit initiatief van evidente waarde. Het document wordt beschouwd als een haalbaarheidsstudie waarvan de uitkomst is dat er onvoldoende bestuurlijk en financieel commitment is voor de realisatie. Aan de renovatie van de ss Rotterdam gaat een businesscase vooraf die weinig realiteitszin uitstraalt. Daarbij is te zien dat de uitvoering desastreus verloopt. Beslissingen worden ad hoc genomen, met verregaande budgettaire consequenties. Bij het Infoversum wordt de bouw van het 3D-theater binnen planning en budget afgerond, maar gaat het snel fout in de exploitatiefase, waarna een faillissement volgt. Daaraan ligt onder andere ten grondslag dat allerlei stakeholders in de businesscase worden benoemd, terwijl de uiteindelijke betrokkenheid vervolgens nihil blijkt te zijn. Opvallend bij de casus IGBO in Hoofddorp is de cijfermatige onderbouwing van het project in de businesscase en de verankering van de financiële monitoring in de reguliere planning-en-controlcyclus. De businesscase is echter betrekkelijk summier vormgegeven en is sterk kwantitatief van aard.

HYPOTHESEN OVER DE BIJDRAGEN VAN DE BUSINESSCASE

Het beperkte aantal casussen in combinatie met het grote aantal variabelen en de stand van zaken met betrekking tot de theorievorming, verhinderen statistisch relevante, generaliserende uitspraken te kunnen doen. Door een systematische en uitvoerige vergelijking van de zes casestudies is het echter wel mogelijk om hypothesen op te stellen over de mechanismen die ten grondslag liggen aan de bijdrage van de businesscase aan besluit- en uitvoeringsprocessen in de (semi-) publieke sector. Het eindresultaat van de analyse van het empirische materiaal, en daarmee het antwoord op de centrale vraag van het onderzoek, is dan ook de hierna besproken set van concrete hypothesen. Ten aanzien van de hypothesen

valt ten eerste op te merken dat alle hypothesen, met uitzondering van de laatste hypothese, die een meer generiek karakter heeft, worden verwoord in termen van succesvolle en falende projectuitvoering. Ten tweede valt te constateren dat de eerste drie hypothesen worden opgedeeld in een A- en een B-variant, die elkaars tegenhanger vormen.

No.	Factor	Hypothese
1A	Succes	Hoe sterker de businesscase refereert aan de strategische visie van de initiërende organisatie, hoe groter de kans is op een succesvolle projectuitvoering.
1B	Falen	Hoe sterker de businesscase een vertaling is van een buitenkans, hoe groter de kans is op een falende projectuitvoering.
2A	Succes	Hoe sterker de informatievoorziening in de businesscase gebaseerd is op kwantitatieve gegevens, hoe groter de kans is op een succesvolle projectuitvoering.
2B	Falen	Hoe meer stijlfiguren (zoals hyperbolen en beeldspraak) de businesscase bevat, hoe groter de kans is op een falende projectuitvoering.
3A	Succes	Hoe vaker de businesscase herijkt en heroverwogen wordt, hoe groter de kans is op een succesvolle projectuitvoering.
3B	Falen	Hoe groter het onderlinge vertrouwen en de mate van immateriële beloningen zijn, hoe groter de kans is op een falende projectuitvoering.
4	Instrumenten	Hoe helderder het technisch- en bouwkundig ontwerp en het dienstverleningsconcept zijn, hoe groter de kans is op een succesvolle projectuitvoering.
5	Instrumenten	Hoe sterker de informatievoorziening richting stakeholders op planmatige basis plaatsvindt, hoe groter de kans is op een succesvolle projectuitvoering.
6	Instrumenten	Hoe duidelijker de wederzijdse contractuele verplichtingen worden vastgelegd, hoe groter de kans is op een succesvolle projectuitvoering.
7	Contingentie	Hoe beperkter de doorzettingsmacht van de initiërende partij is, hoe groter de kans is op een falende projectuitvoering.
8	Contingentie	Hoe groter het aantal positiewisselingen is, hoe groter de kans is op een falende projectuitvoering.
9	Contingentie	Naarmate de doorlooptijd toeneemt, neemt de rol van de businesscase af en neemt de invloed van contingentiefactoren toe.

DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN

De vraag is hoe het nu verder moet met het populaire instrument businesscase? Het is niet aannemelijk dat het voorschrijven van templates en richtlijnen vanuit de overheid veel zal bijdragen aan een effectief en uniform gebruik. Dergelijk normatief gedachtengoed impliceert een ontkenning van het bestaan van bestuurlijke dynamiek, emotionaliteit in het debat en de retorische functie waarmee het gebruik van de businesscase omgeven is. De beleidspraktijk kan zich het beste richten op de kwaliteit van de informatie en daarbij focussen op de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces en de bewustwording van de weerbarstigheid van de menselijke geest als essentiële schakel in complexe bestuurlijke processen. De set van hypothesen kan voor de wetenschap als startpunt worden beschouwd voor nader onderzoek. Dit betreft ten eerste 'verbredend' onderzoek waarin een groter aantal casussen, op minder diepgaande wijze maar wel op kwantitatieve en statistische wijze, wordt geanalyseerd. Ten tweede ligt als vervolgstap 'verdiepend' onderzoek volgens een zuiver narratieve methode voor de hand. Meninge, belevingen en emotionaliteit kunnen hierin juist de ruimte krijgen ter duiding van de bijdragen van de businesscase. Wellicht is de mooiste uitdaging om nieuwe ideaalmodellen van de businesscase te ontwikkelen, die nog beter in staat zijn de werkelijkheid te beschrijven en te duiden.

SUMMARY

INTRODUCTION

The topic of this dissertation is the increasing use of the ex-ante evaluation method known as the 'business case' in the semi-public sector. The business case, which is used to legitimise and substantiate an investment proposal, has long been widely used in the private sector, in business services in general, and in IT projects in particular. This public administration study now looks into the phenomenon of the business case in the context of government for three reasons.⁵

Firstly, in this day and age, numerous social initiatives are preceded by a business case. Take, for instance, the construction of a community centre or the renovation of a municipal swimming pool. Companies and private organisations also use the business case to obtain the government's support for their investment plans. The construction of recreational facilities, where licensing and co-financing are often important issues, is an example. An overview of this type of application of the business case, however, has never been made. Secondly, for the (semi-)public sector, the business case appears to be a way of expressing, and perhaps even a revival of, New Public Management: the governmental organisations' adoption of business methods to justify and take a more business-like approach to policy and control. The value of the business case in terms of rationalisation is as yet unknown. Thirdly, similar evaluation methods are by no means new to public administration. In the 1960s, the social cost-benefit analysis became vogue. This method is often used in decision-making on large infrastructural projects, for instance. The introduction of 'Social Return on Investment' came next, in the first decade of this century. This method was particularly popular in the non-profit sector in general and among welfare organisations in particular. The demarcation between the business case and the earlier methods, though, is a rather diffuse matter. Unlike the other methods, the specific contribution of the business case, has as yet received very little scientific scrutiny. Moreover, current scientific research on business cases in public administration focuses on IT investments and emphasises the substantive elements the business case is supposed to include. As for its actual contribution to decision-making and implementation processes, there is still a lot to learn.

It is, moreover, wise to critically evaluate the use of the business case, not only from a scientific, but also from a policy perspective, for it is clear that the concept of the

5 This summary is a preview of the content of the thesis. That is why it was decided to use the present and future tense whenever possible, even for decisions and events in the past.

'business case' in the daily language of politicians, administrators and policy makers is marred by a great deal of confusion. Generally, it takes three forms. The first form of confusion arises from the fact that it is unclear whether the business case is something tangible or abstract. Sometimes reference is made to an actual document, but just as often the exact meaning of the term remains hidden behind figures of speech like "getting this down into a business case" or "translating it into a business case". The second form lies in the difficulty to perceive whether the business case should be seen as a stable given or, in fact, a dynamic phenomenon. Once composed, business cases are sometimes used as the basis for the final decision, but often enough there are different versions, adjustments and interpretations - leaving us unsure which business case is actually referred to. The third form of confusion lies in the extent to which the business case manifests itself as an independent entity. Some refer to the business case as the financial translation of a larger (business) plan, whereas others regard the business case as synonymous for a decision-making instrument like a cost-benefit analysis or business plan.

In order to cope with the confusion and to be able to conduct empirical research at a later stage, this dissertation assumes that the business case essentially has two dimensions. The first is the physical dimension. The business case is seen as a tangible document that can be described in terms of its substantive components, the nature of the information provision, the parties involved and their interests, and the line of argument showing that it is a responsible investment. The second dimension is more abstract in nature and refers to the implicit and explicit expectations associated with the use of the business case: the functioning of the business case as an instrument and tool in decision and implementation processes. This is about aspects like risk management and the involvement of the network to generate sufficient budget.

The basic assumption behind this study is that the more comprehensive the physical document is in terms of its properties, the better the assumed functions work out in practice. It is important to understand, however, that the reason for and the contribution of the business case strongly depend on all manner of contingency factors such as economic growth, socio-cultural developments, (sometimes erratic) career paths of key players, legislative changes and reorganisations. It is equally important to be aware that the business case is by no means the only way to rationalise. This study, therefore, also takes into account the existence of alternative rationalisation instruments such as project

plans and feasibility studies. The central question of this exploratory research is as follows:

What are the business case's contributions to decision and implementation processes in the (semi-)public sector?

The corresponding research questions are:

1. What is a business case?
2. What are, in terms of an ideal model, the assumed functions of the business case in decision-making processes in the (semi-)public sector?
3. What are, in terms of an ideal model, the properties of the business case with a view to fulfilling these functions?
4. In which sectors of society has the business case made an appearance?
5. Which elements of the ideal models are visible in practice?
6. What insights, in terms of success and failure factors, are rendered by the confrontation between the properties of the business case and the functions of the instrument?
7. On the basis of which contingency factors and alternative instruments can the results of the investigated decision and implementation processes be further understood?

THEORY

The study of the literature on scientifically substantiated business cases, methodologies and earlier studies on the contributions of the business case leads to the insight that research question 1 - What is a business case? - cannot be answered unambiguously. But the common denominator of this literature does make it possible to paint a picture of the essence of the business case. This reveals the contours of two ideal models.

THE BUSINESS CASE: CONTOURS OF THE IDEAL MODELS

The first ideal model, which focuses on the assumed functions, considers the business case as a tool in decision and implementation processes. It is an 'instrument' for deciding on the initiation, continuation or termination of policies and investment proposals. An investment proposal is accepted or rejected on the basis of a set of widely varying criteria. Any proposal for the improvement of business operations and results is by definition in competition with other

options to improve the organisation's position. After all, every euro can only be spent once. The business case is a weapon in the eternal battle for money and other business assets and is as such a means of access to the 'centre of power'.

The second ideal model, which concentrates on the business case's properties, regards it as a document. The business case is used to put the value of the project or initiative in 'black and white'. After all, every euro invested is expected to generate a certain return. To this end, the business case provides insight into the project results to be delivered and the positive and negative effects, both socially and economically. The business case reflects the expectations of the decision maker as regards the way in which the investment will lead to improved efficiency and effectiveness. The costs and benefits form the substantive basis of the business case and these need to be clarified in both quantitative and qualitative terms. The business case also includes an estimate of the risks of the investment proposal and shows whether the submitter is able to successfully complete the project.

TWO IDEAL MODELS OF THE BUSINESS CASE

Because as yet these contours do not offer sufficient footing for rigorous research, this dissertation presents two new ideal models of the business case. These models form the answers to research questions 2 and 3 and serve as anchors for answering empirical research questions 5, 6 and 7. The ideal models are not normative frameworks, but purely technical thought constructions that systematically contribute to finding, ordering and interpreting the empirical material. The first ideal model is developed by, first of all, an exploration of the concepts of decision-making and agenda setting. The functions that the business case can fulfil can then be deduced from, among other things, the discussion about synoptic and incremental planning processes. The second ideal model, which covers the characteristics of the business case as a document, arises from a selection of national and international publications on evaluation methods and project management methods. Related instruments such as cost-benefit analyses, investment decisions and Social Return on Investment, are also considered. The building blocks found are finally assessed against recently published studies on the business case. Both ideal models consist of four clusters. Each cluster in turn consists of a limited number of (visually marked) elements.

Ideal model of the functions of the business case

Cluster no.	Explanatory notes on the clusters	Explanatory notes on the elements
I	The business case provides for the adequate management of the 'devil's quadrangle'.	Firstly, it arranges for <u>sufficient budget</u> and, secondly, it respects the <u>budgetary frameworks</u> . Thirdly, the instrument ensures that <u>measures are taken as planned</u> and fourthly, it provides clearly <u>specified objectives</u> . The ambitions formulated are high, so that, fifthly, it contributes to the <u>maximisation</u> of the result.
II	The business case contributes to the long-term aim of the organisation(s) involved.	Firstly, the business case conveys that the project aligns with the <u>historical context</u> and works towards 'a <u>point on the horizon</u> '. Secondly, it provides a <u>consideration of the alternatives</u> that contribute the most to the strategic direction. Thirdly, it includes a <u>permanent consideration</u> with regard to the desirability and feasibility of the project. Last but not least, the business case stimulates <u>anticipatory and proactive</u> behaviour.
III	The business case provides for adequate operational procedures.	First of all, it contributes to the quick and adequate <u>solving of bottlenecks</u> . Secondly, it provides an unambiguous <u>information, communication and control system</u> and thirdly, it arranges for a clear <u>division of tasks and powers</u> .
IV	The business case steers the behaviour of stakeholders.	The business case leads to firstly, <u>material commitment</u> of the parties involved, secondly, to <u>minimisation of the number of implementing parties</u> and thirdly, to possibilities of <u>rewards and sanctions</u> .

Ideal model of the properties of the business case as a document

Cluster no.	Explanatory notes on the clusters	Explanatory notes on the elements
I	The ideal business case has a solid substantive basis.	Firstly, the business case contains a clear outline of the <u>background and history</u> of the investment project, as well as its <u>usefulness and necessity</u> . Secondly, the document includes an overview of potential <u>risks</u> and recognised measures. Thirdly, it outlines multiple <u>alternatives</u> . Fourthly, the business case provides insight into the required <u>technology</u> and its availability. Fifthly, the document contains a transparent and realistic <u>planning</u> . The consequences of the project for the (existing) <u>organisation</u> are the sixth substantive element of the business case.
II	The business case has a two-sided nature.	The business case contains a balanced combination of <u>qualitative</u> arguments and <u>quantitative</u> information.
III	The business case distinguishes between different types of stakeholders.	The business case firstly focuses on the interests of the <u>owners</u> - which in this study means: directors, financiers and shareholders - and, secondly, addresses the <u>other stakeholders</u> , like employees and suppliers.
IV	The business case provides insight into, and an overview of, the entire transformation process.	Firstly, the business case provides insight into the <u>input variables</u> , such as capital and manpower and, secondly, the document contains information about the benefits for the (production) <u>process</u> . The third element of the transformation process concerns the actual <u>output</u> , such as products and services to be delivered, while the fourth element covers the <u>outcome factors</u> or effects.

CONCEPTUAL MODEL

The conceptual model provides a framework for answering research questions 6 and 7 in generalising terms. This model can essentially be traced back to both ideal models and, therefore, also consists of two dimensions. The first dimension concerns the extent to which the project is controlled in terms of the functions of the ideal model. The second can be traced back to the ideal model in respect of the characteristics of the document. The conceptual model assumes a dichotomy in both dimensions: weak control versus strong control and a partial business case versus a holistic business case, respectively. A business case is referred to as partial if the elements of the ideal model are predominantly absent. A holistic business case, on the other hand, meets most of the requirements of the ideal model. A similar explanation applies to dichotomy as regards the control dimension.

Conceptual model

		Document properties	
		Partial	Holistic
Control function Instrument	Weak	I: Failure factors	III: Contingency factors
	Strong	II: Alternative instruments	IV: Success factors

Quadrant I represents situations of weak project control where the decision-making and implementation processes are concerned and very partial information in the document. This is expected to reveal the failure factors relating to the use of the business case. Quadrant II relates to the contribution of the business case when strong control is accompanied by a partial - read: incomplete - document. Cases that reflect this quadrant involve the use of other control instruments or arrangements so that the business case instrument plays a 'subordinate' role, as in quadrant III; if weak control is accompanied by a holistic and, therefore, complete business case, this may indicate the presence of strong contingency factors. The events in the outside world then get the upper hand over the potential contribution of the business case. In this case (quadrant III), the extent to which the control function of a business case is expressed is thus weaker than the forces in the governmental and political environment. Quadrant IV strongly appeals to the high expectations associated with the operation of the business case instrument. Where strong control is accompanied by a high degree of completeness of the business

case, lessons can be learned in terms of so-called 'best practices' or success factors. Quadrants I and IV enable us to answer research question 6. Quadrants II and III provide the methodological framework for answering research question 7.

EXPLORATIVE STUDY OF NEWS ARTICLES

In the first place, the explorative study answers research question 4: In which sectors of society has the business case made an appearance? It also begins answering research question 5: Which elements of the ideal models are visible in practice? It includes an analysis of more than 240 regional, national and international news articles for the purposes of gaining insight into the distribution of the business case across the various sectors. The explorative study is predominantly quantitative in nature. Checklists based on the ideal models are used to make an inventory of the visible elements of the business cases discussed in these news articles. Simple counting and statistical analyses examine to what extent the year and the origin of the articles influence the visibility of the various elements, for instance.

One of its revelations is that the business case is used in a wide variety of social sectors. 'Hard' sectors like companies, industry, energy and traffic and transport are overrepresented compared to the also clearly recognisable 'softer' sectors where the business case also manifests itself, such as culture and education. The private sector is overrepresented, while government agencies and the non-profit sector also frequently use the business case instrument. It is also remarkable how often the business case applies to partnerships. It can therefore be concluded that the business case is widely accepted as a decision-making instrument and manifests itself emphatically in the public sector and various partnerships. Moreover, the popularity of the business case is rapidly rising. As for its nature, the emphasis proves to be on 'qualitative' data - in both the public and the private sector. The public business case seems to contribute to a broad outlook on the environment, and the aspects of reconsideration, interim adjustments and reviews also come to the fore. This shows that the business case plays an active role in democratic and public decision-making processes.

SIX CASE STUDIES INTO RECENT INVESTMENT PROJECTS

The six cases are recent investment projects in public administration. The trick is to use a limited number of cases and still cover the widest possible range of government agencies. A case study also requires a selection, in this case based on the progress in the decision-making and implementation process and administrative and technical complexity. The first case concerns the transformation and relocation of the zoo

in Emmen (Wildlands Adventure Zoo). The second relates to the development of a regional airport into a twin airport to Schiphol. The third case explains the non-decision with regard to a large infrastructural construction in the north of the Netherlands (Lauwersoog Pumping Station). The fourth reports on the renovation and conversion of an old ocean liner (SS Rotterdam). The fifth case focuses on the creation of a thematic 3D cinema in the city of Groningen (Infoversum). The sixth draws lessons from the start of Internationally Oriented Primary Education (IGBO) in the municipality of Haarlemmermeer in the province of Noord-Holland.

These six case studies form the core of this thesis. The review of policy memoranda, decision-making documents and statements in the media provides an elucidation of the use of the business case in these six cases, together with an accurate description of the roles of persons involved and the course of events. The case studies are mainly qualitative in nature. The end of each case connects the findings in terms of both ideal models, so that the success and failure factors come to light at the level of the individual case studies. The case studies also provide insight into the possible alternative control instruments and relevant contingency factors.

As for research question 5, in respect of the cluster of *Content* it appears that in the business cases with a certain size and body, the various distinct elements of the ideal model are reasonably to clearly visible, albeit to varying degrees and sometimes in fairly abstract terms. In a general sense, alternatives are usually mentioned, but their elaboration is limited to variants or variations because the broad outlines of the solution have already been determined. A minority of cases meet the ideal model in terms of the two-sided nature (quantitative and qualitative) of the information provided. In most of the cases, the visibility of the 'transformation process' as a whole as described in the business cases can be qualified as good. The emphasis here is mostly on the 'input variables' such as the investment capital required. In general, but with the exception of the SS Rotterdam case, the cases provide a clear picture of the intended 'output'. As for the 'outcome factors', the business cases commonly zoom in on the concrete specifics of the business economic effects; the social effects are referred to in far more abstract terms. In three of the six cases, 'sufficient resources' were generated for a successful realisation and (as yet) successful operation. In four of the six cases examined, the initiative aligns with the long-term focus of the organisation, although this is not always emphasised. The majority of the six cases refer to the 'material commitment' of (several) investing parties. When it comes to the

element of 'rewards and sanctions', it is striking that whenever there are no formal 'sanctions', there are informal 'rewards'.

The following figure provides the 'evidence' that the proposition of the study, namely that a complete business case document correlates with strong control at the decision and realisation stage, is confirmed. An explanation follows for each case, focusing on research questions 6 and 7.

The correlation between the completeness of the document and the degree of control

Legend:

Wildlands Emmen	Lelystad Airport	Pumping Station Lauwersoog	SS Rotterdam	Infoversum Groningen	IGBO Hoofddorp
Blue	Red	Orange brown	Golden yellow	Green	Purple

The connection between the completeness of the business case and the visibility of the control function of the instrument is clearly perceptible, especially in the 'best case' of Wildlands. In this case, extensive and complete business cases are accompanied by ambitious objectives and a strong focus on (interim) results. In the case of Lelystad Airport, the business case is a requirement set by the Council of State and the competent authority. This is a fairly complete report that includes most of the properties of the ideal model. It is also highly focused on

the architectural and service concepts and sets tight deadlines, but the opening date has nevertheless already been postponed twice by one year. The business case document for the Lauwersoog pumping station contains almost all the elements of the ideal model. In the decision to not continue with this initiative, the business case has been, if not explicitly, of obvious value. The document is regarded as a feasibility study with the outcome that there is inadequate public administrative and financial commitment for its realisation. The renovation of the SS Rotterdam is preceded by a business case that radiates little sense of reality. Its execution has been disastrous. Decisions are taken on an ad hoc basis, with far-reaching budgetary consequences. At the Infoversum, the construction of the 3D theatre was realised within schedule and budget, but things soon ran foul in the operational phase and bankruptcy ensued. This was partly due to the fact that whereas all kinds of stakeholders are stated in the business case, their ultimate involvement subsequently turned out to be null and void. Striking in the IGBO case in Hoofddorp are the figures to substantiate the project and the anchoring of the financial monitoring in the regular planning and control cycle in the strongly quantitative, but otherwise rather concise, business case.

HYPOTHESES ABOUT THE CONTRIBUTIONS OF THE BUSINESS CASE

Due to the limited number of cases in combination with the large number of variables and the state of affairs with regard to the development of theories, statistically relevant, generalising statements cannot be made. But a systematic and comprehensive comparison of the six case studies does allow for hypotheses about the mechanisms underlying the business case's contributions to decision-making and implementation processes in the (semi-)public sectors. Therefore, the final result of the analysis of the empirical material, and thus the answer to the main research question, is the set of concrete hypotheses discussed below. With regard to these hypotheses, it should first be noted that they all are expressed in terms of successful and failing project execution - with the exception of the last hypothesis, which is more generic in nature. Secondly, the first three hypotheses are divided into an A and a B variant, which form each other's counterpart.

No.	Factor	Hypothesis
1A	Success	The stronger the business case refers to the strategic vision of the initiating organisation, the greater the chance of a successful project execution.
1B	Failure	The stronger the business case is a translation of an excellent opportunity, the greater the chance of a failing project execution.
2A	Success	The stronger the information provision in the business case is based on quantitative data, the greater the chance of a successful project execution.
2B	Failure	The more figures of speech (such as hyperbolas and metaphors) the business case contains, the greater the chance of a failing project execution.
3A	Success	The more often the business case is reviewed and reconsidered, the greater the chance of a successful project execution.
3B	Failure	The greater the mutual trust and the degree of immaterial rewards, the greater the risk of a failing project execution.
4	Instruments	The clearer the technical and structural design and the service provision concept, the greater the chance of successful project execution.
5	Instruments	The stronger the provision of information to stakeholders is based on planning, the greater the chance of successful project execution.
6	Instruments	The clearer the mutual contractual obligations are defined, the greater the likelihood of a successful project execution.
7	Contingency	The more limited the perseverance power of the initiating party, the greater the risk of a failing project execution.
8	Contingency	The greater the number of position changes, the greater the chance of a failing project execution.
9	Contingency	As the lead time increases, the role of the business case decreases and the influence of contingency factors increases.

DISCUSSION AND RECOMMENDATIONS

The question is what to do next when it comes to the popular business case instrument. It is unlikely that any governmental prescription of templates and guidelines will contribute much to effective and uniform use. Such normative ideas imply a denial of the existence of public administrative dynamics, emotionality in the debate and the rhetorical function surrounding the use of the business case. Policy practice can best concentrate on the quality of the information, focusing on the carefulness of the decision-making process and the awareness of the stubbornness of the human mind as an essential link in complex public administrative processes. As for further research, the set of hypotheses can be considered as a starting point for, firstly, 'wider' investigation in which a larger number of cases are analysed in a less in-depth but still a quantitative and statistical manner. The second next step would be 'in-depth' research using a purely narrative method that actually allows for all the opinions, experiences and emotionality in order to interpret the contributions of the business case. Perhaps the most interesting challenge is to develop new ideal models for the business case whereby reality can be described and interpreted even better.

LIJST VAN TABELLEN

Tabel 1.1:	Overeenkomsten en verschillen betekenis businesscase.....	67
Tabel 2.1:	Overeenkomsten en verschillen wetenschappelijk onderbouwde businesscases.....	95
Tabel 2.2:	Overzicht verschillen businesscasemethodieken.....	104
Tabel 2.3:	Model van de impact van de businesscase op initiële kostenramingen van IT-investeringen.....	107
Tabel 2.4:	Karakteristieken van synoptische en incrementele planning.....	126
Tabel 2.5:	Ideaalmodel van de functies van de businesscase.....	133
Tabel 2.6:	Ideaalmodel van de eigenschappen van het document businesscase.....	137
Tabel 2.7:	Analyse-instrument I, de (oningerulde) raakvlakkenmatrix.....	138
Tabel 2.8:	Analyse-instrument II, het raakpuntenoverzicht.....	139
Tabel 2.9:	Conceptueel model.....	141
Tabel 3.1:	Criteria casusselectie.....	153
Tabel 3.2:	Dataformulier context en alternatieve instrumenten.....	154
Tabel 3.3:	Dataformulier ideaalmodel functies.....	155
Tabel 3.4:	Dataformulier ideaalmodel eigenschappen.....	156
Tabel 4.1:	Vertaling clusters en elementen samengesteld ideaalmodel naar de praktijk.....	163
Tabel 4.2:	Het gebruik van de businesscase in verschillende thema's.....	165
Tabel 4.3:	Het verband tussen het jaartal en de classificatie holistisch – partieel....	169
Tabel 4.4:	Vergelijking op inhoud tussen Nederlandse en buitenlandse nieuwsbronnen.....	170
Tabel 4.5:	De invulling van de businesscase per sector.....	170
Tabel 4.6:	Het karakter van de businesscase over de jaren.....	173
Tabel 4.7:	Het verschil in karakter tussen 'vroeg' en 'late' businesscases.....	173
Tabel 4.8:	De relatie tussen de aard van de nieuwsbron en het karakter van de businesscase.....	174
Tabel 4.9:	Het karakter van de businesscase naar herkomst bron.....	174
Tabel 4.10:	Het karakter van de businesscase naar sector.....	175
Tabel 4.11:	Ontwikkeling belanghebbenden over de jaren.....	177
Tabel 4.12:	De belanghebbenden in relatie tot de aard van de nieuwsbron.....	177
Tabel 4.13:	De relatie tussen de sector en de belanghebbenden.....	178
Tabel 4.14:	De relatie tussen de aard van de sector en de range van belanghebbenden...	178
Tabel 5.1:	Zichtbaarheid functies businesscase Wildlands Adventure Zoo.....	226
Tabel 5.2:	Zichtbaarheid eigenschappen businesscase(s) Wildlands Adventure Zoo..	228
Tabel 5.3:	Raakvlakkenmatrix Wildlands Adventure Zoo.....	230
Tabel 6.1:	Inwoners per gemeente in Flevoland in 201169.....	248
Tabel 6.2:	Ontwikkelingen in het gebruik term 'businesscase' dossier Lelystad Airport.....	270
Tabel 6.3:	Zichtbaarheid functies businesscase Lelystad Airport.....	279
Tabel 6.4:	Zichtbaarheid eigenschappen businesscase Lelystad Airport.....	280
Tabel 6.5:	Raakvlakkenmatrix Lelystad Airport.....	284
Tabel 7.1:	Zichtbaarheid functies businesscase Gemaal Lauwersoog.....	319
Tabel 7.2:	Zichtbaarheid eigenschappen businesscase Gemaal Lauwersoog....	320

Tabel 7.3:	Raakvlakkenmatrix Gemaal Lauwersoog.....	324
Tabel 8.1:	Zichtbaarheid functies businesscase ss Rotterdam.....	351
Tabel 8.2:	Zichtbaarheid eigenschappen businesscase ss Rotterdam.....	352
Tabel 8.3:	Raakvlakkenmatrix ss Rotterdam.....	355
Tabel 9.1:	Zichtbaarheid functies businesscase Infoversum Groningen.....	374
Tabel 9.2:	Zichtbaarheid eigenschappen businesscase Infoversum Groningen.....	375
Tabel 9.3:	Raakvlakkenmatrix Infoversum.....	378
Tabel 10.1	Zichtbaarheid functies businesscase IGBO Hoofddorp.....	403
Tabel 10.2	Zichtbaarheid eigenschappen businesscase IGBO Hoofddorp.....	404
Tabel 10.3:	Raakvlakkenmatrix IGBO Hoofddorp.....	407
Tabel 11.1:	Succesfactoren, faalfactoren, alternatieve instrumenten en omgevings- factoren.....	412
Tabel 11.2:	Hypothesen over de bijdragen van de businesscase.....	429
Tabel 12.1:	Hypothesen over de bijdragen van de businesscase.....	449

LIJST VAN FIGUREN

Figuur 1.1:	Karakterisering empirisch onderzoek.....	75
Figuur 1.2:	Onderzoekopzet, visualisatie fuikmodel.....	76
Figuur 2.1:	De elementen van de businesscase in termen van het voortbrengings- proces.....	125
Figuur 4.1:	Berichtgeving over de businesscase in de periode 1996-2014.....	164
Figuur 4.2:	Berichtgeving over de businesscase over de jaren 2011-2014.....	164
Figuur 4.3:	Het gebruik van de businesscase binnen de sectoren.....	166
Figuur 4.4:	Het aantal inhoudelijke elementen in nieuwsberichten.....	167
Figuur 4.5:	De aard en frequentie van inhoudelijke elementen in nieuwsberichten...	168
Figuur 4.6:	Het aantal inhoudelijke elementen per type bron.....	169
Figuur 4.7:	De zes meest voorkomende thema's.....	171
Figuur 4.8:	De mate waarin op 'harde' thema's invulling wordt gegeven aan de dimensie inhoud.....	171
Figuur 4.9:	De mate waarin op 'zachte' thema's invulling wordt gegeven aan de dimensie inhoud.....	172
Figuur 4.10:	De relatie tussen het thema en het karakter van de businesscase...	175
Figuur 4.11:	De relatie tussen het thema en het karakter van de businesscase.....	176
Figuur 4.12:	De fase van het besluitvormingsproces.....	179
Figuur 4.13:	Het gebruiksmoment in relatie tot het jaartal.....	180
Figuur 4.14:	Het verband tussen het jaartal en de mate waarin het besluitvormings- proces gedekt wordt.....	180
Figuur 4.15:	De relatie tussen de bron en het gebruiksmoment.....	181
Figuur 4.16:	De mate waarin het besluitvormingsproces wordt gedekt per type bron...	181
Figuur 4.17:	Het gebruiksmoment binnen de verschillende sectoren.....	182
Figuur 4.18:	De mate waarin het besluitvormingsproces wordt gedekt per sector..	182
Figuur 4.19:	De mate waarin het besluitvormingsproces wordt gedekt naar aard van de sector.....	183
Figuur 4.20:	De fasen van het transformatieproces in relatie tot het jaartal.....	184
Figuur 4.21:	De dekkingsgraad van het transformatieproces in relatie tot het jaartal.....	185
Figuur 4.22:	De relatie tussen het transformatieproces en de bron.....	185
Figuur 4.23:	De dekkingsgraad van het transformatieproces in relatie tot de bron..	186
Figuur 4.24:	De dekkingsgraad in relatie tot de bron.....	186
Figuur 4.25:	Aantallen per proces uitgesplitst naar sector.....	187
Figuur 4.26:	Dekkingsgraad van het transformatieproces naar sector.....	187
Figuur 4.27:	Aantallen fasen transformatieproces naar vijf meest voorkomende 'harde' thema's.....	188
Figuur 4.28:	Aantallen fasen transformatieproces naar vijf meest voorkomende 'zachte' thema's.....	188
Figuur 4.29:	Vergelijking harde en zachte sectoren op transformatieproces.....	189
Figuur 5.1:	Organisatiestructuur Noorderdierenpark anno 2008.....	202
Figuur 11.1:	De correlatie tussen de eigenschappen en sturingsfunctie van de businesscase.....	413
Figuur 12.1:	De correlatie tussen de eigenschappen en sturingsfunctie van de businesscase.....	445

INLEIDING

*“...Straks ziet men de wolken scheuren want het onweer drijft voorbij...”*⁶

⁶ Uit Kleine Dichterlijke Handschriften, Schalekamp en Van de Grampel, 1827. De citaten waarmee de navolgende hoofdstukken beginnen zijn, tenzij anders vermeld, ontleend aan <https://citaten.net/>.

1.1 DE RELEVANTIE VAN BESTUURSKUNDIG ONDERZOEK NAAR DE BUSINESSCASE

Was Benjamin Franklin, een van de grondleggers van het moderne Amerika, zijn tijd ver vooruit met zijn zakelijke pleidooien voor bijvoorbeeld de afschaffing van slavernij (Franklin, 1970)⁷ en de invoering van de zomer- en wintertijd? Of zijn dergelijke voorstellen van alle tijden maar worden ze nu voorzien van het label 'businesscase'? Businesscases⁸ zagen we eerder bij de implementatie van nieuwe ICT-systemen en tegenwoordig zien we ze ook bij bijvoorbeeld het vergroten van diversiteit op de werkvloer. De businesscase is 'boterzacht' als een investering of initiatief omgeven is door grote risico's of dubieuze aannames. De businesscase is 'hard', 'sluitend' of 'gezond' wanneer er rekening wordt gehouden met alle belanghebbenden en er calculaties zijn gemaakt van het (maatschappelijk) rendement.

In de praktijk, zowel nationaal als internationaal, lijkt sprake te zijn van een zeer uiteenlopend gebruik van de businesscase. We zien de businesscase bijvoorbeeld terug in de vorm van een pleidooi (Wheeler, 1998) voor het opnemen van stakeholdermanagement in de bedrijfsstrategie, maar ook juist als 'drager' van kritiek op de ontwikkeling en aanschaf van de F35 Joint Strike Fighter (Asti, 2005). Ook een businesscase (Stephenson, 2004) voor het opnemen van vrouwen in besluitvormingsfora valt op. Verder beschouwen meerdere bronnen (Carroll & Shabana, 2010; Dyllick & Hockerts, 2002; Ward, Borregaard & Kapelus, 2002) het invoeren van maatschappelijk verantwoord ondernemen als 'goede businesscase'. Een bijzonder voorbeeld van het gebruik van de businesscase is te lezen in een nieuwsbericht⁹ over de onafhankelijkheid van Schotland: "Our conclusion is that the businesscase for independence has not been made". Een Nederlands voorbeeld is de kwestie rond de verbouwing van een zwembad in

-
- 7 Omwille van de leesbaarheid hanteert dit proefschrift drie manieren van bronverwijzing:
1. Verwijzingen naar krantenartikelen, beleidsnota's en algemene literatuur staan voornamelijk in voetnoten;
 2. Wetenschappelijke en theoretische georiënteerde werken staan vermeld in de literatuurlijst. Verwijzingen vinden op verkorte wijze plaats: auteur(s), jaartal en evt. paginanummer;
 3. Voor inzicht in het empirisch materiaal (in totaal ruim 800 bronnen) ten behoeve van de exploratieve studie en de casestudies zijn verzamellijsten via de volgende webpagina te raadplegen: https://docs.google.com/document/d/1BZW6OUDx94T_N1R1klz4r2G41zoUQOem-mqASymibrnM/edit?usp=sharing.
- 8 Dit onderzoek hanteert consequent als spellingswijze: 'businesscase'. In de praktijk zien we ook de varianten 'business case' in met name Angelsaksische stukken en 'business-case'.
- 9 Scottish business leaders say 'case for independence has not been made', The Telegraph, 27-08-2014.

Joure, waarbij een positief besluit werd genomen terwijl de conclusie van het college van B en W van de gemeente Skarsterlân¹⁰ was dat er sprake was van een 'dunne businesscase'. Een laatste voorbeeld betreft de ambitie om windturbines in de provincie Friesland te plaatsen waarbij het advies¹¹ luidde om een 'taskforce' op te richten om businesscases te 'promoten'.

Het (toenemend?) gebruik van de businesscase staat niet op zichzelf, maar past binnen bredere ontwikkelingen in het openbaar bestuur. Vanuit New Public Management (NPM) stamt de adoptie van methoden en technieken uit het bedrijfsleven door overheidsorganisaties. Het afwegen van alternatieven als voorwaarde voor rationalisatie van besluitvorming en de tendens om meer resultaatgericht te werken zijn hiervan concrete uitingsvormen. Centraal staat steeds de vraag hoe de overheid de schaarse middelen optimaal kan aanwenden om de welvaart te vergroten. Hiertoe worden sinds de jaren zestig van de vorige eeuw in Nederland (zie o.a. Boorsma, 2010) op rijksniveau structureel pogingen ondernomen. Voorbeelden hiervan zijn de invoering van prestatie- en programmabegrotingen en de ontwikkeling van het Planning Programming Budgetting System (PPBS). Hieruit vloeiende in 1971 vanuit het ministerie van Financiën ook de oprichting voort van de Commissie Ontwikkeling Beleidsanalyse (COBA)¹². Deze commissie wierp zich in Nederland niet alleen op als voorvechter van goede doelstellingenanalyses, maar ook van de kosten-batenanalyse en de kosteneffectiviteitsanalyse. Daarna zijn andere initiatieven, zoals het project 'Beleids- en Beheersinstrumentarium (BBI)' en de Nota 'Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB)' (o.a. Aardema, 2002) tot stand gekomen die terug te voeren zijn op drie essentiële vragen:

1. Wat willen we bereiken?
2. Wat gaan we daarvoor doen?
3. Wat mag dat kosten?

Dit zijn vragen die ook centraal staan bij het gebruik van de businesscase. Er werden overigens ook kanttekeningen geplaatst bij de effectiviteit van het werk en de modellen van COBA. Volgens onder andere Baakman (1993) gaat de onderliggende rationaliseringsgedachte voorbij aan bureaupolitiek en

10 Raadsvoorstel Sportief Knooppunt Joure / uitbreiden recreatieve voorzieningen, (No. 73/2010), Gemeente Skarsterlân, 29-09-2010.

11 Iedere Fries zijn eigen energie!, Leeuwarder Courant, p. 24, (Janssen), 21-02-2013.

12 In de jaren 80 opgevolgd door het Platform Beleidsanalyse.

hindermacht waarvan in het openbaar bestuur sprake kan zijn. Ook strategisch beleid, gevormde routines en symboolpolitiek zijn zaken die tot de mores van het spel behoren. De vraag is in hoeverre de normatief-rationele uitgangspunten zoals die eerder aan COBA ten grondslag lagen, ook van toepassing zijn op de businesscase.

Uitgangspunt van dit onderzoek is dus dat de businesscase een representant is van New Public Management: de adoptie van methoden en technieken uit het bedrijfsleven in de publieke sector, met het oog op rationalisatie van beheer en beleid. Op lokaal niveau (zie o.a. Van Helden, 2003) kregen NPM-instrumenten op grote schaal hun beslag in de jaren negentig. Vooral het BBI-initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken stimuleerde ontwikkelingen als outputbudgettering en kostenverbijzondering. Daarbij lag een sterke nadruk op aspecten van planning en control zoals het opstellen van (middellangetermijn)plannen en prestatierapportages. NPM behelst echter niet alleen de inzet van instrumenten, maar vertegenwoordigt ook houdingsaspecten. Valt vanuit deze houdingsaspecten de opkomst van de businesscase in publiek-private samenwerkingsconstructies te verklaren? Publieke en private partijen trekken immers steeds vaker gezamenlijk op om maatschappelijke doelstellingen te bereiken (o.a. Klijn & Van Twist, 2007), traditionele rolpatronen worden doorbroken en de businesscase lijkt een uitstekend instrument om besluitvormingsprocessen te stroomlijnen. Hood (1991)¹³ onderscheidt zeven kenmerken van NPM. Het eerste kenmerk gaat in op de organisatiestructuur waarin sprake is van op productgroepen gebaseerde divisies. Het tweede kenmerk betreft de relatie tussen de organisatie-eenheden die in NPM gebaseerd zou zijn op afspraken die in 'contracten' worden vastgelegd. Ten derde zijn de NPM-stijl en de instrumentkeuze gebaseerd op de mores en praktijk van het bedrijfsleven. Ten vierde kent NPM een sterke oriëntatie op efficiëntie en dus op kostenreductie. Ten vijfde is er sprake van een sterke proactieve en 'hands-on'-managementstijl. Ten zesde kent NPM een duidelijk focus op prestaties. Doelen zijn expliciet en aan elkaar gerelateerd. Ten slotte wordt gesteld dat NPM sterk gericht is op beheersing van output en resultaten. Een gangbare definitie van de businesscase geformuleerd door TwynstraGudde (2016) luidt: *"De businesscase is een hulpmiddel bij de besluitvorming over de zakelijke rechtvaardiging van een voorgenomen actie"*. Deze definitie van de businesscase lijkt op het eerste gezicht te appelleren aan in ieder geval de kenmerken drie tot en met zeven die Hood

13 Bewerkt door Van Helden (2003).

(1991) onderscheidt. Er lijkt dus sprake te zijn van een sterke verankering van het instrument businesscase in de NPM-traditie, die wellicht is versterkt doordat de recente economische crisis en een terugtrekkende overheid het spaarzaam gebruik van (publieke) middelen in de hand hebben gewerkt. Rationalisatie is daarbij steeds meer verworpen tot een deugd (zie o.a. Ter Bogt, 2006). Na de doodverklaring van New Public Management (zie o.a. Drechsler & Kattel, 2009) is aannemelijk gemaakt (Dunleavy et al., 2005; Margetts & Dunleavy, 2013) dat nieuwe uitingsvormen van New Public Management in een andere context nog steeds worden geïmplementeerd. Dit kan ook gelden voor de introductie van de businesscase. In ieder geval lijkt de businesscase het concept van de ondernemende overheid (o.a. Osborne & Gaebler, 1992) te ondersteunen.

Kort gezegd gaat dit onderzoek uit van twee belangrijke uitgangspunten:

1. Het gebruik van de businesscase in de (semi-)publieke sector neemt toe en verspreidt zich, buiten ICT, over meerdere thema's en sectoren;
2. Het gebruik van de businesscase in de (semi-)publieke sector past in de tendens van de overheid om meer resultaatgericht te werken.

Er is tot nog toe weinig tot geen materiaal voorhanden dat deze uitgangspunten ondersteunt dan wel verwerpt. Actueel wetenschappelijk onderzoek rondom de businesscase richt zich op ICT-investeringen en legt de nadruk vooral op de inhoudelijke elementen waaruit een businesscase zou moeten bestaan. Het is daarmee minder gericht op de relaties tussen de beoogde beleidsresultaten en het daarvoor gebruikte instrument. Onduidelijk is dus wat de waarde van de businesscase is in termen van rationalisatie van beheer en beleid en welke rol de businesscase speelt in (beleids)netwerken en publiek-private samenwerkingsvormen. Daarnaast willen we weten of de businesscase een nieuwe en zelfstandige plaats heeft verworven in de beleidsanalyse of dat het toch vooral als een heropleving of bewerking van het repertoire van PPBS respectievelijk COBA beschouwd kan worden.

In dit proefschrift is sprake van een evaluatief onderzoek naar beleid, waarbij de focus ligt op het besluitvormings- en uitvoeringsproces en de aandacht zich vervolgens toespitst op de inzet van één specifiek artefact¹⁴ (vgl. Arentsen, 1998; Bakker, 1985; Klaassen & Van Nispen tot Pannerden, 2008), te weten

14 In de betekenis van een opzettelijk vervaardigd 'gebruiksvoorwerp', een 'object' (zie ook Meijer, 2014).

de businesscase. Het onderzoek bouwt eveneens voort op de constatering van Korsten (2013b) dat evaluatieonderzoeken meestal de nadruk leggen op resultaten, maar niet voorzien in het leggen van relaties met de daarvoor verantwoordelijke mechanismen.

Voordat we kunnen overgaan tot de formulering van de probleemstelling (Paragraaf 1.3) van dit onderzoek en de belangrijkste methodologische keuzes (Paragraaf 1.4), zullen we eerst zicht proberen te krijgen op de conceptuele verwarring waarmee het gebruik van de businesscase omgeven is. Deze verwarring staat centraal in de volgende paragraaf.

1.2 VERWARRING RONDOM DE BUSINESSCASE

1.2.1 INLEIDING

We bespreken ten eerste in Paragraaf 1.2.2 op welke wijze de begripsverwarring rondom de businesscase¹⁵ zich manifesteert in het dagelijks taalgebruik. Dit wordt gedaan aan de hand van een aantal internationale, landelijke en regionale nieuwsberichten. Ten tweede laat Paragraaf 1.2.3 zien dat ook binnen actuele publieke debatten sprake is van zeer uiteenlopend gebruik van de term 'businesscase'. De kwesties die worden aangehaald, zijn:

- A. De argumentatie rondom de beoogde, en reeds verworpen, fusie van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland;
- B. De zorgen van het parlement rondom de aankoop en renovatie van de ss Rotterdam (het voormalige vlaggenschip van de Holland-Amerika Lijn) door de Rotterdamse woningcorporatie Woonbron;
- C. De beraadslagingen van de gemeente Groningen over het Infoversum, een theater voor 3D-projecties.

Ten derde zullen we laten zien dat er ook in conceptuele zin sprake is van verwarring. Dit doen we door in Paragraaf 1.2.4 de essentie van een beperkt aantal ex-ante-evaluatiemethoden te bespreken waarvan de afbakening met de businesscase een nogal diffuse aangelegenheid is. Paragraaf 1.2.5 geeft een overzicht van de belangrijkste dimensies van verwarring, waarna Paragraaf 1.2.6 ten slotte een korte beschouwing geeft op de businesscase als document en als

15 Eerder boog Meijer (2014) zich over de conceptuele verwarring rondom het begrip businesscase bij ICT-projecten.

instrument. Dit zijn namelijk in essentie de twee dimensies van de businesscase die ten grondslag liggen aan het vervolg van het onderzoek.

1.2.2 IN HET DAGELIJKSE TAALGEBRUIK

Deze paragraaf geeft een eerste globale indruk van de verschillende betekenissen die in het dagelijks taalgebruik aan het begrip businesscase worden toegekend. Hierbij worden uit elk van de volgende categorieën telkens enkele artikelen¹⁶ samengevat en van een duiding voorzien:

1. Internationale nieuwsbronnen;
2. Landelijke Nederlandse dagbladen;
3. Regionale nieuwsbladen.

Vanwege de Angelsaksische connotatie van het begrip businesscase kijken we eerst naar de betekenis die in internationaal perspectief aan de businesscase wordt toegekend.

Internationaal

Het eerste bericht betreft een Canadees artikel dat aangeeft dat er aantoonbaar bewijs is dat duurzame bouw in steden aan een opmars bezig is¹⁷. Zo zijn in de Canadese stad Ottawa veertien gebouwen geregistreerd volgens het zogenaamde 'LEED-label'¹⁸. Het artikel laat zien dat voor het bouwen volgens deze principes geen aanvullende prikkels zoals subsidies meer nodig zijn. De meerkosten ten opzichte van traditionele bouw zijn tegenwoordig zeer beperkt, terwijl de rendementen van duurzame bouw inmiddels juist aantoonbaar zijn. Duurzame gebouwen kennen namelijk een aantal private en publieke voordelen, waaronder lager energieverbruik en efficiënter gebruik van drinkwater. Bouwen volgens de nieuwe standaarden wordt in toenemende mate beschouwd als voordelig voor zowel de zakelijke en de private sector als voor het algemeen maatschappelijk belang. Er is daarmee een 'businesscase' voor duurzame bouw.

16 Met deze selectie is getracht een zo breed mogelijk geografisch, sectoraal en thematisch gebied te bestrijken. Zoveel mogelijk is gekozen voor recente artikelen die ook daadwerkelijk iets prijsgeven over de functie en inhoud van de businesscase. Nadere analyse van deze en vele andere artikelen (n=244) geschiedt overigens in Hoofdstuk 4.

17 Program to encourage green building on tap at city hall, Ottawa Business Journal, 04-01-2008.

18 Leadership in Energy and Environmental Design.

Een bericht van Bloomberg¹⁹ gaat in op de levering van motoren aan de Europese vliegtuigbouwer Airbus. Uit de context blijkt dat een specifieke leverancier de afgelopen jaren het merendeel van de motoren heeft mogen leveren. De term 'businesscase' betreft de vermelding dat de businesscase voor Rolls-Royce, een van de leveranciers, afhangt van het aantal te leveren eenheden en van de rol van het Verenigd Koninkrijk. Dit artikel maakt duidelijk dat de winstgevendheid van de onderneming ook afhangt van de internationale en politieke context, temeer omdat door de grote luchtvaartmaatschappij AirAsia druk is uitgeoefend op de bouwer om het betreffende vliegtuigtype te vernieuwen. De verwijzing naar financiële kengetallen zoals winstgevendheid of rendement is in dit artikel impliciet. De financiële connotatie van de businesscase lijkt bekend te worden verondersteld.

Het bericht van The Japan Times²⁰ naar de mogelijkheden van diepzeeboringen naar olie en gas maakt die financiële component wel expliciet. Daarbij worden ecologische, technologische en juridische randvoorwaarden en belemmeringen wel benoemd, maar het gebruik van de term 'businesscase' valt hier juist expliciet te relateren aan financiële indicatoren. De boodschap van het artikel luidt dat de kasstromen en belastingopbrengsten van een middelgrote mijn een enorm voordeel voor een land zouden kunnen opleveren. Het besluit om op dergelijke wijze olie te winnen kan echter pas genomen worden als men er vertrouwen in heeft dat de hoge investeringen zullen renderen. Daarbij worden niet zozeer de belangen van de oliebedrijven in het betoog genoemd, maar vooral de belangen van de betrokken landen. Dit blijkt uit het volgende citaat: "These are the days you have to take a position, especially as a government". De term 'businesscase' wordt los gezien van andere componenten zoals techniek en milieu. Hieruit kan eveneens geconcludeerd worden dat de financiële argumentatie centraal staat. Het volgende citaat uit het artikel onderstreept deze interpretatie: "IHC²¹ is the leading partner in a European Union-funded project called Blue Mining, which began in February and will look at the businesscase and technology for deep-sea mining over the next four years".

19 AirAsia CEO pushing Airbus to commit to 'killer' A330 Upgrade, Bloomberg, 01-07-2014.

20 When will robots start mining the ocean depths?, Japan Times, 24-04-2014.

21 Wereldmarktleider in de bouw van gespecialiseerde schepen voor natte mijnbouw- en bagger-activiteiten.

Een dergelijke financiële benadering zien we ook in een bericht²², waarnaar in de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk al werd verwezen, over de onafhankelijkheid van Schotland. Het betreft een oproep in een open brief van 130 leiders van diverse bedrijven om 'nee' te stemmen in het referendum over de onafhankelijkheid van Schotland. De brief waarschuwt dat er te veel onzekerheid is over bijvoorbeeld het toezicht op bedrijven, het belastingstelsel, pensioensystemen en het EU-lidmaatschap van Schotland. Bedrijven zouden succesvoller kunnen zijn binnen het Verenigd Koninkrijk vanwege de economische verbondenheid tussen de Schotse economie en de andere delen van het koninkrijk. In het artikel zijn voor- en tegenstanders van onafhankelijkheid aan het woord. In het artikel staan de mechanismen centraal die ten grondslag liggen aan het welvaarts criterium, zoals directe zeggenschap, investeringen in bepaalde segmenten van de economie en werkgelegenheidsinstrumenten. De businesscase wordt hier gebruikt als een retorisch instrument met een impliciete verwijzing naar een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Het is een manier om de financieel getinte argumenten tegen de onafhankelijkheid op een overtuigende manier onder de aandacht te brengen: "Our conclusion is that the businesscase for independence has not been made". De term 'businesscase' betreft in dit artikel overigens geen geformaliseerd afwegingskader. Dit is wel het geval in het volgende artikel²³.

Het Universal-Credit-programma betreft een herziening van het stelsel van sociale zekerheid in het Verenigd Koninkrijk in het algemeen, en voor mensen met een laag inkomen of werkloosheidsuitkering in het bijzonder. Hieronder vallen onder andere inkomensondersteuning, kindertoeslagen en huisvestingsvoorzieningen. Het nieuws betreft hier een mededeling van de toenmalige minister van Arbeid en Pensioen van het Verenigd Koninkrijk (Duncan Smith) dat het strategische deel, The Strategic Businesscase, van het hervormingsprogramma is goedgekeurd door het Britse ministerie van Financiën. Dit houdt ook in dat het programma wordt uitgebreid van kinderloze echtparen tot families. Opvallend is, aldus de verslaggever, dat er onduidelijkheid heeft bestaan over de daadwerkelijke goedkeuring. De hoogst verantwoordelijke ambtenaar ontkende eerder dat de goedkeuring van de businesscase daadwerkelijk had plaatsgevonden. De oppositie zette grote inhoudelijke en politieke vraagtekens bij het programma en voelde zich bovendien door de verwarrende informatievoorziening van de

22 Scottish business leaders say 'case for independence has not been made', The Telegraph, 27-08-2014.

23 Iain Duncan Smith: Treasury approved businesscase for universal credit, The Guardian, 09-07-2014.

regering misleid. Wat het gebruik van de businesscase interessant maakt, is dat de besluitvorming en ook de implementatie gefaseerd plaatsvinden en dat er daardoor sprake is van deel-businesscases: “This careful rollout is allowing us to learn as we go along.” In dit kader vermeldt de verantwoordelijke secretaris-generaal dan ook dat bij elke mijlpaal of herijking van het programma het ministerie van Financiën een beslissing te nemen heeft.

Landelijk

Het eerste artikel binnen de categorie ‘landelijk nieuws’ betreft een artikel²⁴ waarvan de essentie is dat de Nederlandse regering heldere investeringsplannen vereiste van de industriële partner Mitsubishi²⁵, voordat tot steun voor de noodlijdende autofabriek Nedcar kon worden overgegaan. De toenmalige minister van Economische Zaken, minister Brinkhorst, zei tijdens het vragenuurtje in de Tweede Kamer dat een solide businesscase een voorwaarde is voor een eventuele overheidsrol. Hij maakte ook duidelijk dat een dergelijke businesscase er op dat moment niet was. Brinkhorst, die hierover werd ondervraagd door toenmalig PvdA-leider Bos, zegde de Kamer wel toe met een brief te komen met daarin een sterkte-zwakteanalyse van de betrokken regio. Aan de hand daarvan zou men bezien wat de overheid kon doen om de economie daar te versterken. Brinkhorst noemde de situatie bij de Limburgse autofabriek, waar ontslag werd aangekondigd voor zo’n duizend werknemers, zorgelijk: “Er is geen uitsluitel voor de langere termijn”. Wat precies onder businesscase wordt verstaan in dit verband is niet geheel helder, maar de bewindspersoon lijkt te duiden op een concreet en tastbaar plan waarin de eigenaar aangeeft welke investeringen gedaan zullen worden. Met ‘solide’ lijkt hier ‘gedegen’ bedoeld te worden. Met andere woorden: conform bepaalde, mogelijk onuitgesproken, kwaliteitseisen. Een andere mogelijkheid is dat de betekenis van de businesscase schuilt in bepaalde verwachte investeringsrendementen. Een dergelijke benadering zien we namelijk ook in het volgende artikel.

In een ingezonden stuk²⁶ houdt de auteur een pleidooi om de winning van schaliegas in Nederland te verbieden. De titel ‘Schaliegas heeft geen businesscase’ verwijst naar het idee om schaliegasproducenten verantwoordelijk te maken voor eventuele vervuiling van grondwaterlagen. Deze lagen worden door

24 Rijk: niet alleen opdraaien voor NedCar, Algemeen Dagblad, 04-04-2006.

25 De toenmalige eigenaar van Nedcar. De enige Nederlandse industriële locatie waar op grote schaal personenauto's worden gemaakt.

26 Schaliegas heeft geen businesscase, NRC, 16-07-2013.

de winning van schaliegas namelijk doorboord, met alle mogelijke gevolgen van dien voor het leefmilieu in het algemeen en de gezondheid van gewassen in het bijzonder. Het artikel stelt dat als de schaliegasbedrijven verplicht zijn de kosten voor sanering en vervolgschades gedurende de komende veertig jaar te dragen, dan de 'bodem' onder de businesscase wegvalt. De winning van schaliegas wordt onrendabel als deze saneringskosten niet meer kunnen worden afgewenteld op de overheid. Businesscase en rentabiliteit worden in dit artikel dus aan elkaar gelijkgesteld. Het volgende artikel geeft in grote lijnen eenzelfde betekenis aan de businesscase.

In januari 2013 berichtte dagblad Trouw²⁷ over het Energiefonds Overijssel. Na een lange aanlooperperiode is het fonds²⁸ open voor aanvragers van investeringskrediet. Halverwege het jaar 2013 moeten de businesscases worden ingeleverd door belanghebbenden. Deze werkwijze vloeit voort uit het convenant energiebesparing, dat een jaar eerder is getekend tussen de provincie en woningbouwcorporaties. De doelstelling van dit convenant is energiebesparing en opwekking van duurzame energie. Het fonds neemt niet hele projecten op zich, maar stelt zich op als medefinancier. De corporaties dienen zelf ook financieel bij te dragen. Daarmee bedient het fonds een segment dat banken vanwege de financiële crisis niet meer durven te bedienen. Verder is € 125 miljoen beschikbaar voor ondernemers in de breedste zin van het woord. Boeren, kleine bedrijven, grotere ondernemingen en (maatschappelijke) instellingen kunnen een aanvraag indienen als ze aan de voorwaarden denken te voldoen. Er is daarnaast € 25 miljoen in kas voor innovatieprojecten. Veertig belangstellenden hebben een businesscase ingezonden waarover een adviescommissie zich zal buigen. Duidelijk wordt dat het hier om een financieringskwestie gaat. Aanvragers moeten een deugdelijke businesscase aanleveren en een solide bedrijfsvoering aantonen. De terugverdientijd van de gevraagde investering in Overijssel moet tussen de drie en vijftien jaar liggen. Het Energiefonds Overijssel investeert maximaal de helft van het gevraagde kapitaal en kiest vooral projecten uit waarop goede rendementen zijn te verwachten. Daarmee komt tevens de definitie van het begrip businesscase aan het licht. Het begrip betreft hier een formeel toetsingskader waarbinnen het criterium rendement een essentieel onderdeel vormt.

27 Provinciaal energiefonds als groene turbo, Trouw, 13-01-2013.

28 Het Energiefonds Overijssel kan participeren, garant staan of leningen verstrekken. Ook andere provincies richtten een dergelijk fonds op.

Lokaal

Een eerste voorbeeld van een lokale businesscase²⁹ betreft een geschil tussen de gemeenteraad van Dronten en een stichting die verantwoordelijk is voor het functioneren van een nieuw multifunctioneel centrum in het dorp Swifterbant. De stichting had ten behoeve van de gemeentelijke besluitvorming een 'sluitende' businesscase moeten maken. Naast de realisatie van fysieke ruimte voor kerkdiensten en de bibliotheek, maakte de bouw van seniorenwoningen deel uit van het plan. "Wij benadrukken dat realisatie van seniorenwoningen en duidelijkheid over maatschappelijke voorzieningen in Swifterbant onze allerhoogste prioriteit heeft", schrijven enkele raadsfracties. Ze vragen de stichting voor 15 januari 2015 duidelijkheid over de vorderingen te geven. Mocht dat niet gebeuren, dan behoudt de raad zich het recht voor om samen met het college van B en W te kijken naar alternatieven voor de bouw van seniorenwoningen, zo besluiten ze hun brief. In dit artikel is niet geheel duidelijk wat men verstaat onder het begrip businesscase. Mogelijk wordt bedoeld op een bedrijfsplan. De term 'sluitend' refereert mogelijk aan een sluitende begroting. Deze betekenis is van toepassing op de reguliere bedrijfsvoering van een non-profitorganisatie waarbij de baten en lasten met elkaar in evenwicht zijn. Net als in het vorige artikel wordt de businesscase overigens als een formeel toetsingskader beschouwd.

Het tweede lokale voorbeeld³⁰ betreft een geschil tussen een groep ondernemers en de Drentse gemeente De Wolden. Het gaat om het afblazen van de plannen, stammend uit het jaar 2011, voor de realisatie van een omvangrijk hippisch centrum, het zogenaamde 'paardendorp'. De vijf initiatiefnemers hadden voornemens om ruim € 350 miljoen te investeren in twee maneges, honderden paardenboxen, twee hotels, een congres- en wellnesscentrum, een overdekt zwembad, vijfhonderd vakantiewoningen en 150 appartementen. Het nieuwsbericht geeft aan dat het economische tij tegenzat, terwijl gemeente De Wolden juist beducht was voor de risico's. Bovendien zagen verschillende natuurorganisaties zo'n grootschalig park in de landschappelijke omgeving van het dorp Gijsselte niet zitten. Volgens de gemeente, en volgens de rechter aan wie het geschil is voorgelegd, zijn de initiatiefnemers in gebreke gebleven doordat ze de toegezegde gedetailleerde businesscase ter onderbouwing van de plannen niet gepresenteerd hebben. De term 'businesscase' verwijst hier, zo lijkt het, naar een bedrijfs- of businessplan.

29 Maak werk van het MFC, De Stentor / Dagblad Flevoland, 24-12-2014.

30 Woldenpark: geen strop, alleen kater, Dagblad van het Noorden, 24-08-2014.

Het derde initiatief³¹ op lokaal niveau gaat over een innovatielening uit het Technologische MKB Innovatiefonds Flevoland. De Ontwikkelmaatschappij Flevoland, die het fonds beheert, kende aan een producent van diervoeding een lening van honderdduizend euro toe voor het nieuwe product 'Hapslik'. Hapslik is een mini-cupcake met een sponsachtige structuur. Bovenin zit een klein gaatje waar een pil, poeder, pasta of druppel in kan: "Een innovatief product, ontstaan uit dierenliefde", aldus de bedenker. Met deze snack voor honden, katten en paarden kunnen medicijnen worden toegediend zonder dat het dier er erg in heeft. Het idee is in Harderwijk ontstaan. De gedachte is dat met de lening de markt kan worden veroverd. De voorwaarden voor een product om voor subsidie in aanmerking te komen zijn: dat het een nieuw product is, dat het klaar is voor de markt en dat het valt binnen de categorie 'life sciences'. De lening wordt verder alleen verstrekt als er sprake is van een gezonde businesscase. Wat hier onder businesscase moet worden verstaan is niet geheel duidelijk, maar er lijkt te worden verwezen naar een businessplan waaruit blijkt dat het idee levensvatbaar is.

Het laatste lokale voorbeeld³² is een bericht uit Kampen alwaar het Ikonenmuseum een eenmalige bijdrage van € 25.000 is toegezegd door de gemeente. Het museum was namelijk eerder in de problemen gekomen door het wegvallen van sponsors. Hoewel het college van B en W aanvankelijk extra hulp weigerde, conform het vigerende cultuurbeleid, besloot het via een amendement op de begroting toch tot een bijdrage aan de organisatie. Het belangrijkste argument was het belang van het museum voor de stad. Daarbij vond men dat er sprake was van een relatief gering bedrag. Een criticus van de hulpverlening: "Het is zeer sympathiek en we staan best positief tegenover een eenmalig bedrag. Maar ik zou eerst de businesscase uitvoeren om te kijken of het museum zelf voldoende sponsors en subsidies kan binnenhalen, voor we discussiëren over een eenmalige bijdrage van welk bedrag ook". Mogelijk doelt de criticus hier op het uitvoeren van commerciële en op marketing gerichte activiteiten door het museum.

In het regionale nieuws valt in het algemeen overigens op dat ten eerste in het midden wordt gelaten wat men precies onder businesscase verstaat en ten tweede woorden als sluitend, gezond, gedetailleerd of uitvoerbaar aan het begrip worden toegevoegd.

31 Steun voor Harderwijkse dierensnack Hapslik, De Stentor / Veluws dagblad, 25-11-2014.

32 Ikonenmuseum krijgt 25.000 euro van gemeente voor overgangsjaar, De Stentor / Dagblad Flevoland, 14-11-2014.

1.2.3 IN HET PUBLIEKE DEBAT

Deze paragraaf laat zien dat ook binnen actuele besluitvormingsdossiers in de publieke sector uiteenlopende betekenissen worden gegeven aan het begrip businesscase. Drie casussen worden behandeld: de maatschappelijke businesscase Noordvleugelprovincie, de parlementaire behandeling van het dossier “ss Rotterdam” en de gemeentelijke besluitvorming rondom het Infoversum in Groningen.

Maatschappelijke businesscase Noordvleugelprovincie

In het regeerakkoord³³ van het kabinet Rutte II stond het voornemen om de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland te fuseren. Opvallend is het zelfverzekerde taalgebruik: “In deze kabinetsperiode worden Noord-Holland, Utrecht en (delen van) Flevoland samengevoegd.” Met het oog op de verdere besluitvorming over het voornemen gaf het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken de bureaus Decisio en Andersson Elffers & Felix (AEF) opdracht om onderzoek te doen naar de financiële en maatschappelijke kosten en baten van een mogelijke samenvoeging van deze drie provincies. Het onderzoek bestond uit twee pijlers, ten eerste de effecten op de personele en materiële kosten en op de inkomsten van de provincie en ten tweede de meer inhoudelijke effecten op het provinciale beleid in de verschillende beleidssectoren.

AEF noemt de vorm van het onderzoek een ‘maatschappelijke businesscase’. Een dergelijke businesscase biedt volgens de opdrachtnemers³⁴ de mogelijkheid om effecten van verschillende organisatiealternatieven en hun onderlinge samenhang op een eenduidige manier zichtbaar te maken. Hierbij spelen naast financiële overwegingen ook maatschappelijke effecten³⁵ een rol. Vandaar dat men hier spreekt van een ‘maatschappelijke businesscase (MBC)’. In een voetnoot van de ‘second opinion’ op deze businesscase merken Van Twist et al.³⁶ (2013, p. 4) het volgende op: “Wat hier ‘businesscase’ heet, zou nog niet zo lang geleden overigens gewoon een kosten-batenanalyse zijn genoemd. Ingewikkeld aan dit

33 Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA, 29-10-2012. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>.

34 Maatschappelijke businesscase Noordvleugelprovincie Eindrapportage, In opdracht van: ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Decisio / AEF, 7 juni 2013.

35 De vorming van een nieuwe provincie biedt kansen. Voor het provinciaal bestuur en voor de inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De businesscase bevestigt dit beeld. Er kunnen substantiële voordelen worden gerealiseerd, zowel ten aanzien van de besparing op bestuurlijke, ambtelijke en materiële kosten als maatschappelijke en economische effecten.

36 De maatschappelijke ‘businesscase’ Noordvleugelprovincie in relatie tot de Wet tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht: Een second-opinion, Van Twist et al., 23-08-2013.

type taalgebruik is natuurlijk ook dat de bestuurlijke inrichting van Nederland uiteindelijk niet een kwestie is van bedrijfseconomische berekeningen, maar van veel bredere politieke afwegingen.” Opvallend is de mate waarin de memorie van toelichting³⁷ op het betreffende wetsontwerp steunt op de businesscase. Er wordt vijftienmaal naar de inhoudelijke bevindingen van het rapport verwezen. Deze verwijzingen betreffen zowel bedrijfseconomische overwegingen als potentiële maatschappelijke voordelen. Dat de provincies zich niet lieten overtuigen, blijkt uit de zienswijze³⁸ op het herindelingsontwerp. Men achtte de genoemde besparingen niet reëel en de financiële onderbouwing ondeugdelijk. Daarbij werd geconstateerd dat de in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel genoemde besparing³⁹ niet uit de businesscase volgde. Uit deze casus blijkt dat er in conceptueel opzicht twee belangrijke aandachtspunten aan het gebruik van het concept businesscase verbonden zijn:

1. Het materiële belang van de businesscase in het besluitvormingsproces;
2. De afbakening van de businesscase ten opzichte van instrumenten zoals een maatschappelijke businesscase en de kosten-batenanalyse.

In de volgende casus van de ss Rotterdam zien we dat het aantal interpretatiemogelijkheden van het begrip businesscase nauwelijks begrensd is.

Behandeling ss Rotterdam in het parlement

Het schip ss Rotterdam wordt in 2005 aangekocht door de Rotterdamse woningcorporatie Woonbron, met als voornaamste doel een groot aantal leerwerkplaatsen te genereren. In hoofdstuk 8 van dit proefschrift is een uitgebreid verslag te lezen over de aanschaf en renovatie van dit voormalige vlaggenschip van de Holland-Amerika Lijn en de exacte rol van de businesscase in dit dossier. De nu volgende selectie illustreert slechts de verschillende betekenissen die in dit dossier en soms binnen de specifieke debatten aan het begrip businesscase worden gegeven. Enerzijds wordt bijvoorbeeld verwezen naar het oorspronkelijke bedrijfsplan en de hierop volgende documenten. Anderzijds wordt de term ‘businesscase’ gerelateerd aan indicatoren die verwijzen naar

37 Memorie van toelichting inzake samenvoeging provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht, Kamerstuk: Behorend bij: Wet tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. Publicatiedatum: 17-06-2013.

38 Zienswijze herindelingsontwerp fusie Flevoland, Utrecht en Noord-Holland, 17-06-2013 geraadpleegd via: [file:///zienswijze_herindelingsontwerp_samenvoeging_flevoland_n_holland_utrecht%20\(2\).pdf](file:///zienswijze_herindelingsontwerp_samenvoeging_flevoland_n_holland_utrecht%20(2).pdf).

39 De businesscase maakt duidelijk dat het besparingspotentieel van de samenvoeging oploopt tot minimaal 70 miljoen euro op jaarbasis.

bedrijfseconomische haalbaarheid. Daarbij worden ook kwalificaties gegeven als ‘gezonde businesscase’ en ‘rammelende businesscase’. We gaan aan de hand van twee specifieke debatten hier nader op in, te weten:

1. Het debat⁴⁰ van de toenmalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie (Vogelaar) met de Commissie Wonen van de Tweede Kamer d.d. 6 november 2008;
2. De verhoren⁴¹ van de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties inzake misstanden in de corporatiesector in juni 2014.

De eerste maal dat in het debat tussen de minister en de Commissie Wonen de term ‘businesscase’ valt, heeft Tweede Kamerlid Van den Burg op conto: “Ik heb nog nooit zo’n slechte businesscase gezien als die van Woonbron voor de ss Rotterdam” en “het is ontluisterend dat op basis van zo’n businesscase zulke investeringen zijn genomen”⁴². Even later spreekt Tweede Kamerlid Depla van een sluitende businesscase. Het criterium hiervoor betreft in deze context ten eerste de opvatting dat er geen euro verloren mag gaan voor de primaire taak van de corporatie, namelijk volkshuisvesting. Een tweede criterium dat hierbij valt te onderscheiden is dat alle bedragen die nu worden geïnvesteerd, weer terug worden verdiend. Tweede Kamerlid Van Bochove benoemt ook de veelheid aan interpretaties en verschijningsvormen van de businesscase: “Nu schijnen wij hier meerdere cases en dergelijke te hebben. Eén waar wij wel over mogen praten en één waar wij niet over praten” en “Ik ben benieuwd of de businesscase die wij voorgelegd hebben gekregen, nog wel de meest actuele is”. Verder valt uit het betoog van Van Bochove op te maken dat hij zich zorgen maakt over het toetsingsproces van de businesscases. Minister Vogelaar geeft daarop aan dat een criterium van het toetsingsproces is hoe het investeringsbedrag zich verhoudt tot het balanstotaal van de betrokken organisatie. Tweede Kamerlid Madlener brengt vervolgens de kwalificatie ‘rammelend’ in. Hij verwijst hiermee ook naar het oorspronkelijke plan. Naar aanleiding van meerwerk en meerkosten aan het schip stelt collega Depla de betrouwbaarheid van de businesscase ter discussie. De minister geeft aan dat er naar aanleiding van nieuwe ontwikkelingen, nieuwe businesscases zijn opgesteld en zegt toe een second opinion uit te laten voeren

40 Debat over de ss Rotterdam van woningcorporatie Woonbron (29453), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Handeling, Paginareeks 1685-1690, Vergaderjaar 2008 – 2009, Publicatiedatum 12-11-2008.

41 Verslagen parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties (33606), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk, Vergaderjaar 2014 – 2015, Publicatiedatum 30-10-2014.

42 Deze volksvertegenwoordiger gebruikt hier de term ‘businesscase’ als synoniem voor het businessplan van maart 2005, welke ten grondslag zal liggen aan de analyse in hoofdstuk 8.

op de 'nieuwe' businesscase. Begin januari 2010 brengt de minister in een brief⁴³ aan de Tweede Kamer vervolgens nog twee nieuwe elementen in: ten eerste dat vanaf medio februari 2010 de businesscase in hoge mate operationeel zal zijn en ten tweede dat de businesscase ruimte benoemt die nog nader ontwikkeld wordt.

In de maand juni van het jaar 2014 vinden de verhoren plaats in het kader van de parlementaire enquête Woningcorporaties. Het is niet alleen bij Woonbron grondig misgegaan – de renovatie van de ss Rotterdam is op een financieel en bestuurlijk debacle uitgelopen – maar ook andere organisaties in de sector zijn in diskrediet geraakt door frauduleus handelen en wanbeleid. De initiatiefnemer van de ss Rotterdam spreekt hier in retrospectief in termen van: "het creëren van een businesscase" en "de aangedragen businesscase". Opvallend is het vaak zeer abstracte taalgebruik in deze verhoren zoals de volgende citaten laten zien:

- "...ondertussen lagen er de aanlopen voor een businesscase van..."
- "...was niet ingerekend in de businesscase..."
- "...maak je geen zorgen want ook bij 100 (miljoen euro) is er nog een fantastische businesscase..."
- "...kijk eens naar de businesscase..."
- "...iemand in de businesscase trekken..."
- "...keer op keer een nieuwe businesscase creëren..."
- "...de diepte ingaan met een businesscase..."

In enkele gevallen was de verwijzing naar de term 'businesscase' binnen dit dossier wel helder en concreet. Dan betrof het bijvoorbeeld verwijzingen naar:

- Het oorspronkelijke bedrijfsplan dat aan de aanschaf ten grondslag lag;
- Het verwachte rendement of de terugverdien capaciteit;
- De exploitatiewaarde ten opzichte van de taxatiewaarde.

Een eenduidige of gedeelde betekenis valt niet uit het debat te herleiden. Samenvattend kunnen we stellen dat de betekenis van het begrip businesscase afhangt van de positie van de spreker in kwestie. Deze betekenissen kunnen we grofweg in vier categorieën indelen:

43 Antwoord op vragen kamerlid Jansen over Woonbron en de ss Rotterdam (vraagnummer: 2010Z00059), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Aangangsels van de Handelingen, Vergaderjaar 2009-2010, Publicatiedatum 19-02-2010.

1. Synoniem voor het bedrijfsplan of geheel van documenten als basis voor besluitvormingsmomenten;
2. Het afwegen van de hoogte van de investeringsbedragen in relatie tot andere grootheden;
3. Het benadrukken van het dynamische en relationele karakter van de businesscase;
4. De gelegenheid nemen tot het doen van kwalificerende opmerkingen zoals 'rammelend' of 'fantastisch'.

Inhoudelijk worden we van deze bloemlezing niet veel wijzer. Het zet ons echter wel op het spoor van de belangrijke functies die het begrip businesscase in publieke besluitvormingsprocessen speelt (zie verder Paragraaf 1.2.6).

Beraadslagingen Infoversum Groningen

De casus Infoversum Groningen gaat in op de bouw en exploitatie van een bijzondere bioscoop in de stad Groningen. Het infoversum moest door middel van 3D-projectie van films een bijdrage leveren aan de kennis en kunde van studenten en andere belangstellenden op het gebied van de natuur in het algemeen en de sterrenkunde in het bijzonder. De casus en de betekenis van de businesscase worden uitgebreid beschreven in Hoofdstuk 9 van dit proefschrift. Hier gaan we in op enkele betekenissen van begrip businesscase uit het publieke debat⁴⁴. In de aanloop van het project wordt de term 'businesscase' gekoppeld aan de volgende overwegingen:

- De hoogte van het budget;
- De rol van de gemeente om het plan te faciliteren;
- De mate waarin de gemeente risico draagt;
- De vraag of er sprake is van een sluitende businesscase.

44 Vergadering commissie Ruimte en Wonen d.d. 12-01-2011 geraadpleegd via <https://groningen.raadsinformatie.nl/vergadering/5082>.

In een later stadium⁴⁵ verwijst de businesscase naar een tastbaar businessplan in het algemeen en de volgende betekenissen in het bijzonder:

- De thematische pijlers waarop het initiatief steunt;
- De investeringsbedragen en de initiële kosten van de exploitatie;
- Het stuk dat voorgelegd zou moeten zijn aan de gemeenteraadsleden;
- Het plan dat achteraf gezien geen enkele goede grondslag had.

Overigens zien we in deze casus ook dat de businesscase ook een onderdeel ofwel paragraaf van het businessplan betreft.

Als we het gebruik van de term 'businesscase' in het publieke debat samenvatten, zien we dat aan het begrip allerlei uiteenlopende interpretaties en kwalificaties worden gekoppeld. Ook valt geen eenduidigheid te ontdekken in de criteria die de kwaliteit van de businesscase zouden moeten bepalen.

1.2.4 IN RELATIE MET VERGELIJKBARE INSTRUMENTEN

We kunnen zien dat de businesscase niet alleen in praktisch opzicht maar ook in conceptuele zin de nodige vragen oproept, omdat de afbakening met een aantal vergelijkbare instrumenten niet helder is. Zoals in de eerste paragraaf al duidelijk werd, past de inzet van het instrument businesscase in de traditie om de publieke besluitvorming te rationaliseren. De businesscase valt dan ook in beginsel, net als de klassieke investeringsbeslissing, de maatschappelijke kosten-batenanalyse en 'Social Return on Investment (SROI)' (zie ook Arvidson, Lyon, McKay & Moro, 2010) onder de paraplu ex-ante-evaluatiemethoden⁴⁶ (zie o.a.: Hanemaayer, 2013; Figueira, Greco & Ehr Gott, 2005; Klein Haarhuis, Smit & Keulemans, 2014; Mouder, 2014). Een ex-ante-evaluatie heeft tot doel informatie te bieden over beleidsmaatregelen waarvan de uitvoering wordt overwogen. De verschillende keuzemogelijkheden worden daarbij op hun verdiensten beoordeeld. Daarbij ligt de focus vooral op de kosten en de effecten (Hellendoorn, 2001). Beslissers worden geholpen informatie zodanig samen te stellen en te organiseren dat ze zich, al dan niet in retrospectief, comfortabel voelen bij een besluit (Keeney, 1972).

45 Collegebrief aan de leden van de raad (onder embargo), Gemeente Groningen, d.d. 07-10-2015, publicatiedatum: 21-12-2016.

46 De vergelijking van deze ex ante-evaluatiemethoden komt uitgebreider terug in Paragraaf 2.7.3, alwaar belangrijke bouwstenen voor een van de ideaalmodellen worden geleverd.

Het complexe dagelijkse leven van bestuurders zit vol met dergelijke beslissingen (vgl. Zeleny & Cochrane, 1982; Belton & Stewart, 2002). Een businesscase kan verder worden beschouwd als een multicriteria-analyse⁴⁷: een methode om projecten, programma's en maatregelen te beoordelen op grond van meerdere, zowel monetaire als niet-monetaire, criteria. Multicriteria-vraagstukken zijn onderdeel van het dagelijks leven maar komen vooral in beeld in complexe omgevingen (Zeleny, 1982; Belton & Stewart, 2002; Figueira et al., 2005)⁴⁸.

Twee aan de businesscase verwante instrumenten worden nader beschouwd omdat deze grote overeenkomsten vertonen met het praktijkgebruik van de businesscase. Dit zijn de (klassieke) investeringsbeslissing en de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Het uitgangspunt van de investeringsbeslissing betreft de winstgevendheid (Renaud & De Keijzer, 2011). Investeringsbeslissingen worden beoordeeld op basis van hun bijdrage aan de financiële positie van de organisatie. Terugverdiëntijd en rendement zijn typische criteria om verschillende alternatieven tegen elkaar af te wegen. Investeren betekent in dit opzicht dat de kosten worden verspreid over meerdere jaren, en dat de inkomsten pas later gegenereerd worden. De kosten gaan dus voor de baten uit (zie o.a. Atrill & McLaney, 2006; Melse & Rietstap, 2012). Daarbij wordt benadrukt dat alle kosten van het project of initiatief moeten worden meegenomen (o.a. Heezen, 2009a; Heezen, 2009b; Koetzier & Epe, 1998).

We refereerden al aan het werk van de Commissie voor de Beleidsanalyse (COBA) waarin het instrument MKBA een centrale rol vervulde: "Een evaluatie-instrument welke over een langere termijn, zo veel als mogelijk gekwantificeerd, een overzicht geeft van de argumenten voor en tegen een project of programma. Het doel is om te bepalen of de samenleving als geheel profiteert van de uitvoering van de maatregel" (Verlet & Devos, 2008, p. 27). Het doel van de KBA (Ecorys, 2008; Mishan & Quah, 2007) is om een systematisch en gerationaliseerd fundament

47 Dit betreft (Belton & Stewart, 2002, p. 8): "Een paraplu-begrip voor een verzameling van formele benaderingen die meerdere criteria in acht nemen om individuen of groepen belangrijke beslissingen voor te laten bereiden". Bij belangrijke beslissingen is gezond verstand of een goed gevoel niet meer voldoende.

48 Over de vraag in hoeverre de KBA als een multicriteria-analyse beschouwd moet worden (en daarmee ruimte biedt aan niet op geld te baseren argumenten), kan worden gediscussieerd. Men zou kunnen zeggen dat er een tendens is (Geerlings & De Jong, 2003) om andere afwegingen niet langer buiten het besluitvormingskader te houden, maar deze ook juist binnen de KBA te erkennen. Bij de klassieke investeringsbeslissing, waarbij bedrijfseconomisch rendement het centrale criterium is, is dit in veel mindere mate het geval, al kan ook daar worden gesteld dat volledige eenduidigheid over het te hanteren criterium niet altijd aanwezig zal zijn. Een snelle terugverdiëntijd is bijvoorbeeld een ander criterium dan het hoogst haalbare financiële rendement, al dienen ze beiden het belang van de eigenaar.

te leggen onder de keuze uit verschillende alternatieven. Aspecten zoals milieu en veiligheid zouden daarin meegewogen moeten worden. De MKBA geeft inzicht in de toewijzing van kosten en baten aan de relevante groepen in de samenleving. Vanuit dit perspectief wordt de vraag beantwoord in hoeverre een project bijdraagt aan de welvaart. Daarom (zie. o.a. Eijgenraam, Koopmans, Tang & Verster, 2000) moeten in principe alle waarden worden uitgedrukt in geld. Social Return on Investment (SROI) kan worden beschouwd (Ecorys, 2008; Arvidson et al., 2010) als een specifieke vorm van de maatschappelijke kosten-batenanalyse. Een cruciaal verschil is dat SROI vooral gebruikt wordt door de non-profit- en not-for-profit-sector. Het is een instrument om het rendement van projecten en maatregelen te beoordelen vanuit een economisch en sociaal opzicht. SROI kijkt breder en op holistische wijze in hoeverre projecten en programma's economisch en sociaal renderen. Scholten, Nicholls, Olsen en Galimidi (2006) en Nicholls (2007, p. 7) beschrijven SROI als: "Het proces van begrijpen, managen en rapporteren over de sociale, milieutechnische en economische prestaties van een organisatie". Het neemt input (investering in kapitaal en mankracht), output (producten en diensten) en alle outcome-factoren (resultaten) in beschouwing. Het uitgangspunt van SROI blijft echter het belang van de eigenaar en de aandeelhouders. De afbakening tussen de genoemde instrumenten en de businesscase is bepaald niet eenduidig gedocumenteerd. De introductie van een term als 'maatschappelijke businesscase' draagt vooral bij aan deze conceptuele verwarring.

1.2.5 OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN GEBRUIK BUSINESSCASE

Het is goed om eerst de overeenkomsten in het gebruik van de businesscase te schetsen voordat we de verwarrende elementen samenvatten. Of het nu gaat om hondenbrokken die geschikt zijn voor het toedienen van medicijnen of om de aanschaf en renovatie van een oceaanstomer: het betreffen projecten en initiatieven met een vernieuwend element. Ze getuigen enerzijds over het algemeen van een onvrede over de bestaande situatie en anderzijds van een ambitie een 'betere' toekomst vorm te geven. Een ondernemende houding is de initiatiefnemers en gebruikers van de businesscase bepaald niet vreemd. Een tweede overeenkomst is dat de businesscase vooral, maar niet uitsluitend, een bedrijfsmatige component heeft. Het gaat om het toekomstige functioneren van de organisatie. Hiermee hangt samen dat deze bedrijfskundige benadering vaak vertaald wordt, hoe rudimentair soms ook, naar financiële kengetallen zoals rendement, investeringsomvang of terugverdientijd. Inherent aan alle besluitvormingsvraagstukken, tevens aan de derde overeenkomst in dit overzicht,

is de dimensie tijd. De onzekerheden die hieruit per definitie voortvloeien, zien we ook terug in de geselecteerde artikelen en thema's. Deze betreffen niet alleen onzekerheden over de effecten zoals rendement, maar ook vraagstukken over de te volgen stappen. De vierde overeenkomst is dat de opgestelde businesscase betekenis en inhoud krijgt in relatie tot andere partijen. We zien namelijk in de debatten en artikelen een groot aantal spelers dat op een of andere manier betrokken is bij de totstandkoming van de businesscase en belang heeft (of juist niet) bij een succesvolle uitvoering. Het vijfde en laatste overeenkomstige aspect is dat de betekenis in belangrijke mate afhankelijk lijkt te zijn van omgevingsfactoren zoals een veranderend klimaat, een veranderende wetgeving, economie of politiek.

We gaan nu in op de belangrijkste verschillen⁴⁹. Een eerste verschil betreft de mate waarin de businesscase tastbaar is. Soms wordt consequent verwezen naar een concreet document of bedrijfseconomische grootheid, maar minstens zo vaak blijft de exacte betekenis van het begrip businesscase verborgen. Een tweede verschil betreft de mate waarin een businesscase stabiel is. We zien dat in sommige casussen sprake is van een businesscase die eenmalig wordt opgesteld en als basis voor de besluitvorming wordt gebruikt. In andere gevallen is sprake van meerdere versies en interpretaties van de businesscase. Een derde kenmerkend onderscheid betreft de mate waarin businesscases in beslotenheid dan wel in openbaarheid behandeld worden. Bij het voorbeeld van de Noordvleugelprovincie voert transparantie de boventoon, maar in andere gevallen is sprake van een grote mate van vertrouwelijkheid. Het vierde kenmerk betreft de mate waarin de businesscases zich als zelfstandig artefact manifesteren. Dit betreft ten eerste de opvatting dat de businesscase wordt gezien als onderdeel van een groter (business)plan en ten tweede de opvatting dat de businesscase een synoniem is voor een bestaand besluitvormingsinstrument zoals de kosten-batenanalyse of datzelfde businessplan. Het vijfde verschil betreft de vraag of de businesscase het startpunt (dus de input in de vorm van een overtuiging, een idee of een plan) is voor een besluitvormingsproces of dat het juist het eindpunt verbeeldt in de vorm van een bedrijfseconomisch resultaat (outcome). De onderstaande tabel, Tabel 1.1, geeft de overeenkomsten en de verschillen overzichtelijk weer.

49 Naast deze geconstateerde verschillen zien we ook verwarring optreden volgens de volgende dichotomieën: privaat - publiek; financieel - niet financieel; formeel - informeel; holistisch - partieel en impliciet - expliciet.

Tabel 1.1: Overeenkomsten en verschillen betekenis businesscase

Overeenkomsten	Verschillen
Vernieuwend en ondernemend element	Mate van tastbaarheid
Bedrijfsmatige en financiële componenten	Mate van stabiliteit
Onzekerheid en risicobewustzijn	Mate van openbaarheid en transparantie
Operatie in een netwerk	Mate waarin het instrument op zichzelf staat
Invloed van omgevingsfactoren	Mate waarin businesscase kan worden beschouwd als input of als outcome

1.2.6 PROPOSITIE: DE RELATIE TUSSEN DOCUMENT EN INSTRUMENT

Essentieel voor het vervolg van deze dissertatie is het gegeven dat het begrip businesscase in essentie uit twee dimensies bestaat. Ten eerste betreft dat de fysieke dimensie. De businesscase wordt daarbij opgevat als een rapportage of document⁵⁰ dat kan worden beschreven in termen van inhoudelijke componenten, de aard van de informatievoorziening, de mogelijke doelgroepen en de betooglijn waaruit de rationaal van de investeringsbeslissing volgt. De tweede dimensie is abstracter van aard en verwijst naar de impliciete en expliciete verwachtingen die aan het gebruik van de businesscase zijn gekoppeld. Dit betreft de werking van de businesscase als instrument en hulpmiddel in de besluit- en uitvoeringsprocessen die naar verwachting de voortgang en het succes bepaalt. Het gaat hier bijvoorbeeld om aspecten zoals de wijze waarop met risico's wordt omgegaan en op welke manier het netwerk betrokken wordt. Met andere woorden, we kijken in dit onderzoek naar de kwaliteiten (zie ook Van Dale, 2014) van de businesscase, door in te gaan op zowel de instrumentele functies (werking en taak) die de businesscase vervult in (semi-)publieke besluit- en uitvoeringsprocessen, als de eigenschappen (hoedanigheden en kenmerken) van het document die ten grondslag liggen aan het vervullen van deze functies. De propositie die in het onderzoek centraal staat, is dat hoe vollediger het fysieke document is in termen van eigenschappen, hoe beter de (veronderstelde) functies tot hun recht komen in de besluit- en uitvoeringsprocessen. Dit zal zich in termen van het te presenteren conceptueel model (Paragraaf 2.8) in 'positieve' gevallen⁵¹ uiten in succesfactoren en in 'negatieve' gevallen in faalfactoren.

Om tunnelvisie te vermijden, beperkt de studie zich niet tot de tweedeling succesfactoren versus faalfactoren. Twee andere mogelijkheden worden eveneens in beschouwing genomen. Ten eerste is er de mogelijkheid dat een

50 Al dan niet gedigitaliseerd of als samenstel van documenten.

51 Ook een besluit om een project juist niet te realiseren kan overigens, als rationele argumenten daaraan ten grondslag lagen, als 'positief' aangemerkt worden.

onvolledige businesscase een 'goed' besluit- en uitvoeringsproces in het geheel niet in de weg staat. De inzet van de businesscase is immers niet de enige weg tot rationalisatie van de besluitvorming. Zo zagen we dat de afbakening van de businesscase met andere instrumenten van planning en control, zoals kosten-batenanalyses, Social Return on Investment maar ook bijvoorbeeld bedrijfsplannen en projectplannen, een nogal diffuse aangelegenheid is. Dergelijke instrumenten vervullen in grote lijnen dezelfde functies als de businesscase, zoals de afweging van alternatieven in de besluitvormingsfase ter vergroting van de kans op een geslaagde uitvoering. De aanwezigheid en de werking van alternatieve instrumenten zijn daarom integraal onderdeel van deze studie. Ten tweede is het mogelijk dat een volledig businesscase-document gepaard gaat met een (gedeeltelijk) falende werking van de businesscase als instrument. Beseft dient immers te worden dat de businesscase, als document en als instrument, vorm en betekenis krijgt in de samenwerkingsverbanden tussen meerdere partijen. Deze samenwerkingsverbanden betreffen zowel persoonlijke, organisatorische als juridische relaties. Daarbij zijn ontwikkelingen in de macro-omgeving, zoals economische en politieke bewegingen, naar verwachting van grote invloed op de totstandkoming, het gebruik en de effectiviteit van de businesscase. Deze ontwikkelingen in de directe en algemene omgeving (de context) van het project worden in dit onderzoek gevat onder de noemer contingentiefactoren.

1.3 PROBLEEMSTELLING

Vanuit bestuurskundig perspectief ziet dit onderzoek de businesscase primair als een uitingvorm van New Public Management⁵²: de adoptie van methoden en technieken uit het bedrijfsleven met als doel de rationalisatie van beheer en beleid. De daadwerkelijke reikwijdte en diepgang van instrumenten van New Public Management is eerder onderzocht (o.a. Korsten, 2011) en voorzien van vraagtekens (zie: Van Helden, 2003; Pollitt & Dan, 2011). Dit onderzoek past daarmee in die onderzoekstraditie. Vanuit de literatuur zijn weliswaar verschillende prescriptieve en normatieve modellen (o.a. Janssen, 2006; Eckartz, Daneva, Wieringa & Van Hillegersberg, 2009; Ward, Daniel & Peppard, 2008) van de businesscase beschikbaar, maar een eenduidige definitie van het begrip businesscase ontbreekt, evenals een afbakening ten opzichte van vergelijkbare instrumenten zoals investeringsbeslissingen (zie: Atrill & McLaney, 2006), kosten-

52 Daarnaast past de opkomst van de businesscase in de Whole-of-Government benadering (zie o.a. Christensen & Lægreid, 2006): de overheid die zich proactief opstelt om in gezamenlijkheid concrete problemen op integrale wijze aan te pakken.

batenanalyse (o.a. Verlet & Devos, 2008) en Social Return on Investment (o.a. Arvidon et al., 2010). Het geringe aantal internationale (o.a. Ward, De Hertogh & Viaene, 2007; Nielsen & Persson, 2012) en nationale (Meijer, 2014; Berghout & Tan, 2013) wetenschappelijke publicaties over het fenomeen businesscase is bovendien gericht op ICT-projecten. Over de eigenschappen van het businesscase-document, maar vooral over de functies van de businesscase als instrument in publieke besluitvormingsprocessen, is bijzonder weinig bekend.

De aanleiding tot dit onderzoek laat zich daarmee als volgt samenvatten:

De businesscase is een betrekkelijk nieuw instrument waaraan behoudens enkele recente studies op het gebied van ICT nog weinig wetenschappelijke aandacht is gewijd. Een eenduidige definitie ontbreekt en onduidelijk is waar en op welke wijze de businesscase wordt gebruikt in (semi-)publieke besluitvormingsprocessen. Onbekend is wat de waarde van de businesscase is in termen van rationalisatie van beheer en beleid.

Dit onderzoek (vgl. Baakman, 1993; De Vries, 2005) wil de samenleving dienen met een analyse van de businesscase in de praktijk. Het onderzoek neemt afstand van de gebruikelijke theorievorming die gericht is op ICT. Dit onderzoek beoogt het hiaat te vullen dat de theorievorming over de businesscase tot op heden onvoldoende houvast biedt om eventuele hypothesen te toetsen over de bijdrage van de businesscase in publieke besluitvormingsprocessen. We kijken daarom naar de daadwerkelijke kwaliteiten van het besluitvormingsinstrument businesscase in het huidige openbaar bestuur. Met kwaliteiten wordt verwezen naar:

1. De functies (werkingen en taken) die de businesscase vervult in publieke besluitvormingsprocessen;
2. De eigenschappen (hoedanigheden en kenmerken) van het document businesscase die ten grondslag liggen aan het vervullen van deze functies.

De centrale vraag in dit onderzoek luidt nu:

Wat zijn de bijdragen van de businesscase aan besluit- en uitvoeringsprocessen in de (semi-)publieke sector?

Bijbehorende onderzoeksvragen, die in de volgende paragraaf nader worden toegelicht, zijn:

1. Wat is een businesscase?
2. Wat zijn, in termen van een ideaalmodel, de veronderstelde functies van de businesscase in besluitvormingstrajecten in de (semi-)publieke sector?
3. Welke eigenschappen, in termen van een ideaalmodel, bezit de businesscase, met het oog op het vervullen van deze functies?
4. In welke maatschappelijke thema's en sectoren komt de businesscase voor?
5. Welke elementen van de ideaalmodellen zijn in de praktijk zichtbaar?
6. Welke inzichten, in termen van succes- en faalfactoren, biedt de confrontatie van eigenschappen van de businesscase enerzijds en de functies van het instrument anderzijds?
7. Aan de hand van welke omgevingsfactoren en alternatieve instrumenten kunnen de uitkomsten van de onderzochte besluit- en uitvoeringsprocessen nader worden begrepen?

De volgende paragraaf geeft weer welke strategische methodologische keuzen aan het onderzoek ten grondslag liggen en op welke wijze de onderzoeksvragen beantwoord worden.

1.4 ONDERZOEKSOPZET

Het onderzoek is opgesteld volgens een fuikmodel (o.a. Van IJzendoorn, 1988). We beginnen namelijk breed en exploratief, met een uitgebreide literatuurstudie en het creëren van overzicht van thema's en sectoren waarin de businesscase voorkomt. Ook bekijken we welke elementen van met name het ideaalmodel van de eigenschappen voorkomen in een breed palet van nieuwsberichten over businesscases. Daarna gaan we diepgaand in op de bijdrage van de businesscase door een beperkt aantal ($n=6$) zorgvuldig geselecteerde casestudies uit te voeren naar concrete en recente besluitvormingsprocessen in het Nederlandse openbaar bestuur. Deze casestudies vormen derhalve het hart van het empirisch onderzoek. Vanwege de essentiële rol van de casestudies besteden we hier zowel in het begin als aan het eind van deze paragraaf aandacht aan.

Casestudies worden gebruikt om een hedendaags fenomeen in zijn daadwerkelijke context te bestuderen, vooral in het geval dat de grenzen tussen het fenomeen en

de context niet bij voorbaat helder zijn (Yin, 1994). De contextuele factoren maken dus nadrukkelijk deel uit van deze studie omdat zij naar verwachting relevant zijn voor het begrijpen van de bijdrage van de businesscase. De casestudies zijn uitermate geschikt voor de beantwoording van 'hoe' of 'waarom' vragen (Yin, 1994). Dergelijke vragen zijn (impliciet) onderdeel van met name de zesde en zevende onderzoeksvraag van dit proefschrift. De casestudies zijn intensief van karakter en volgens hetzelfde ontwerp uitgevoerd, waardoor onderlinge vergelijking mogelijk wordt (zie o.a. Collier, 1993; Lijphart, 1971).

Na een systematische vergelijking van de zes casestudies wordt het vervolgens mogelijk om hypothesen op te stellen over de mechanismen die ten grondslag liggen aan de bijdrage van de businesscase aan besluit- en uitvoeringsprocessen in het openbaar bestuur. Levy (2008, p. 5) geeft aan dat: "hypothese-genererende casestudies generalisaties mogelijk trachten te maken 'voorbij de data'. Dergelijke casestudies maken het mogelijk meer algemene theoretische aannamen te ontwikkelen die daarna getoetst kunnen worden door andere methoden, waaronder grootschalig opgezette casestudieonderzoeken." De hypothesen die dit onderzoek oplevert⁵³, bieden derhalve concrete handvatten voor nieuwe theorievorming en vervolgonderzoek (zie ook: Collier, 1993) en vormen tevens de basis voor de aanbevelingen voor de beleidspraktijk.

De beantwoording van onderzoeksvraag 1 (Wat is een businesscase?) vindt plaats volgens een systematische aanpak. De eerste stap is de analyse van een viertal wetenschappelijk onderbouwde businesscases, waaronder diversiteit op de werkvloer en een pleidooi voor betere ziekenhuisgebouwen. De tweede stap betreft een beschouwing van vier businesscasemethodieken waaronder de veel gehanteerde 'Prince2'-methodiek en een format van de Nederlandse rijksoverheid voor het opstellen van businesscases. De derde stap vormt een uiteenzetting van drie studies die als referentie kunnen worden beschouwd voor dit promotieonderzoek. De genoemde studies zoeken net als dit promotieonderzoek naar de waarde van de businesscase. Dit onderzoek verschilt van de referentiestudies in het gebruik van ideaaltypen en in de bredere toepassing, in de zin dat de referentiestudies alle drie betrekking hebben op ICT-projecten bij de overheid.

53 Het beperkte aantal casussen in combinatie met het grote aantal variabelen en de stand van zaken met betrekking tot de theorievorming, verhindert het overigens, ondanks de ontwikkeling van statistische methoden (QCA) voor kleine aantallen (zie o.a. Ragin, 1987; Marx, Rihoux & Ragin, 2014), om statistisch relevante, generaliserende uitspraken te kunnen doen.

De beantwoording van de onderzoeksvragen 2 en 3 (respectievelijk: Wat zijn de veronderstelde functies van de businesscase in besluitvormingstrajecten in de publieke sector? en Welke eigenschappen⁵⁴ bezit de businesscase idealiter, met het oog op het vervullen van deze functies?) vindt, zoals aangekondigd, plaats aan de hand van de constructie van twee nieuwe ideaalmodellen van de businesscase. Hierbij merken we op dat dat ideaaltipe hier, in overeenstemming met Zuurmonds (1994) gebruik van Webers (2002) bureaucratische ideaaltipe (zie ook Bakker, 1957), vooral opgevat wordt als een zuiver technische gedachtenconstructie waarvan in potentie een grote heuristische waarde uitgaat. Het ideaaltipe wordt daarmee niet zozeer als een normatief kader opgevat⁵⁵.

Het eerste ideaalmodel, dat betrekking heeft op de functies, wordt ingeleid door onder andere een definitie en verkenning van het begrip besluitvorming (o.a. Teisman, 1992). Daarop volgt een korte beschouwing op politieke agendavorming (o.a. Bachach & Baratz, 1970) en typen besluitvorming (o.a. Simon, 1982; Lindblom, 1979; Etzioni, 1967; Picot & Lange, 1979). Concreet gezien beschouwt deze studie de businesscase als artefact van planning en control (o.a. Anthony & Young, 2003). Onder andere vanuit de discussie omtrent synoptische en incrementele planningsprocessen zijn vervolgens de functies te herleiden die de businesscase kan vervullen in besluitvormingsprocessen. Het ideaalmodel wordt verder opgebouwd aan de hand van literatuur over projectmanagement, omdat de businesscase daarin een prominente rol speelt (Bos, Harting & Zuiker, 2006; Grit, 2005; Wijnen & Storm, 2011).

Het tweede ideaalmodel, dat betrekking heeft op de eigenschappen van het document businesscase, krijgt onder andere invulling aan de hand van een selectie van nationale en internationale literatuur met betrekking tot evaluatiemethoden (o.a. Klein Haarhuis et al., 2014), besluitvormingsvraagstukken (Keeney, 1972) en de projectmanagementmethodiek Prince2 (Janssen, 2006). Daarnaast worden aanpalende instrumenten belicht zoals de kosten-batenanalyse, investeringsbeslissingen en Social Return on Investment (Eijgenraam et al., 2000,

54 Eigenschappen: zichtbare kenmerken en hoedanigheden; Functie: werking & taak (Van Dale, 2014).

55 Bij de heuristische waarde van de ideaalmodellen, dat wil zeggen: de mate waarin ze op systematische wijze bijdragen aan het vinden en interpreteren van het empirische materiaal, wordt verder uitgebreid stilgestaan in Paragraaf 2.6. Het proefschrift zal overigens niet nader ingaan op de wetenschapsfilosofische discussie over het onderscheid tussen 'ideaaltypen' en 'realtypen' (zie o.a. Eucken, 1992), omdat een dergelijke exercitie niet bijdraagt aan de primaire doelstelling van het onderzoek.

Ecorys, 2007; Ecorys, 2008; Geerlings & Jong, 2003; Heezen, 2009a; Heezen, 2009b; Koetzier & Epe, 1998; Renaud & De Keijzer, 2011; Rienstra, 2008, Romijn & Renes, 2013; Scholten et al., 2006). Ook vindt een beschouwing plaats aan de hand van vaktijdschriften en beleidsstukken (o.a. Bijvank, Franssen & Wanders, 2009; Braaksma, Commandeur & Berghout, 2006; Flanagan, 2004; Hendriks & Van Geest, 2009; Holierhoek, 1994; Putters, 2006). Tot slot worden de bevindingen getoetst aan de al genoemde recentelijk verschenen studies waarin de businesscase centraal staat.

Het empirische deel van de studie start met de beantwoording van onderzoeksvraag 4: In welke maatschappelijke thema's en sectoren komt de businesscase voor? In dit exploratieve onderzoek worden meer dan 240 regionale, nationale en internationale nieuwsartikelen geanalyseerd om inzicht te krijgen in het dagelijks gebruik van de term 'businesscase'. Voor het determineren van de maatschappelijke thema's sluit het onderzoek aan bij de indeling van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze indeling bestaat uit negentien thema's, waaronder 'Onderwijs', 'Landbouw' en 'Internationale handel', die zijn verdeeld over drie hoofdgroepen: 'Economie', 'Maatschappij' en 'Arbeid en Inkomen'. Daarnaast wordt een onderscheid gemaakt in drie sectoren: 'Privaat', 'Overheid' en 'Non-profit'⁵⁶. De exploratieve studie van dit onderzoek heeft een verkennend karakter bij uitstek. Verkennend onderzoek (o.a. Saunders, Lewis, Thornhill, Booij & Verckens, 2011; Baarda, 2009) is, in algemene zin, bedoeld om grip te krijgen op sociale ontwikkelingen, nieuwe inzichten te verkrijgen, vragen te stellen en verschijnselen in een nieuw licht te beoordelen. Dit onderdeel toetst een van de basisaannames van het onderzoek, namelijk dat de businesscase aan een opmars in het openbaar bestuur bezig is. De exploratieve studie is overwegend kwantitatief van aard en maakt tevens een begin met de beantwoording van onderzoeksvraag 5: Welke elementen van de ideaalmodellen zijn in de praktijk zichtbaar? Aan de hand van checklists die gebaseerd zijn op de ideaalmodellen, worden de zichtbare elementen van de businesscases die blijken uit nieuwsberichten, in beeld gebracht. Er vinden tellingen en statistische analyses plaats. Daarbij bestaat een idee over de mogelijk relevante factoren die van invloed kunnen zijn op de mate waarin de businesscases, blijkend uit de berichtgeving, aan het ideaalmodel zullen voldoen. Deze factoren zijn bijvoorbeeld de herkomst van het artikel en het jaartal. Het datamateriaal is van voldoende omvang voor een toepassing van de chikwadraattoets, waardoor bepaald kan worden of de verbanden tussen de nominale variabelen significant zijn. De uitkomsten geven een indruk van het toenemende gebruik van de businesscase

56 De sectoren overheid en non-profit worden in dit onderzoek samengevoegd onder het label 'publiek'.

in het algemeen en in de onderscheiden sectoren in het bijzonder. De bevindingen worden vervolgens geanalyseerd en van een eerste duiding voorzien.

De duiding van de exploratieve studie vormt de opmaat voor de zes intensieve casestudies⁵⁷ die, zoals geschetst, het empirische hart vormen van deze dissertatie. Hierin richt het onderzoek zich in eerste instantie ook op onderzoeksvraag 5: Welke elementen van de ideaalmodellen zijn in de praktijk zichtbaar? De intensieve casestudies zijn dermate rijk aan informatie en context dat ze los van elkaar al een indicatie geven voor het antwoord op de onderzoeksvraag 6 en 7. Deze betroffen respectievelijk:

- Welke inzichten, in termen van succes- en faalfactoren, biedt de confrontatie van eigenschappen van de businesscase enerzijds en de functies van het instrument anderzijds?
- Aan de hand van welke omgevingsfactoren en alternatieve instrumenten kunnen de uitkomsten van de onderzochte besluit- en uitvoeringsprocessen nader worden begrepen?

De zes intensieve casestudies hebben in eerste instantie een beschrijvend karakter (zie o.a. Yin, 1994; Baxter & Jack, 2008). Er is in die zin sprake van een registratie en een systematische ordening van de kenmerken en de functies van de businesscase. De twee genoemde ideaalmodellen die vanuit de theorie zijn geconstrueerd, worden gebruikt om de verschijningsvormen van het verschijnsel businesscase in het openbaar bestuur systematisch in kaart te brengen, waarbij de theorie dient als ankerpunt (zie o.a. Miles & Huberman, 1994; Della Porta & Keating, 2008). Op basis van de bestudering van onder andere beleidsnota's, besluitvormingsstukken en uitingen in de media, wordt het gebruik van de businesscase beschreven. Daarbij wordt ook een nauwkeurige afbeelding gegeven van de rollen van personen en gebeurtenissen. De casestudies hebben een overwegend kwalitatief karakter. Het slot van elke casestudie brengt de bevindingen ten aanzien van de beide ideaalmodellen met elkaar in verband⁵⁸, zodat onderzoeksvraag 6 beantwoord kan worden: Welke inzichten, in termen van succes- en faalfactoren, biedt de confrontatie van eigenschappen van de businesscase enerzijds en de functies van het instrument anderzijds? De gegevensverzamelingen ten aanzien van de twee ideaalmodellen worden dus aan elkaar gerelateerd om de uitkomsten van de

57 Wildlands Adventure Zoo Emmen, Lelystad Airport, Gemaal Lauwersoog, ss Rotterdam, Infoversum Groningen en Internationaal Georiënteerd Basisonderwijs (IGBO) in de gemeente Haarlemmermeer.

58 Zie hiervoor het instrument raakvlakkenmatrix uit Paragraaf 2.8.4.

besluitvormingsprocessen te interpreteren. De casestudies bieden tevens inzicht in mogelijke alternatieve sturingsinstrumenten en relevante omgevingsfactoren en geven daarmee, op individueel niveau, een antwoord op onderzoeksvraag 7.

De hypothesen over de bijdragen van de businesscase worden opgesteld na een vergelijkende analyse van de zes casestudies. Dit gebeurt door het systematisch zoeken naar de grote gemeenschappelijke delers en ook door nadere analyses van de uitzonderingssituaties. De verwachting die aan het onderzoek ten grondslag ligt, is kort samengevat dat complete businesscases correleren met sterke sturing op besluitvormings- en uitvoeringsprocessen. De hypothesen over de bijdragen van de businesscase (centrale vraag) worden opgesteld op basis van succes- en faalfactoren en alternatieve instrumenten en contingentiefactoren.

Tot zover de belangrijkste strategische overwegingen⁵⁹ die aan de verschillende delen van het empirische onderzoek ten grondslag liggen. Figuur 1.1 vat deze delen kort samen in termen van het karakter van het onderzoek (o.a. Baarda, 2009; Levy, 2008).

Figuur 1.1: Karakterisering empirisch onderzoek.

Tot slot van deze paragraaf geeft Figuur 1.2 een schematische weergave van de onderzoeksopzet als geheel.

⁵⁹ Hoofdstuk 3 behandelt de voornaamste tactische en operationele keuzen van de verschillende onderdelen.

Figuur 1.2: Onderzoeksopzet, visualisatie fuikmodel⁶⁰.

60 Ter toelichting: De exploratieve studie (Hoofdstuk 4) zal met name gebaseerd zijn op het ideaalmodel met betrekking tot de eigenschappen van de businesscase als document. De resultaten van de afzonderlijke casestudies (Hoofdstukken 5 t/m 10) en de resultaten van de vergelijkende analyse (Hoofdstuk 11) van de casestudies dragen bij aan de beantwoording van de centrale vraag.

1.5 LEESWIJZER

Hoofdstuk 2, Literatuuronderzoek en theoretisch kader, gaat in op de theorie die ten grondslag zal liggen aan het empirische onderzoek. Er worden twee nieuwe ideaalmodellen van de businesscase gevormd. Het eerste is een ideaalmodel van de functies die het instrument vervult en het tweede is een model van de eigenschappen van het document businesscase. Voor beide modellen wordt in eerste instantie gebruikgemaakt van specifieke literatuur over de businesscase, namelijk:

1. Wetenschappelijk onderbouwde businesscases;
2. Methodieken voor het opstellen van een businesscase;
3. Meta-studies over de businesscase.

Met deze literatuur worden al de nodige bouwstenen voor de beide ideaalmodellen gevonden, maar om met name de functies van de businesscase in termen van besluitvorming en uitvoering beter te begrijpen, wordt gebruikgemaakt van aanvullende literatuur op het gebied van besluitvormingsvraagstukken, planning en control, projectmanagement en ex-ante-evaluatiemethoden. Hoofdstuk 2 sluit af met de presentatie van de beide ideaalmodellen, de onderzoeksinstrumenten en het conceptueel model.

Hoofdstuk 3, Methoden van onderzoek, geeft een verantwoording van de belangrijkste tactische en operationele keuzen die gemaakt zijn ten aanzien van de beide empirische onderdelen van de studie. De strategische overwegingen zijn immers in dit inleidende hoofdstuk al behandeld. De methoden ten aanzien van de exploratieve studie naar de nieuwsberichten wordt behandeld in Paragraaf 3.2. Daarin wordt ook een toelichting gegeven op de maatregelen die zijn genomen om de validiteit en betrouwbaarheid te borgen. Paragraaf 3.3 bevat vervolgens de toelichting op de voornaamste tactische keuzen die ten aanzien van de zes intensieve casestudies gemaakt zijn. In deze paragraaf wordt ten eerste nader ingegaan op het ontwerp van de gehanteerde vragenlijsten en ten tweede op de waarde alsmede de risico's van de gehanteerde (narratieve) methode. Ten derde gaat Paragraaf 3.3 uitgebreid in op de casusselectie. Paragraaf 3.4 sluit het methodologische hoofdstuk af met een korte reflectie ten aanzien van de navolgbaarheid van dit proefschrift.

Is de aanname dat de businesscase aan een maatschappelijke opmars bezig is, eigenlijk gerechtvaardigd? En zo ja, in welke sectoren en maatschappelijke thema's

vinden we de businesscase dan terug? Deze vragen staan centraal in Hoofdstuk 4. De studie aan de hand van 244 nieuwsartikelen geeft inzicht in het gebruik van de businesscase over de verschillende sectoren en maatschappelijke thema's in de loop van de tijd. Bovendien wordt de vraag beantwoord in hoeverre de nieuwsberichten een weerspiegeling zijn van (met name) het ideaalmodel van de eigenschappen de businesscase. Voor alle duidelijkheid: de onderzoekseenheden betreffen hier nieuwsberichten waarin gesproken wordt over uiteenlopende businesscases. De onderzoekseenheden zijn dus niet de businesscases zelf. Tijdens deze analyse wordt bekeken in hoeverre verschillen zichtbaar zijn tussen de besproken businesscases qua herkomst, sector, jaartal en thema⁶¹.

Terwijl Hoofdstuk 4 vooral in het teken staat van de eigenschappen van de businesscase zoals weerspiegeld in de nieuwsberichten, worden in de Hoofdstukken 5 tot en met 10 de functies van de businesscase nadrukkelijk in de analyse betrokken. Deze hoofdstukken bevatten de zes intensieve casestudies waarin wordt onderzocht in hoeverre de eigenschappen van de businesscase samenhangen met de mate waarin sturing op het projectresultaat plaatsvindt. Om de betekenis van de businesscase in het besluit- en uitvoeringsproces goed te kunnen duiden, besteedt elke casestudie uitgebreid aandacht aan de historische, intrapersoonlijke en materiële context van het project.

Hoofdstuk 5 behandelt de eerste casestudie: de transformatie van de dieren tuin in het Drentse Emmen van een noodlijdend traditioneel dierenpark tot het moderne thematische attractiepark genaamd Wildlands Adventure Zoo. Deze casus toont aan dat de businesscase daadwerkelijk van waarde is geweest, zowel in de besluitvormingsfase als in de uitvoeringsfase. Een sterke businesscase gaat hier samen met een sterke sturing op de uitvoering. Uit deze casus herleiden we belangrijke succesfactoren zoals een uitgebreide financiële doorlichting en beraadslaging als voorwaarden voor een succesvolle implementatie⁶².

Hoofdstuk 6 gaat in op de ontwikkeling van Lelystad Airport, van een kleinschalig regionaal vliegveld tot een satellietlocatie van luchthaven Schiphol. In dit zeer actuele dossier heeft de businesscase vele betekenissen en uitingsvormen

61 De belangrijkste inzichten die uit dit deel van het onderzoek voortkwamen, zijn eerder verwoord in: Hoekstra, M.J. (2016). De groeiende populariteit van de businesscase, *Beleidsonderzoek Online juli 2016*.

62 De inzichten die uit dit deel voortkwamen, zijn eerder verwoord in: Hoekstra, M.J. (2017). Het succes van de business case(s)?, *Bestuurswetenschappen 2017-4*, pp. 45-62.

gekend. De casus laat zien dat de businesscase in een dergelijke bestuurlijke omgeving weliswaar een sturend karakter heeft als het gaat om de concrete infrastructuur en luchthavendienstverlening, maar dat de bijdrage van de businesscase van beperkte betekenis is in het complexe en dynamisch politieke en maatschappelijke krachtenveld.

De besluitvorming rond de bouw van een gemaal in het Lauwersmeergebied staat centraal in hoofdstuk 7. Bij deze casus valt te constateren dat de businesscase aan nagenoeg alle eigenschappen van het ideaalmodel voldoet. Toch wordt het gemaal niet gebouwd. Enerzijds is dit een rationeel besluit omdat de businesscase duidelijk maakte dat de kosten bijzonder hoog zouden zijn. Anderzijds is te zien dat alternatieve maatregelen niet of nauwelijks in het proces zijn benoemd. Het plan gaat uit van een zekere tunnelvisie over het technische gedeelte. In deze casus speelt ook mee dat de bestuurlijke doorzettingsmacht van de verantwoordelijke waterschappen ontbreekt.

Wat gebeurt er als een woningcorporatie, op basis van een zwakke businesscase, overgaat tot de aanschaf en renovatie van een oude oceaanstomer? Een verslag van dit financiële en bestuurlijke echec treft u in hoofdstuk 8. Deze casus is overigens al eerder geëvalueerd in de parlementaire enquête Woningcorporaties (2014), waarbij de rol van de businesscase meerdere malen werd benoemd. Deze casestudie neemt de gelegenheid te baat om dieper in te gaan op de rol van de businesscase en distilleert hieruit een aantal specifieke faalfactoren.

Faalfactoren staan ook centraal in de casus Infoversum Groningen. De businesscase is hier vooral gericht op beeldvorming, maar mist een degelijke financiële onderbouwing. De minimale beraadslaging in de Groningse gemeenteraad over de businesscase draagt bij aan deze miljoenenstrop. De opkomst en ondergang van het Infoversum, en natuurlijk de rol van de businesscase hierin, zijn beschreven in Hoofdstuk 9.

We sluiten de reeks casestudies positief af in Hoofdstuk 10, met het betrekkelijk kleine project Internationaal Georiënteerd Basisonderwijs (IGBO) in de gemeente Haarlemmermeer. De oprichting van twee klassen van dergelijk onderwijs in deze Noord-Hollandse gemeente lijkt succesvol te zijn verlopen. Als succesfactoren zien we dat het initiatief past binnen een langetermijnvisie en binnen de profilering van de gemeente. Ook de informatievoorziening richting de gemeenteraad is gewaarborgd en lijkt aan dit succes te hebben bijgedragen.

Hoofdstuk 11 vormt de kern van de analyse van dit proefschrift. In dit analysehoofdstuk wordt door het genereren van hypothesen gezocht naar de betekenis van de businesscase in de behandelde concrete investeringsprojecten. Dit gebeurt aan de hand van de confrontatie van de casussen in termen van de beide ideaalmodellen. Op deze wijze ontstaat enerzijds inzicht in de succes- en faalfactoren en anderzijds inzicht in mogelijke alternatieve sturingsinstrumenten en omgevingsfactoren. Daarbij staat de beantwoording van onderzoeksvraag 6 centraal: Welke inzichten, in termen van succes- en faalfactoren, biedt de confrontatie van eigenschappen van de businesscase enerzijds en de functies van het instrument anderzijds? Daarnaast gaat Hoofdstuk 11 in op onderzoeksvraag 7: Aan de hand van welke omgevingsfactoren en alternatieve instrumenten kunnen de uitkomsten van de onderzochte besluit- en uitvoeringsprocessen nader worden begrepen? Het concrete resultaat van Hoofdstuk 11 is een set van hypothesen over de bijdragen van de businesscase in de (semi-)publieke sector.

In Hoofdstuk 12 worden ten eerste de conclusies van het onderzoek besproken. De antwoorden op de onderzoeksvragen worden kort gerecapituleerd en daarna wordt de centrale vraag beantwoord. Vervolgens worden op basis van de discussiepunten die volgen uit het empirische onderzoek, spanningsvelden geschetst die aan het gebruik van de businesscase verbonden zijn. Tenslotte worden de suggesties voor vervolgonderzoek en de aanbevelingen voor de beleidspraktijk geformuleerd.

LITERATUURONDERZOEK EN THEORETISCH KADER

*“Theorie en praktijk zijn één, evenals ziel en lichaam, en evenals ziel en lichaam
liggen zij meestal met elkaar overhoop.”⁶³*

2

63 Marie von Ebner-Eschenbach.

2.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk beantwoordt de drie theoretisch georiënteerde onderzoeksvragen uit het proefschrift, te weten:

1. Wat is een businesscase?
2. Wat zijn, in termen van een ideaalmodel, de veronderstelde functies van de businesscase in besluitvormingstrajecten in de (semi-)publieke sector?
3. Welke eigenschappen, in termen van een ideaalmodel, bezit de businesscase, met het oog op het vervullen van deze functies?

De beantwoording van deze onderzoeksvragen resulteert in een tweetal ideaalmodellen van de businesscase in een bestuurlijke context. Deze modellen vormen vervolgens het analytische kader waarbinnen de empirische dataverzameling en analyses van deze studie plaatsvinden⁶⁴. Dergelijke modellen zijn niet onmiddellijk voorhanden in de literatuur en zullen daarom worden geconstrueerd uit een brede selectie van de beschikbare literatuur. Allereerst focussen we daarbij op de literatuur die direct betrekking heeft op het begrip businesscase. Vervolgens zoeken we binnen een breder palet aan literatuur, omdat met name de functies van de businesscase in de huidige literatuur onderbelicht blijken te zijn.

Het in kaart brengen van het wetenschappelijk gebruik van en het onderzoek naar de businesscase vindt plaats in drie stappen. Paragraaf 2.2 gaat eerst in op een selectie van wetenschappelijk onderbouwde businesscases. Deze businesscases betreffen ideeën en ontwikkelingen die om uiteenlopende redenen volgens de auteurs navolging verdienen. Zij schetsen op basis van academische kennis de rationale, oftewel de businesscase, achter deze ideeën. Paragraaf 2.3 gaat een stap verder en bespreekt een viertal methodieken voor het opstellen van businesscases. Hieronder vallen bijvoorbeeld de richtlijnen voor businesscases vanuit de Prince2-methodiek. Het werk met het hoogste wetenschappelijke gehalte in de drietrapsraket wordt gepresenteerd in Paragraaf 2.4. Deze paragraaf gaat ook in op drie recente studies naar de werking van de businesscase. Na deze exercitie zullen we in Paragraaf 2.5 in staat zijn om de eerste onderzoeksvraag, wat is een businesscase?, kort en bondig te beantwoorden en de contouren van de ideaalmodellen te schetsen.

64 De lezer die direct kennis wil nemen van de ideaalmodellen wordt verwezen naar Paragraaf 2.8.

Paragraaf 2.6 gaat, bij wijze van methodologisch intermezzo, nader in op het gebruik van ideaalmodellen in wetenschappelijk onderzoek. Voor de invulling van de ideaalmodellen (in Paragraaf 2.7) zijn in grote lijnen aanknopingspunten voorhanden in de literatuur op het gebied van stakeholdermanagement, ex-ante-beleidsevaluatiemethoden, planning en control, criteria voor de uitvoering van beleid en projectmanagement. In Paragraaf 2.8 worden de twee ideaalmodellen en de daarop gebaseerde onderzoeksinstrumenten gepresenteerd. Daarmee worden de tweede en de derde onderzoeksvraag beantwoord. Deze paragraaf presenteert ook het conceptueel model dat ten grondslag zal liggen aan de beantwoording van de centrale vraag naar de bijdrage van de businesscase. Paragraaf 2.9 ten slotte betreft een korte samenvatting en enkele handreikingen voor het vervolg van het onderzoek.

2.2 WETENSCHAPPELIJK ONDERBOUWDE BUSINESSCASES

2.2.1 INLEIDING

Waar de paragrafen uit het vorige hoofdstuk meer verkennend van aard waren, richten de komende paragrafen zich juist meer op inhoudelijke componenten en methodische aspecten van de businesscase. Eerst behandelen we vier concrete voorbeelden van het gebruik van het begrip businesscase in de (internationale) wetenschappelijke literatuur. Drie artikelen bespreken ideeën of ontwikkelingen die om uiteenlopende redenen navolging verdienen volgens de auteurs. Men schetst aan de hand van wetenschappelijk onderbouwde kennis, of de kennis die zij daarvoor nodig achten, de rationale achter deze ideeën. De auteurs stellen een businesscase op om hun voorstel voor het voetlicht te brengen en trachten zodoende besluitvormers te beïnvloeden. Het vierde artikel heeft een iets ander karakter in de zin dat het een onderwerp, namelijk duurzaamheid, bevat waarvoor volgens de opstellers de gebruikelijke betekenis van het begrip businesscase niet volstaat. Dit artikel geeft daarmee een ijkpunt voor de maximale reikwijdte van de businesscase.

Over het algemeen zal de betooglijn van de auteurs van de artikelen worden gevolgd. Daarbij zien we erop toe dat bij elk artikel de betekenis(sen) die aan de businesscase worden toegekend, aan de hand van de volgende vragen⁶⁵ worden geïdentificeerd:

65 Vrije interpretatie van het IMRAD-model: Introductie, Methode, Resultaten, Aanbevelingen, Discussie.

1. Wat is het onderwerp en wat is de achtergrond van het artikel?
2. Wat verstaat het artikel onder een businesscase en welke elementen worden daarbij onderscheiden?
3. Welke methodologische aspecten worden onderscheiden?
4. Welke discussie- en vraagstukken volgen uit het stuk?

Het hoofdstuk sluit af met een korte vergelijking van de artikelen op bovenstaande punten. De geselecteerde casussen zijn overigens van toepassing op het publieke domein en bevatten zowel harde als zachte aspecten van de bedrijfsvoering. Daarnaast zijn de gekozen artikelen vaak geciteerd, hetgeen een indicatie is van de mate waarin de artikelen in het vakgebied relevant worden geacht.

2.2.2 DIVERSITEIT OP DE WERKVLOER

Het eerste artikel gaat in het op het belang van een divers personeelsbestand. Robinson en Dechant (1997) geven⁶⁶ aan dat in de snel veranderende markt, overigens zonder dat ze deze verder preciseren, het belang van heterogene teams van toenemend belang is. Dergelijke teams worden verondersteld beter in staat te zijn met veranderingen om te gaan dan teams die eenzijdig zijn samengesteld qua sekse, leeftijd, geaardheid en etnische achtergrond. Ook komen deze heterogene teams met creatievere oplossingen voor bedrijfsmatige problemen. Met een verwijzing naar een door een extern bureau uitgevoerd onderzoek laten de auteurs zien dat (anno 1992) slechts vijf procent van de onderzochte bedrijven (n = 1405) in voldoende mate aandacht besteden aan diversiteit. Bedrijven geven namelijk vaak onder druk van aandeelhouders de prioriteit aan het oplossen van de kortetermijnproblemen. De auteurs benadrukken dat het vergroten van de diversiteit van het personeelsbestand juist om een langetermijnoriëntatie vraagt en dat de terugverdienaspecten niet zo tastbaar en voorspelbaar zijn als andere investeringen. Het artikel is geschreven vanuit het idee dat er allerlei inhoudelijke informatie beschikbaar is, maar dat er weinig duidelijkheid bestaat over de vraag hoe deze informatie geïntegreerd en gepresenteerd moet worden. De essentie van de businesscase in dit artikel betreft de mate waarin met diversiteitsbeleid concurrentievoordeel behaald kan worden. De auteurs gaan dus op zoek naar de 'business reasons for managing diversity'. Het gaat om de legitimering van de investering, waarvoor onder andere de volgende argumenten worden gevonden:

66 In het Artikel Building a Businesscase for Diversity. Academy of Management Executive, 1997, vol. 11 No.3.

1. Kostenbesparingen in de vorm van minder verloop van personeel, waaronder met name werknemers met een andere (dan blanke) huidskleur en van het vrouwelijke geslacht. Deze groepen krijgen tot op heden namelijk onvoldoende kans binnen het bedrijf om carrière te maken;
2. Lagere verzuimkosten. Het gaat hier met name om personeelsleden lager in de hiërarchie, omdat die zich tot op heden vaker onvoldoende verbonden voelen met hun werk en de organisatie. Door een gebrek aan maatwerk wat betreft werktijden, verlof en thuiswerkmogelijkheden zullen zij zich ook eerder absent melden;
3. Verminderde aandacht in tijd en geld voor aanklachten met betrekking tot seksueel geweld, racistische uitlatingen en leeftijdsdiscriminatie;
4. Groei van de onderneming door vliegwieleffecten van een verbeterd probleemoplossend vermogen en het stimuleren van de creativiteit.

Het artikel beklemtoont dat het invoeren van diversiteitsmanagement zowel korte- als langetermijneffecten kent. De focus bij het creëren van de businesscase ligt echter op de lange termijn. Diversiteit vergroot het concurrentievermogen en het optimaliseert de productiefactor arbeid. In de ogen van de auteurs sluiten de meest succesvolle businesscases aan bij de bedrijfsdoelstellingen. Het opstellen van een businesscase (voor diversiteit) vindt vervolgens in vier stappen plaats:

1. Het bepalen van de bedrijfsdoelstellingen. Hierbij wordt de bedrijfsstrategie als uitgangspunt genomen en worden de belangrijkste uitdagingen en knelpunten benoemd;
2. Het identificeren van vereiste acties. Deze acties dienen specifiek en doelgericht te zijn. Ook dienen de te onderscheiden dimensies, structuren en systemen in beeld te worden gebracht;
3. Het uitvoeren van een kosten-batenanalyse. Deze stap behelst het specificeren van de kosten die de implementatie van een initiatief met zich meebrengt en het in kaart brengen van de te verwachten opbrengsten;
4. Het ontwikkelen van instrumenten om de voortgang en financiële gevolgen permanent te beoordelen.

Omdat de investering om een langetermijnnoriëntatie vraagt en er bovendien sprake is van een culturele dimensie, achten de auteurs het van belang dat er maatregelen worden genomen om de status en voortgang van de investering te kunnen monitoren. Daarbij is het van belang de belanghebbenden goed

betrokken te houden en te informeren. Robinson en Dechant benadrukken dat het diversiteitsvraagstuk in beginsel net zo behandeld dient te worden als bedrijfsinvesteringen in bijvoorbeeld de aspecten technologie of marketing. De medewerkers van de HRM-afdeling zouden volgens de auteurs een heldere, krachtige businesscase moeten maken die verbonden is aan de strategie van de onderneming. Het gaat er daarbij om dat het topmanagement een beter beeld krijgt van het verwachte rendement, zodat HRM beter intern kan concurreren. Het artikel getuigt van een instrumentele en rationele benadering, maar werpt geen fundamentele vragen op over de waarde van de businesscase. Alternatieve instrumenten of beperkende dan wel stimulerende factoren worden niet in het betoog opgenomen.

2.2.3 HET VASTHOUDEN VAN VERPLEEGKUNDIG PERSONEEL

Het tweede voorbeeld van een wetenschappelijk onderbouwde businesscase betreft het artikel van Jones en Gates (2007)⁶⁷. De auteurs brengen naar voren dat het personeelsverloop onder verpleegkundigen een terugkerend probleem is in de gezondheidszorg. Vaak worden maatregelen die dit moeten terugdringen of voorkomen, genomen zonder dat men diepgaande kennis van de bijbehorende kosten heeft. Eventuele baten van verloop blijven vaak onderbelicht. De auteurs geven aan dat vaak gedacht wordt dat personeelsverloop in bedrijfseconomisch opzicht een slechte zaak is, maar dat hieraan geen goed bewijs ten grondslag ligt.

Het artikel roept op tot het maken van een businesscase over het vasthouden van verpleegkundig personeel. Het identificeert de kosten en baten en het bediscussieert het gebruik van de kosten-batenanalyse⁶⁸ en de kosteneffectiviteitsanalyse. Het verstrekt daarmee ook een fundering voor het schatten van de economische waarde van verpleging. De auteurs geven aan dat het lastig is om goed in te schatten wat de kosten van personeelsverloop zijn. Schattingen lopen uiteen van 22.000 tot 64.000 dollar⁶⁹ per personeelslid. Het is, aldus de auteurs, echter niet duidelijk welke aannames aan deze berekening ten grondslag liggen en welke typen kosten hieronder geschaard moeten worden. De vraagstukken betreffen onder andere of er sprake is van directe en/of indirecte kosten en of kosten intern dan wel extern van aard zijn. Het artikel laat zien dat de kostensoorten ook uiteenlopen van concrete en goed meetbare kosten als wervingskosten, tot diffuse

67 The Costs and Benefits of Nurse Turnover: A businesscase for Nurse Retention. The Online Journal of Issues in Nursing, 12(3).

68 De auteurs gebruiken zelf de term 'benefit-cost analysis (BCA)'.

69 Het betreft hier een Amerikaans artikel.

kostenposten als verminderde inzetbaarheid door afgenomen motivatie. De leiders van organisaties in de gezondheidszorg zijn bijna per definitie gefocust op het voorkomen van verloop. Aan de eventuele voordelen, zoals de inbreng van nieuwe ideeën, wordt nauwelijks aandacht geschonken, zo stellen de auteurs. Het artikel biedt een uitgebreid overzicht van kostencategorieën van zowel personeelsverloop als personeelsbehoud. De auteurs benadrukken dat de waardering van deze kosten afhankelijk is van de gekozen bedrijfsstrategieën.

Verloop en behoud kunnen niet een-op-een tegen elkaar worden afgewogen. Het zijn onderscheidende concepten waarvan de een niet de exacte tegenhanger is van de ander. Daarnaast is de veronderstelling dat verloop van personeel een negatieve invloed heeft op de kwaliteit van zorg tot nu toe slecht onderbouwd. Het kwantificeren van de kosten en baten is bovendien extreem moeilijk en daardoor tijdrovend. In de kosten-batenanalyse worden in principe alle kosten en baten gekwantificeerd en met elkaar vergeleken. Vervolgens wordt het programma met het grootste rendement gekozen. In de praktijk worden echter, zo stellen Jones en Gates, voornamelijk de eenvoudige te identificeren kosten gekwantificeerd terwijl de onzichtbare kosten in sommige gevallen weleens veel groter kunnen zijn. Ook kosten voor derde partijen, de externaliteiten, worden vaak niet in de berekeningen meegenomen. Voor meer subjectieve criteria is in de kosten-batenanalyse geen plaats, hetgeen de praktische waarde van dit instrument beperkt. Juist vanwege al deze problemen met betrekking tot kwantificatie zien de auteurs een rol weggelegd voor de businesscase. De definitie die zij daarbij hanteren luidt: "Een businesscase verschaft informatie over de waarde van een project of investering, gebaseerd op een systematisch proces van projectwaardebepaling en taxatie" (p. 7). De kern van een businesscase is gebaseerd op financiële indicatoren zoals het rendement en het break-even-point. Toch kan het volgens de auteurs niet zo zijn dat alleen financiële kengetallen de dienst uitmaken. Ook moet erkend worden dat verloop onder personeel niet alleen een kortetermijnprobleem voor de organisatie betreft, maar dat het onderdeel is van een breder maatschappelijk vraagstuk zoals:

1. Het toekomstig aanbod van personeel;
2. De kwaliteit van het arbeidspotentieel;
3. De aansluiting bij de (toekomstige) wensen van patiënten en cliënten.

Wanneer de businesscase wordt uitgebreid, kunnen diepere inzichten in maatschappelijke effecten worden meegenomen in de afweging. De auteurs pleiten ervoor, hoewel ze dit extreem moeilijk achten, om bovenstaande aspecten

verder te kwantificeren voor zowel het gegeven van personeelsverloop als maatregelen om werknemers vast te houden. Het vergt, zo verwachten ze, discipline en een langdurige investering in kennis en data rondom het onderwerp. Het bepalen van de kosten en baten van behoud zien de auteurs als een noodzakelijke stap en als een voorwaarde voor het berekenen van de kosten-batenanalyse. Nog belangrijker is dat zij dit zien als een noodzakelijke stap in de ontwikkeling van een businesscase voor het vasthouden van verplegend personeel. Aan de ene kant laat het artikel dus zien dat het niet alleen gaat over het verschaffen van inzicht in de waarde van een voorstel, maar ook om het inbrengen van alternatieve beleidsopties in het discours.

2.2.4 BETERE GEBOUWEN

Het derde artikel in deze reeks betreft een businesscase voor betere gebouwen. Berry, Parker, Coile jr. & Hamilton (2004) pleiten in hun artikel⁷⁰ voor het presenteren van bewijs ter ondersteuning van het idee dat nieuwe en innovatieve ziekenhuisgebouwen de sleutelfactor zijn voor betere, veilige en duurzame gezondheidszorg in het algemeen. Dit bewijs zou moeten laten zien dat de eenmalige investeringen⁷¹ van het ontwerpen en het bouwen van optimale huisvesting zichzelf snel terug kunnen verdienen door kosten-besparingen in de bedrijfsvoering en verhoogde financiële en maatschappelijke opbrengsten. Daarbij benadrukken Berry et al. dat patiënten en hun families onder aanzienlijk stressvolle omstandigheden verkeren als ze bij de gezondheidsvoorzieningen aankomen. In die zin is er een groot verschil met een branche als de telecom- of entertainmentindustrie, waarbij mensen met andere verwachtingen het gebouw binnenkomen en vaak ook met een beter gevoel het gebouw verlaten. Een belangrijke uitdaging ligt dan ook in de reductie van stressfactoren door het ontwerpen en aanpassen van de ziekenhuisvoorzieningen⁷². De auteurs bepleiten dat het erom gaat de ambities over het ziekenhuis van de toekomst nú in acties om te zetten. Het artikel past het concept businesscase op dit moment nog toe op een fictief ziekenhuis (Fable Hospital), maar de auteurs zijn ervan overtuigd dat het ontwerp in de toekomst wel degelijk gerealiseerd zal worden. Het artikel wil lezers stimuleren om te kijken naar de diepere betekenis van een dergelijk project.

70 Berry, L. L., Parker, D., Coile Jr, R. C., Hamilton, D. K., O'Neill, D. D., & Sadler, B. L. (2004). The businesscase for better buildings. *Healthcare Financial Management*, 58(11), 76-84.

71 De auteurs hanteren de term 'one-time incremental costs'.

72 De auteurs richten zich op ziekenhuisgebouwen maar claimen dat hun aanpak ook van toepassing is op andere domeinen binnen de gezondheidszorg.

Ziekte is, in termen van zowel menselijk leed als financiële eenheden, een kostbaar verschijnsel. De andere kant op geredeneerd geven de auteurs aan dat een investering in welzijn zichzelf gemakkelijk terugverdiend. Zowel de mensen als de bedrijfsresultaten zullen gezonder zijn. Het gaat erom uit elke geïnvesteerde dollar⁷³ maximaal rendement te halen. De auteurs stellen dat de businesscase voor betere ziekenhuisgebouwen sterk is. De studie naar het fictieve ziekenhuis gaat er, ondanks voorzichtige schattingen, vanuit dat de investeringen al binnen een jaar terugverdiend zullen zijn. De voordelen zijn te herleiden tot drie componenten:

1. Stressreductie. Hieronder vallen de verbinding met de natuurlijke omgeving, de mate waarin patiënten zelf controle hebben over hun situatie en de mate waarin sociale interactie mogelijk is. Ook moeten stressfactoren uit de omgeving, waaronder geluidsoverlast door alarmsystemen of wandelgangsgesprekken worden weggenomen;
2. Veiligheidskwesties. In deze categorie scharen de auteurs zaken als luchtfilterinstallaties, verificatie via barcodes en het voorkomen van infecties door bijvoorbeeld het inrichten van eenpersoonskamers;
3. Ecologische aspecten. Van deze categorie wordt aangegeven dat de terugverdiendtijd wellicht langer zal zijn dan bij andere typen investeringen maar dat deze daarom niet minder belangrijk is. Met name de gevaren van luchtverversingssystemen en van bepaalde typen materiaal (zoals pvc) mogen niet onderschat worden.

Het ziekenhuis staat niet als zodanig op een specifieke plek. Toch is het ook geen uitvinding, want afzonderlijke onderdelen van de innovaties in het ontwerp zijn al uitgevoerd. Er is voldoende bewijs om andere en betere keuzes te rechtvaardigen. De fictie behelst een geïdealiseerd model dat demonstreert hoe beproefde ontwerpen de patiënt- en medewerkertevredenheid in positieve zin kunnen beïnvloeden. Daarbij worden positieve bijdragen verwacht op het gebied van medische prestaties, veiligheid, kostenefficiëntie, behoud van grondstoffen en financiële prestaties. Doordat men een piek verwacht in de bouw van nieuwe ziekenhuisvoorzieningen, is er een momentum om de status quo te verlaten en innovaties in gang te zetten. De terugverdiencapaciteit is terug te voeren op zowel het ontwerp van het gebouw, de bouw als de exploitatie. De kern van het betoog is dat de eenmalige investeringskosten snel terugverdiend kunnen

73 Het betreft ook hier een Amerikaans artikel.

worden door meetbare operationele besparingen en toegenomen opbrengsten. Daarvoor dient een sterk multidisciplinair team te worden samengesteld en dienen doelstellingen helder geformuleerd te worden. De kosten en opbrengsten dienen in kaart te worden gebracht en er moet een plan worden opgesteld voor de uitvoering. Ook zullen alternatieve ontwerpen onderdeel moeten zijn van het besluitvormingsproces.

De gedachte, hoop en verwachting van de auteurs is dat het ziekenhuis daadwerkelijk gebouwd gaat worden. Het fictieve karakter dient, overeenkomstig de gebruikelijke betekenis van fabels, om lezers te enthousiasmeren voor de diepere laag die onder de oppervlakte van de fictie ligt.

2.2.5 VOORBIJ DE BUSINESSCASE (VAN DUURZAAM ONDERNEMEN)

In de voorgaande paragrafen zagen we dat de businesscase vooral betrekking heeft op de argumentatie voor bepaalde investeringsbeslissingen en dus wordt ingezet als onderdeel van de eeuwige strijd om geld en middelen om ideeën ten uitvoer te brengen. Het perspectief en centrale argument zijn daarbij de organisatie en de potentiële winstgevendheid dan wel financiële levensvatbaarheid van de organisatie, al worden de andere stakeholders wel in het discours betrokken. Het artikel dat centraal staat in deze paragraaf belicht de businesscase vanuit een andere hoek, waarmee de typische kenmerken van de businesscase, maar ook de beperkingen van dit besluitvormingsinstrument, beter zichtbaar worden.

Dyllick en Hockerts (2002)⁷⁴ stellen dat de zoektocht naar de balans tussen economische groei en sociale gelijkheid al zo'n 150 jaar voortduurt. Daar is min of meer recentelijk de zorg voor het draagvermogen van de natuurlijke ecosystemen bijgekomen. Deze vraagstukken dienen dan ook in samenhang met elkaar geanalyseerd en opgelost te worden. De auteurs stellen dat duurzame ontwikkeling inmiddels breed geaccepteerd is. Om hieraan invulling te geven, hebben veel bedrijven en wetenschappers de nadruk gelegd op wat zij "de businesscase voor duurzame ontwikkeling" noemen. Vanuit dit perspectief is het vraagstuk op welke wijze bedrijven hun economische duurzaamheid kunnen vergroten door aandacht te besteden aan sociale issues en milieuvraagstukken. Duurzaamheid is een mantra geworden voor de 21^e eeuw: het belichaamt de belofte van een maatschappelijke evolutie in de richting van een eerlijker en welvarender wereld waarin de natuurlijke omgeving en culturele geschiedenis

74 Dyllick, T. Hockerts, K. (2002). Beyond the businesscase for corporate sustainability. Business strategy and the environment, 11(2), 130-141.

beschermd worden voor toekomstige generaties. In toenemende mate zien bedrijven duurzaamheid als een belangrijke randvoorwaarde om te kunnen ondernemen. Deze benadering betreft echter een eenzijdige interpretatie van de businesscase (voor duurzame ontwikkeling) die op de korte termijn wel tot succes kan leiden.

De auteurs geven aan dat ze de genoemde ontwikkelingen als een belangrijke stap voorwaarts beschouwen, maar tegelijkertijd beoordelen ze deze houding als onvoldoende krachtig om een organisatie daadwerkelijk duurzaam te maken. Daarvoor dienen naast een businesscase nog twee andere cases gecreëerd te worden. De eerste daarvan is de 'natural case'. Zolang het bedrijf tegen of over de grens van het draagvermogen van het milieu opereert, kan een bedrijf nooit duurzaam zijn en dienen plannen te worden opgesteld om hiervoor alsnog zorg te dragen. Ten tweede benoemen Dyllick en Hockerts de 'societal' case. Deze komt, zoals de auteurs schetsen, in grote lijnen overeen met het concept 'Corporate Social Responsibility' zoals dat sinds de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw is ontwikkeld. Dit behelst bijvoorbeeld het stimuleren van kennis en democratische waarden door een bedrijf. Hierbij stellen de bestuurders niet het bedrijf centraal, maar nemen beslissingen ten dienste van (of tenminste gedragen door) een brede waaier aan stakeholders.

Een algemeen criterium voor duurzaamheid betreft de mate waarin de organisatie efficiënt omgaat met grondstoffen. Deze eco-efficiëntie wordt normaal gesproken berekend als de verhouding tussen de toegevoegde waarde die het bedrijf levert enerzijds en de totale ecologische impact anderzijds, waarbij de draagkracht van Moeder Aarde als uitgangspunt geldt. Typische indicatoren voor deze vorm van efficiency zijn verhoudingsgetallen omtrent bijvoorbeeld water- en energieverbruik in relatie tot de productieomvang. Daarnaast hanteren de auteurs de term 'socio-efficiency'. Dit betreft de relatie tussen de toegevoegde waarde van het bedrijf enerzijds en de sociale impact anderzijds. Terwijl wordt aangenomen dat de eco-efficiëntie over het algemeen negatief uitpakt, lijkt dat voor de sociale dimensie niet te hoeven gelden. Een overeenkomst is dat beide efficiency-begrippen wel het bedrijfsbelang als uitgangspunt nemen. Er bestaat echter geen gelijkwaardigheid. Een omgekeerde vraagstelling, zoals: Wat kan het bedrijf doen ten gunste van het milieu?, wordt niet aan de orde gesteld. De auteurs pleiten voor een heroriëntatie: ze willen 'voorbij' de businesscase van duurzaam ondernemen.

Er is dus meer dan het belang van het bedrijf in het geding, een belang dat de businesscase overstijgt. Een van de uitgangspunten daarbij kan zijn dat beslissingen op strategisch niveau alleen gerealiseerd kunnen worden als alle drie de dimensies (businesscase, natural case en maatschappelijke case) tegelijkertijd in de besluitvorming worden betrokken. Het concept van duurzaamheid is, zeker ten tijde van het verschijnen van het artikel, nog zo diffuus dat aanvullende theorievorming vereist is. De auteurs beogen met hun exercitie bij te dragen aan het conceptueel begrijpen van het verschijnsel maatschappelijk verantwoord ondernemen. Daarbij willen zij bovendien duidelijke indicatoren ontwikkelen om het begrippenkader vatbaar te maken voor concretere invulling.

2.2.6 AFSLUITING

Het eerste artikel hield een pleidooi voor meer aandacht voor diversiteit van het personeelsbeleid. Hieruit zouden flinke kosten-besparingen voortvloeien die middels een stappenplan in beeld gebracht konden worden. De vraag was hoe de informatievoorziening gewaarborgd kan worden en op welke wijze de besparingen, of de acties die daartoe leiden, gemonitord kunnen worden. Het tweede artikel, over verloop onder verpleegkundig personeel, schetste het gebrek aan kennis over de mogelijke kosten en baten van dit verschijnsel, waarbij de uitdaging voorts lag in het identificeerbaar en kwantificeerbaar maken van de verschillende kostensoorten. De vraag was in essentie: Hoever moeten we gaan met het toerekenen? Het derde artikel, over betere ziekenhuisgebouwen, focuste met name op de mogelijke terugverdientijd van de voorgestelde investering. Daarbij werden drie categorieën baten en lasten onderscheiden, waarvoor de nodige gegevens aangeleverd moesten worden. De vraag die resteerde was hoe van een fictieve casus tot daadwerkelijke realisatie gekomen kon worden. Het laatste artikel pleitte voor een wisseling van perspectief waarbij niet het bedrijfsbelang van de businesscase geldt als uitgangspunt, maar er gelijkwaardige casussen worden opgesteld voor ecologische en maatschappelijke vraagstukken. Een gebrek aan hanteerbare methoden betrof het voornaamste vraagstuk dat dit laatste artikel schetste.

De onderstaande tabel, Tabel 2.1, geeft de hoofdlijnen van de vier artikelen weer. Daarna volgt een korte toelichting.

Tabel 2.1: Overeenkomsten en verschillen wetenschappelijk onderbouwde businesscases

	Robinson en Dechant: Diversiteit	Jones en Gates: Verloop personeel	Berry: Betere gebouwen	Dyllick en Hockerts Duurzaamheid. Voorbij de businesscase
Achtergrond	De winstgevendheid van de onderneming op lange termijn zou voorop moeten staan.	Over de kosten en vooral over de baten van personeelsverloop is weinig feitelijke informatie bekend.	Investeringen in betere ziekenhuisgebouwen zouden gemakkelijk terugverdiend kunnen worden.	Het gebruik van de businesscase is te veel gericht op het bedrijfsbelang.
Elementen businesscase	Legitimering geschiedt op basis van een goed overzicht van kostenbesparingen.	De businesscase wordt gezien als een onderdeel van een breder maatschappelijk vraagstuk.	De kosten en de baten moeten gecategoriseerd en geëxpliciteerd worden.	Bedrijfseconomische criteria staan centraal in de gebruikelijke opvattingen over de businesscase.
Methoden	Het opstellen van de businesscase verloopt in vier stappen.	Het bepalen van de kosten en de baten en de categorisering daarvan wordt gezien als een cruciale stap.	Het betreft een casus waarvoor voldoende bewijs is om in de toekomst uit te voeren.	Er worden twee alternatieve perspectieven aangedragen: de 'natural case' en de 'societal case'.
Vraagstukken	De vraag is hoe de informatie te integreren en te presenteren.	De vraag die resteert, is hoe de kosten en baten gekwantificeerd kunnen worden.	De vraag is hoe besluitnemers geënthousiasmeerd kunnen worden.	De vraag is hoe de theorievorming omtrent de nieuwe perspectieven te stimuleren.

Bij de vergelijking van de artikelen zien we als grootste gemene deler dat de businesscase voor elk type investering kan worden ingezet. Ook lijkt de businesscase niet kieskeuring qua thema of sector. Elk investeringsvoorstel concurreert immers met andere ideeën om de schaarse (bedrijfs)middelen. Centraal in deze artikelen staat de financiële positie van de organisatie, waarbij over het algemeen voor een langetermijnorientatie wordt gepleit. Daarbij wordt het van het grootste belang geacht dat het voorstel in lijn is met de strategische koers en dat de belangen van stakeholders in de besluitvorming betrokken worden. Het centrale vraagstuk betreft de kwantificering van de kosten en de baten. Hoewel het niet altijd mogelijk is om

de effecten van een investering in monetaire eenheden uit te drukken, betreft dit wel een van de basiselementen van de businesscase. Het laatste artikel doet afstand van de gebruikelijke oriëntatie van businesscases op het bedrijfsbelang en pleit voor de introductie en gelijkschakeling van de zogenaamde 'ecologische' en 'maatschappelijke' businesscase. De een is geen onderdeel van de ander, maar ze bestaan naast elkaar op basis van gelijkwaardigheid.

De conclusie ten aanzien van het bovenstaande is dat de businesscase zijn betekenis lijkt te ontleen aan de volgende factoren: ontevredenheid over de bestaande situatie, centraalstelling van het belang van de organisatie, categorisering van kosten en baten, kwantificering en meetbaarheid van kosten en baten, uitvoerbaarheid van de realisatie en de participatie van stakeholders.

2.3 BUSINESSCASE-METHODIEKEN

2.3.1 INLEIDING

Deze paragraaf gaat een stap dieper in het literatuuronderzoek naar de betekenis van de businesscase. Daartoe behandelt deze paragraaf vier businesscasemethodieken. De eerste twee (normatieve) methodieken zijn afkomstig van overheden uit respectievelijk Nederland en Australië. De derde betreft een handreiking voor het maken van businesscases in de private sector. Deze methode geldt binnen het vakgebied ICT als een basiswerk. Het vierde werk betreft de rol van de businesscase volgens Prince2: een algemene en veelgebruikte methode voor projectmanagement. Uit de bespreking van deze methodieken volgen telkens de belangrijkste nieuwe bouwstenen voor de op te stellen ideaalmodellen. Paragraaf 2.4.6 vat de bevindingen weer samen en trekt zo enige voorlopige conclusies omtrent de betekenis van de businesscase.

2.3.2 HANDLEIDING PUBLIEKE BUSINESSCASE MINISTERIE VAN FINANCIËN

In Hoofdstuk 1 werd gerefereerd aan het werk van de Commissie Ontwikkeling Beleidsanalyse (COBA). Met de oprichting van COBA in 1971 werd beleidsanalyse en daarmee de technisch-rationele beleidsbenadering van overheidsbeleid in Nederland officieel geïnstitutionaliseerd. De kritiek op de commissie COBA zwol echter steeds meer aan. De methodieken en werkwijze van COBA (o.a. kosten-batenanalyse) werden te technisch en te rationeel bevonden en sloten daardoor onvoldoende aan bij de politieke dimensie van de beleidspraktijk. (zie o.a. Houppermans, Van Hoesel & Van Nispen tot Pannerden, 2015). Wie de handleiding van de businesscase leest, krijgt echter de indruk dat het

gedachtengoed van de commissie COBA sterker dan ooit is teruggekeerd aan het besluitvormingsfront. De overheid maakt tegenwoordig steeds vaker gebruik van businesscases in besluitvormingstrajecten. Daarom is door de secretarissen-generaal van de Nederlandse ministeries⁷⁵ besloten een handleiding⁷⁶ op te stellen voor het gebruik van dit instrument. Met deze handleiding 'publieke businesscase' beschikt de rijksoverheid over een kader voor het opstellen van businesscases specifiek binnen een overheidscontext. De handleiding benoemt een aantal basisnormen en processtappen waaraan een dergelijke businesscase moet⁷⁷ voldoen, en beoogt daarmee de kwaliteit van businesscases bij de rijksoverheid te verbeteren. De handleiding geeft verder aan waarop gelet moet worden bij het opstellen of beoordelen van een businesscase.

Het ministerie van Financiën definieert de publieke businesscase als "een analyse-instrument dat de financiële consequenties van een project voor de rijksoverheid inzichtelijk maakt. Het inventariseert en analyseert de uitgaven, ontvangsten en risico's die aan een project verbonden zijn" (p. 1). Op deze manier ondersteunt een publieke businesscase de besluitvorming over het starten, voortzetten of beëindigen van een project. Ook kan de publieke businesscase gebruikt worden bij het beheersen van een project in termen van monitoren en bijsturen. De handleiding wijst erop dat de structuur en inhoud van een businesscase in de publieke sector niet wezenlijk anders zijn dan die van een businesscase in de private sector. Wel gaat het in de publieke sectoren vaker om projecten die in puur financiële termen voor het Rijk niet rendabel zijn, maar die om politieke of maatschappelijke redenen wel worden uitgevoerd. Omdat naast de inhoud ook het proces van totstandkoming van belang is, wordt extra aandacht besteed aan de motivatie van het initiatief en de transparantie van het proces. Er 'mogen' geen onderdelen in het project worden opgenomen die niet bijdragen aan het bereiken van de projectdoelstellingen. Ook 'moeten' de verschillende onderdelen van het project logisch met elkaar samenhangen. Daarop volgt een planning en worden verschillende alternatieven tegen elkaar afgewogen. Wat betreft de werkwijze en samenstelling van het businesscase-team wordt gewezen op het verkrijgen van een duidelijk mandaat. Ook wordt het belang van de inbreng van materie-deskundigen en financieel experts benadrukt. Er wordt

75 Onder aanvoering van het ministerie van Financiën.

76 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2016/10/25/handleiding-publieke-businesscase>.

77 De tekst is ambivalent. Enerzijds wordt veelvuldig gesproken over 'moeten' en 'verwachten'. Anderzijds van 'helpen' en 'kunnen'.

een waarschuwing gegeven voor het gevaar van wensdenken: het overschatten van de opbrengsten en het negeren of bagatelliseren van risico's. De handleiding besteedt uitgebreid aandacht aan het identificeren van de uitgaven. Zo wordt een onderscheid gemaakt tussen onder andere directe versus indirecte uitgaven en tussen investeringsuitgaven versus operationele uitgaven. Op soortgelijke en uitgebreide wijze verstrekt de handleiding richtlijnen voor het identificeren en kwantificeren van risico's. Hiervoor worden verschillende methoden aangereikt. Er is sprake van een scenarioanalyse als de invloed van een aantal (omgevings) factoren tegelijkertijd wordt onderzocht. Voor de ideaalmodellen identificeren we nu twee bouwstenen: de opname van uitgebreide financiële en kwantitatieve argumenten en de wijze waarop de uitgaven en het project onder controle worden gehouden. Ook de invloed van omgevingsfactoren is een interessante component die niet direct aan de modellen wordt gekoppeld, maar wel van belang zal zijn voor de duiding van de bijdrage van de businesscase en dus een plaats zal krijgen in het conceptueel model in Paragraaf 2.8.5.

2.3.3 'TEMPLATE' BUSINESSCASE INFRASTRUCTURELE PROJECTEN NEW SOUTH WALES

Ook in diverse landen van het (voormalige) Gemenebest is sprake van een brede acceptatie van de businesscase als besluitvormingsinstrument. Zo treffen we in het Verenigd Koninkrijk, bij Australische overheden en bij de Nieuw-Zeelandse rijksoverheid 'templates' aan die het gebruik van de businesscase moeten stimuleren en stroomlijnen. Deze paragraaf behandelt de businesscase-methodiek⁷⁸ van de staat New South Wales in Australië. Deze template is specifiek bedoeld voor regionale infrastructurele projecten en is ontworpen om indieners te helpen de inhoudelijke kwaliteit van investeringsvoorstellen te vergroten. De handreiking en de bijgevoegde brochure met vragen en antwoorden zijn bedoeld om de basisprincipes van de businesscase onder de aandacht te brengen, zodat ook minder ervaren gebruikers en indieners in staat worden gesteld van deze templates gebruik te maken. Ook andere stakeholders zoals gemeentebesturen en maatschappelijke organisaties behoren tot de doelgroep. Gegeven de beperkte hoeveelheid beschikbare middelen en het aantal met elkaar concurrerende verzoeken, zal de overheid van New South Wales de voorkeur geven aan honorering van voorstellen die in lijn liggen met de strategische prioriteiten, die veel 'waar voor het geld' opleveren en waarvan verwacht wordt

78 <https://www.nsw.gov.au/improving-nsw/regional-nsw/regional-growth-fund/writing-a-business-case/>.

dat de daadwerkelijke oplevering kansrijk is. De essentie van de businesscase wordt in vier punten samengevat. Een effectieve businesscase toont:

1. Op welke wijze de doelstellingen in relatie staan tot de geïdentificeerde problemen;
2. Informatie over de vraag in hoeverre een investering gedekt is;
3. Inzicht in de belangrijkste risico's en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan;
4. Het vermogen van de initiatiefnemer om op capabele wijze invulling te geven aan het vervolg van het traject.

2

Indieners dienen zich ervan te vergewissen dat resultaten, voor zover mogelijk, worden beschreven in meetbare termen. Mocht dit niet het geval zijn, dan volstaan kwalitatieve argumenten. Daarbij dient het voorstel een brede oriëntatie te hebben op stakeholders bij zowel overheidsorganisaties als het bedrijfsleven. Niet alleen voorstanders moeten in beeld worden gebracht, maar ook potentiële tegenstanders en hun belangen dienen onderdeel te zijn van de beraadslagingen. Stakeholders moeten in een zo vroeg mogelijk stadium in kaart worden gebracht zodat hun wensen in de overwegingen en voorbereidingen kunnen worden meegenomen. Als aanvullende componenten worden verder onderscheiden: tijdlijnen, aard en omvang van het werk (scope), investeringsbedragen, inkoopplanning en risicomanagement.

De opstellers van de template adviseren om businesscases als 'levende' documenten te beschouwen. Ze zijn continu onderworpen aan nieuwe beschouwingen en revisies. Feedback van stakeholders en 'eigenaren' wordt telkens verwerkt. Er wordt aanbevolen om eerst na te denken over de planning voordat tot het opstellen van een businesscase wordt overgegaan. Wie zou aan welk onderdeel van de businesscase kunnen bijdragen? Ook dient men in beeld te krijgen welke informatie bijvoorbeeld dient te komen van de ondersteunende afdelingen. Ook de steun die gezocht kan worden bij gemeenten, andere overheidsorganisaties, volksvertegenwoordigers en onafhankelijke adviseurs moet niet onderschat worden. Een belangrijke boodschap die van de template uitgaat, is dat de opstellers van een businesscase zich moeten vergewissen van de strategische koers van de lokale overheidsorganisatie. Het maakt daarbij in principe niet uit of het gaat om het vervangen van bestaande faciliteiten of de aanleg van nieuwe infrastructuur. Wat zijn de prioriteiten van de staat, in hoeverre past het binnen de strategie? Ook praktische aspecten dienen geregeld te worden

omtrent onder andere het eigenaarschap van het voorstel, de verantwoordelijken voor het behalen van de resultaten en het beheer en onderhoud van het voorstel. De unieke en nieuwe bouwstenen die we hieruit afleiden voor de ideaalmodellen van de businesscase, betreffen ten eerste een strategische koers waarin het initiatief moet passen en ten tweede een uitwerking van de praktische mogelijkheden en maatregelen ter realisatie.

2.3.4 HET MAKEN VAN EEN BUSINESSCASE VOLGENS REMENYI

Dan Remenyi⁷⁹ is, als wetenschapper en praktijkdeskundige, autoriteit op het gebied van computersystemen en informatietechnologie. Hij schreef tal van publicaties over IT-management in het algemeen en de businesscase in het bijzonder. De noodzaak van de businesscase in besluitvormingsprocessen geeft Remenyi (2012) als volgt weer: "Historically, organisations have frequently not bothered to produce a businesscase or if they have, they have tended to cobble together some financial figures based on a combination of historical records and/or semi-valid assumptions and estimates" (p. 1). Waar andere methodieken een sterk normatief karakter hebben, is Remenyi er als eerste bij om de waarde van het instrument te relativiseren. Het betreft niet een louter analytische aangelegenheid, want het gebruik van alleen financiële cijfers is niet voldoende voor het nemen van een goed besluit. Een van de voornaamste moeilijkheden bij de afweging is het feit dat de baten van een investering vaak zijn afgeleid van de waarden van de organisatie en degenen die het uiteindelijke besluit nemen. Onvermijdelijk zal ook de businesscase een zekere mate van subjectiviteit herbergen. De essentie van de businesscase ligt volgens Remenyi echter in de geformaliseerde bedrijfsanalyse die voorafgaat aan IT-investeringen. Het primaire doel van een professioneel opgestelde businesscase is dat het een overeenstemming en commitment oplevert van de zijde van de belangrijkste stakeholders om een nieuwe of verbeterde werkwijze van bedrijfsprocessen of praktijken te introduceren. De door Remenyi (2012) gehanteerde definitie luidt: "A businesscase is a justification for pursuing a course of action in an organisational context to meet stated organisational objectives or goals" (p. 6).

De waarde van de businesscase in de besluitvorming ligt dus niet alleen in de doorrekening van de financiële gegevens, maar evengoed in de beschouwingen over de strategische koers en de risico's die aan de investering verbonden zijn. De volgende elementen dienen daarom opgenomen te worden in de businesscase:

79 Vanwege de persoonlijke autoriteit van Remenyi in dit vakgebied en omwille van de leesbaarheid wordt afgeweken van de formele citeerwijze (Remenyi & Sherwood-Smith, 2012).

1. Een duidelijk overzicht van bedrijfsdoelstellingen: het belang van het resultaat van de investering (outcome) wordt gesteld boven het belang van het fysieke resultaat (output);
2. Een lijst met stakeholders en begunstigden van de investering: stakeholdermanagement is een centraal onderdeel van de 'omvattende' businesscase;
3. Een verklaring over de wijze waarop de voorgestelde investering de bedrijfsstrategie zal ondersteunen;
4. Een inschatting van de technologie en een operationeel plan;
5. Een inschatting van de verschillende soorten risico's die aan de investering verbonden zijn.

De functie van de businesscase is een overtuigend argument te presenteren aan het management om een aanmerkelijke financiële investering en een substantiële inspanning te leveren voor een investeringsproject (of om dat juist niet te doen). De waarde van de businesscase ligt dus niet alleen in het proces voorafgaand aan de besluitvorming maar juist ook bij de uitvoering. Investeringsprojecten in IT verschillen niet wezenlijk van andere bedrijfsinvesteringen, zij vereisen in principe dezelfde economische onderbouwing. Het zijn immers allemaal bedrijfsmiddelen of instrumenten die ter ondersteuning van de bedrijfsdoelstellingen worden ontwikkeld of aangeschaft. Wel kennen IT-componenten eigenschappen die de rechtvaardiging ervan nog belangrijker maken, zoals de geringe tastbaarheid van het product (software) of dienst (consultancy) en de korte levenscyclus van veel IT-projecten.

In een competitieve markt, zo beargumenteert Remenyi, wordt door het hogere management in toenemende mate gevraagd om een uitgebreide en stevige businesscase. Dit komt mede doordat in het verleden te vaak is gebleken dat een investering in tijd en geld te weinig rendement opleverde. De vorm en omvang van de businesscase moeten aansluiten bij de bedrijfscultuur. Een one-size-fits-all-benadering en de inzet van templates en formats zijn naar verwachting niet effectief. De waardering van een businesscase is volgens Remenyi in essentie een summatief proces waarbij het erom gaat te beoordelen of een voorgestelde investering goed genoeg is voor de organisatie om er de middelen, tijd en moeite aan te spenderen⁸⁰. Voor de constructie van de ideaalmodellen zien we als elementen de concrete producten en diensten (output), maar vooral ook de effecten die deze met zich mee

80 Bij een formatieve toetsing staan de begrippen leren en verbeteren centraal.

brengen (outcome). Daarnaast verdienen de afstemming met de strategische koers en de inclusie van stakeholders een plek in een van de ideaalmodellen.

2.3.5 BUSINESSCASE VOLGENS PRINCE2

De Prince2-methodiek, acroniem voor Projects in Control Environments, is zowel bij overheidsorganisaties als in het bedrijfsleven een vaak toegepaste en belangrijke methode voor projectmanagement. Binnen Prince2 is een hoofdrol weggelegd voor de businesscase. In de businesscase is namelijk het bestaansrecht van het project verwoord door het beschrijven van de redenen om het project uit te voeren en de te verwachten kosten en baten. Een 'Prince2'-project is altijd gericht op het opleveren van producten die helpen het bedrijfsresultaat te vergroten (zie o.a. Van Onna & Koning, 2010). Om een weloverwogen investeringsbesluit te nemen worden alle kosten en gevolgen van de organisatie betreffende de ontwikkeling, de aanschaf en het beheer en gebruik, afgezet tegen de voordelen voor de organisatie. De businesscase (Janssen, 2006) bevat alle informatie die nodig is om projecten te plannen, uit te voeren, te continueren en te beëindigen. Binnen de organisatie moet vanuit zakelijke overwegingen sprake zijn van een zekere urgentie om een project te starten (zie ook: Bos et al., 2006). Een project moet gebaseerd zijn op duidelijke en existentiële behoeften en/of problemen. De businesscase beschrijft die rechtvaardigingsgronden in termen van opbrengsten en voordelen voor de organisatie. Zonder een dergelijke rechtvaardiging zou een project nooit gestart mogen worden. Veranderingen in de (project)omgeving zouden ook in een (aangepaste) businesscase weerspiegeld moeten worden (Van Onna & Koning, 2010). Als er geen geldige businesscase (meer) is, moet het project beëindigd worden. Daarbij zou de businesscase volgens Prince2 (Janssen, 2006) ten minste in moeten gaan op:

1. Alternatieven: Om tunnelvisie te voorkomen en het eindresultaat scherp in beeld te houden moeten verschillende alternatieven worden beschreven en tegen elkaar worden afgewogen (zie ook: Putters, 2006);
2. Voordelen: Alle voordelen voor de organisatie moeten worden beschreven in heldere en meetbare termen. Een andere mogelijkheid in dit kader is dat geëxpliciteerd wordt wat de gevolgen zijn als het project niet wordt uitgevoerd. Dit betreft dan bijvoorbeeld bedrijfseconomische verliezen en een verminderde status en aanzien;
3. Risico's: Er dient verslag te worden gedaan van de belangrijkste risico's. Daarbij worden drie stappen onderscheiden: identificeren, beschrijven en het formuleren en managen van tegenmaatregelen (zie ook: Holierhoek, 1994);

4. Kosten: Vanzelfsprekend bevat de businesscase een degelijke kostenraming. In de beginfase van het project zal deze echter nog globaler van aard zijn en met meer onzekerheden omgeven;
5. Planning: Bij de start van een project bevat de businesscase een globale planning. Naarmate het project vordert zal deze gedetailleerder worden en in aparte documenten/systemen worden opgenomen (zie o.a. Flanagan, 2004).

Deze vijf aspecten gaan deel uitmaken van het ideaalmodel met betrekking tot de eigenschappen van de businesscase⁸¹. Bij wijze van samenvatting kan gesteld worden dat de businesscase het 'waarom' van het project beschrijft. Dit punt wordt als 'aanleiding' in het ideaalmodel van de kenmerken opgenomen. Ook bevat de businesscase een investeringsanalyse. Deze geeft de verhouding weer tussen de te maken kosten enerzijds en de te verwachten baten anderzijds voor een bepaalde periode (zie ook: Van Onna & Koning, 2010). Deze verhouding wordt uitgewerkt in Paragraaf 2.7.3 en vervolgens meegenomen in het ideaalmodel met betrekking tot de functies van de businesscase.

2.3.6 AFSLUITING

Deze paragraaf liet zien dat er grote verschillen bestaan ten aanzien van het karakter van de verschillende businesscasemethodieken. De beide overheidstemplates hebben een hoog normatief gehalte. De toon is streng en deze beide methodieken hebben meer het karakter van een richtlijn dan van een handleiding of handreiking. Opvallend genoeg laten de twee 'private' methodieken meer ruimte voor de opsteller om de businesscase naar eigen inzicht vorm te geven. Uitsluitend Remenyi geeft de beperkingen van het instrument businesscase weer. De beschouwing heeft een aantal bruikbare bouwstenen opgeleverd. Voor de eigenschappen van de businesscase zijn concrete elementen, zoals de risico's en aanleiding, geïdentificeerd of bevestigd. Ook zagen we dat niet alleen de concrete investeringsbedragen (input) en het projectresultaat (output) van belang worden geacht, maar ook de maatschappelijke en bedrijfseconomische effecten (outcomes), zowel in negatieve als in positieve zin, aandacht verdienen in de businesscase. Wat betreft de functies van de businesscase zagen we onder andere dat het investeringsproject (en de businesscase die daaraan ten grondslag ligt) verondersteld wordt bij te dragen aan de strategische koers van de organisatie. Ook viel te constateren dat een gedegen

81 Uit andere literatuur met betrekking tot projectmanagement zullen functies van de businesscase herleid worden. Hiervoor wordt verwezen naar Paragraaf 2.7.6.

uitwerking van de praktische uitvoeringsmaatregelen geacht wordt bij te dragen aan een zinvol besluitvormingsproces en een succesvol uitvoeringsproces.

Tabel 2.2 geeft nu bij wijze van samenvatting een overzicht ten aanzien van een aantal essentiële verschillen tussen de beschreven methodieken.

Tabel 2.2: Overzicht verschillen businesscasemethodieken

	Handleiding ministerie van Financiën	Template New South Wales	Remenyi	Prince2
Primaire doelgroep	Opdrachtgevers en opdrachtnemers in Rijksdienst	Regionale overheden en hun partners	Besluitnemers van bedrijfshuis- houdingen	Besluitnemers van overheden en bedrijfshuis- houdingen
Domein	Overheidscontext	Infrastructuur	ICT	Niet gespecificeerd
Karakter Inhoudelijke focus	Uniformerend Methoden voor identificeren en kwantificeren	Informerend Probleem- oplossing	Overtuigend Verbeteren bedrijfs- processen	Instrumenteel Verhogen bedrijfsresultaat

2.4 REFERENTIESTUDIES

2.4.1 INLEIDING

Deze paragraaf gaat in op de hoofdlijnen van een drietal academische studies naar de betekenis van de businesscase in ICT-projecten. Daarbij wordt kort ingegaan op de belangrijkste verschillen en overeenkomsten qua benaderwijze in vergelijking met de onderhavige studie. Bovenal levert dan wel bevestigt deze exercitie weer de nodige bouwstenen voor de ideaalmodellen. De eerste studie betreft een artikel van Berghout en Tan (2013) naar de impact van de businesscase op IT-investeringsbeslissingen. We zullen daarin zien dat dat het theoretisch kader vooral betrekking heeft op die inhoudelijke elementen die van invloed zijn op de kostencomponent van de (IT-)investering. Het tweede artikel betreft de studie van Meijer (2014) naar de betekenis van de businesscase bij grote ICT-projecten bij de rijksoverheid. Verschillen met deze voorliggende studie liggen in de wijze van onderzoek, het type investeringen en de mate waarin de aanbevelingen een normatief karakter hebben. De derde studie van Nielsen en Persson (2012) werpt weer een nieuw licht op de businesscase door verschillende typen businesscases te onderscheiden. Daarbij komt onder andere de vraag op hoe de samenwerking tussen gemeenten en andere overheidsdiensten

werkt en welke rol de businesscase daarin speelt. Dit kennishiaat tracht dit proefschrift eveneens in bescheiden mate te vullen door een zestal casestudies op systematische wijze te analyseren.

2.4.2 DE IMPACT VAN BUSINESSCASES OP IT-INVESTERINGSBESLISSINGEN

De eerste metastudie betreft de studie van Berghout en Tan⁸² uit het jaar 2013. De auteurs constateerden dat evaluatieonderzoek naar IT-projecten weliswaar aan belang en urgentie wint, maar dat specifieke studies naar de businesscase nog een zeldzaamheid vormen. Het onderzoek had daarom als eerste doelstelling om een overzicht van de verschillende reeds bestaande businesscase methodologieën te presenteren en hieruit een aantal belangrijke overkoepelende elementen te distilleren. De studie beoogde ten tweede op diepgaand kennisniveau bij te dragen aan de ontwikkeling van businesscases. De centrale vraag uit het onderzoek luidt: Wat zijn de samenstellende delen van IT-businesscases en dragen deze bij aan IT-investeringsbeslissingen?

De zoektocht naar methodologieën bracht Berghout en Tan in eerste instantie bij 119 artikelen die zij aan een analyse hebben onderworpen. Slechts acht methodologieën voor businesscases achtten zij daadwerkelijk toepasbaar voor de evaluatie van IT-investeringen. Hieruit herleidde zij vervolgens de essentiële elementen voor hun raamwerk. Een van de acht toepasbare methodologieën (ze worden hier niet allemaal behandeld) betreft de referentie aan Barnes (1995, p. 12), die de businesscase definieert als: "An internal proposal that is submitted to management for a decision" (p. 490). Goede businesscases moeten aldus Barnes ingaan op:

1. De mate waarin een organisatie belang heeft bij de voorspelde baten van de investering;
2. De mate waarin de organisatie in staat is om de beoogde baten te realiseren.

Een tweede belangrijke basis voor Berghout en Tan betreft het gedachtengoed van Cresswell et al. (2000). De beschrijving van de businesscase die zij hieraan ontleen, luidt: "Een weldoordacht argument dat tracht het publiek te overtuigen van de baten van een investering en hen daarbij inlicht over de veranderingen, de kosten en risico's die daaraan verbonden zijn" (p. 491). Berghout en Tan

82 Berghout, E., & Tan, C. W. (2013). Understanding the impact of businesscases on IT investment decisions: An analysis of municipal e-government projects. *Information & management*, 50(7), 489-506.

refereren ten derde aan Schmidt (2003), die benadrukt dat de basisdoelstelling van een businesscase is om het besluitvormingsproces vorm te geven door de zorgen van de organisatie omtrent de voorgenomen ICT-beslissing te adresseren. Schmidt onderscheidde een aantal criteria om de effectiviteit van de interventie (IT-project) te duiden, zoals de impact op de organisatie en de relevantie van omgevingsfactoren om van de investering een succes te maken. Gambles (2009) leverde een vierde bijdrage aan het onderzoek van Berghout en Tan met de volgende definitie van de businesscase:

“Een aanbeveling aan besluitvormers om een bepaalde werkwijze voor een organisatie te volgen ondersteund door een analyse van de baten, kosten en risico's. Daarbij wordt het voorstel vergeleken met realistische alternatieven en is er een toelichting op de beste wijze van implementatie.” (p. 491).

Gambles introduceerde vijf dimensies ter ondersteuning van besluitvorming bij het plannen en uitvoeren van IT-investering, zoals de match van het project met de strategische koers en het belang van de stakeholderbenadering. De vijfde en laatste pijler onder het model van Berghout en Tan dat hier aangehaald wordt, betreft het onderzoek van Frisk (2009) naar de manier waarop IT-investeringen worden geëvalueerd bij non-profitorganisaties. Daarbij zag Frisk dat de businesscase te vaak eenzijdig werd geïnterpreteerd als financieel instrument in plaats van als waardepropositie. Frisk beschrijft de businesscase derhalve als een formatieve en pluralistische evaluatiemethode met betrekking tot een voorgenomen investering. Het reflecteert de verwachtingen van de besluitvormer over hoe de IT-investering leidt tot verbeterde efficiëntie (de dingen op de juiste manier doen) en effectiviteit (de juiste dingen doen) van de organisatie. Het theoretische model van Berghout en Tan (2013, p. 495) in Tabel 2.3 bevat de volgende componenten van de businesscase⁸³:

83 Berghout en Tan geven ten aanzien van de volledigheid van hun model het volgende aan: “As seen in ... the businesscase elements in our proposed developmental framework explain a fraction of the variance in initial cost estimates of the e-government projects. We thus suspect that other factors could have influenced these estimates. Future studies might wish to incorporate other contextual or developer-specific variables that may be pertinent to the evaluation of IT projects.” (p. 500).

Tabel 2.3: Model van de impact van de businesscase op initiële kostenramingen van IT-investeringen

Categorie	Elementen
Organisatie	Doelstellingen
	Taxatie van de baten
	Consolidatie/samenvoeging
Technologie	Technologische vereisten
	Leveranciersmogelijkheden
Project	Projectplanning en aansturing
	Kostencalculaties
	Risico-inschatting
	Stakeholders

Noot: Bewerking van Berghout en Tan (2013, p. 495).

Samenvattend kan gesteld worden dat de elementen uit het model van Berghout en Tan ook in deze studie terug te vinden zullen zijn, zij het wellicht volgens een andere ordening of in andere bewoordingen. Het conceptueel model met de te onderscheiden elementen in de voorliggende studie is echter uitgebreider. Bovendien voegt dit proefschrift een dimensie toe door niet alleen te focussen op de eigenschappen van de businesscase, maar ook de functies van de businesscase in besluitvormingsprocessen en de beleidsuitvoering te expliciteren. Deze dissertatie maakt gebruik van twee ideaalmodellen, waarover meer in Paragraaf 2.6, die in onderlinge samenhang worden gebruikt in de analyse van empirische data. Het toepassingsgebied is bovendien breder dan ICT-projecten.

2.4.3 BUSINESSCASES EN ICT-INTENSIEVE OVERHEIDSPROJECTEN

Terwijl Berghout en Tan zich richten op IT-projecten bij gemeentelijke overheden, kiest Meijer (2013)⁸⁴ als domein van studie grote ICT-intensieve projecten binnen de Nederlandse (rijks)overheid. De directe aanleiding voor het onderzoek ligt in de verplichtstelling, door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van het gebruik van businesscases voor grote IT-projecten binnen de overheid. Dit naar aanleiding van kritische rapporten en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer over mislukte projecten. Meijer wil, in het kader van zijn promotie-onderzoek, weten of deze verplichting heeft gewerkt. Hij constateert dat het gebruik van businesscases voor de beoordeling van overheidsinvesteringen met name de laatste jaren veel aandacht heeft gekregen.

84 Meijer, R. (2014). Businesscases en ICT-intensieve overheidsprojecten.

Meijer constateert een geleidelijke ontwikkeling in het gebruik van evaluatiemethoden en onderscheidt hierbij drie fasen⁸⁵:

1. Fase 1 (vanaf ca. 1975 tot 1990) was vooral gericht op het beoordelen van investeringen ex-post maar ook op beleid in algemene zin (dat dus niet direct gekoppeld was aan investeringen);
2. Fase 2 (ca. 1990 tot 2005). Met name als gevolg van problemen met grote investeringsprojecten van de overheid in de jaren negentig van de vorige eeuw ontstond meer aandacht voor kosten-batenanalyses in het algemeen;
3. Fase 3 (vanaf 2005). In deze periode wordt het begrip businesscase steeds meer binnen de overheid gebruikt en ook vaak gekoppeld aan ICT-projecten. Conceptueel is er echter een sterk verband met de daarvoor vaak genoemde kosten-batenanalyses, waarvan de elementen nog steeds de harde kern van businesscases vormen. Hiernaast zijn echter elementen toegevoegd als een koppeling aan beleidsdoelstellingen en randvoorwaarden voor implementatie, zoals risicomanagement.

Meijer constateert vooralsnog dat, zelfs op het gebied van ICT-projecten, een heldere definitie van het begrip businesscase in de wetenschappelijke literatuur niet of nauwelijks te vinden is. Op grond van deze constatering besloot hij daarom te onderzoeken hoe het begrip in de praktijk wordt gebruikt. Dat er weinig wetenschappelijk fundament⁸⁶ voor het begrip businesscase leek te bestaan, wil volgens Meijer immers niet zeggen dat er in het dagelijks spraakgebruik geen betekenis aan wordt gehecht. Om zijn onderzoek verder vorm te geven, werd ervoor gekozen om de betekenis van de businesscase te zoeken door middel van het zogenaamde '4W-model' (Seligmann, Wijers & Sol, 1989). Dit betreft:

1. Way of Thinking. Hoe duidt men de inhoud van het artefact? Welke doelstellingen kan het dienen?
2. Way of Modelling. Hoe wordt de werkelijkheid gemodelleerd en beschreven met behulp van het artefact?

85 Op basis van het onderhavige proefschrift kan aannemelijk worden gemaakt dat er sprake is van een vierde fase (vanaf ongeveer 2009) waarin de overheid steeds meer gebruik maakt van de businesscase buiten de ICT-sector. Mogelijk kan daaraan direct fase 5 (vanaf 2016) gekoppeld worden, waarin een dergelijk gebruik van businesscases wordt voorzien van richtlijnen en templates door de (rijks)overheid.

86 Meijer zag als meest gebruikelijke definitie: "zakelijke rechtvaardiging voor een investering". Meijer refereert overigens ook aan het onderzoek van Berghout & Tan door parafrasering van de acht onderzochte methodieken.

3. Way of Working. Op welke wijze wordt het artefact gebruikt?
4. Way of Governance. Hoe worden inhoud en gebruik van het artefact gestuurd?

Wat betreft de wijze van denken over de businesscase ziet Meijer dat zowel in Nederland, Engeland als de Verenigde Staten businesscases, al dan niet zo genoemd, worden gezien als een belangrijk hulpmiddel om grote IT-projecten te legitimeren én te sturen. De aanleiding daarvoor is ook in alle drie de landen gelijk: er is veel kritiek op het feit dat de oorspronkelijk geraamde kosten met grote bedragen worden overschreden, dat projecten uitlopen en dat ze vaak niet opleveren wat oorspronkelijk was beloofd. Businesscases worden gezien als een middel om hier meer grip op te krijgen. Tot 2008 werden businesscases in Nederland slechts zeer beperkt gebruikt. Daarna worden zij echter als een belangrijk hulpmiddel gezien. Het accent ligt daarbij op de selectie van individuele investeringen en op de legitimatie van de keuze daaruit, met als belangrijkste afwegingskader het financiële aspect. Voor implementatie wordt een businesscase zelden gebruikt. Voor beheer en evaluatie in het geheel niet. Wat betreft de wijze van modelleren ziet Meijer dat er binnen de Nederlandse overheid geen eenduidig format voor een businesscase bestaat. Echter, het meest in zwang zijn modellen waarbij vooral financiële kosten en baten in beeld worden gebracht. Over de wijze van sturen beschrijft Meijer het beeld dat Businesscases meestal op het niveau van de opdrachtgever worden vastgesteld, maar dat er daarna meestal niet meer naar wordt gekeken, tenzij er discussie bestaat over de kostenverdeling. Politiek gezien bestaat er geen of nauwelijks belangstelling voor, tenzij er problemen ontstaan. Ten aanzien van de wijze van werken constateert Meijer dat bepaalde methodieken (o.a. Prince2, zie Paragraaf 2.3) weliswaar in opkomst zijn, maar dat deze nog niet breed geaccepteerd en vaak ook niet volledig zijn geïmplementeerd zijn. Wat betreft de bestuursstructuur was een van de constatering dat de aansturing diffuus en verbrokkeld was, waarbij ook het opdrachtgeverschap te wensen overliet.

De studie van Meijer heeft met de onderhavige studie overeenkomsten in de zin dat:

1. beide studies op zoek zijn naar de betekenis van de businesscase;
2. de tot nu toe gehanteerde definities en begrippenkaders ten aanzien van de businesscase te weinig houvast bieden voor rigoreus empirisch onderzoek.

De aanbevelingen van Meijer zijn erop gericht hoe de ontwikkeling van de businesscase kan worden gestuurd en op welke wijze de baten kunnen worden

gemaximaliseerd. Daarmee hebben zij een normerend karakter, terwijl deze dissertatie vooral verkennend en beschrijvend van aard is. Dit proefschrift richt zich met name op het begrijpen van de mechanismen die aan de (succesvolle of minder succesvolle) beleidsuitvoering ten grondslag liggen. Daar waar de studie van Meijer uitsluitend gericht is op ICT-projecten bij de rijksoverheid, neemt dit proefschrift juist een breder palet aan investeringsbeslissingen verspreid over meerdere maatschappelijke thema's in ogenschouw. Het derde verschil is dat Meijer de betekenis van de businesscase onderzoekt aan de hand van het beschreven 4W-model (Seligmann et al., 1989), terwijl de huidige studie aansluiting zoekt bij het bewezen heuristische nut van ideaalmodellen (zie Paragraaf 2.6).

2.4.4 IT-BUSINESSCASES IN LOCAL GOVERNMENT

Nielsen en Persson (2012) beginnen hun artikel⁸⁷ met de constatering dat de businesscase als instrument steeds populairder wordt in zowel de publieke als de private sector. Effectief management van waardecreatie door middel van IT-technologie is daarbij in toenemende mate van belang voor lokale overheden zoals gemeenten. De studie omschrijft de businesscase als "een artefact in de vorm van een document dat de rationale specificeert achter de verwachte waarde en kosten van een investering in informatietechnologie voor een bepaalde organisatie." (p. 2208). Als theoretisch raamwerk gebruiken Nielsen en Persson het gedachtengoed van Ward et al. (2008), die hun methode hebben gebaseerd op onderzoek in zowel de private als de publieke sector. De auteurs wijzen ten eerste op het belang van commitment van diverse partijen en ten tweede benadrukken ze de impact van een initiatief of investering op de organisatie. Aan beide elementen, die een waardevolle toevoeging zijn op de gangbare benaderingen, dient de businesscase aandacht te besteden.

Een belangrijke bevinding uit het empirische onderzoek was dat de businesscase verschillende vormen kon aannemen. Terwijl de literatuur, aldus Nielsen en Persson, claimt dat de voornaamste doelstelling van de businesscase is om budget te krijgen voor een investering, bleek in de praktijk dat dit niet altijd de voornaamste reden was. Soms was de beslissing al genomen en werd de businesscase achteraf opgesteld ter rechtvaardiging en promotie van het initiatief. In andere gevallen legde de centrale overheid een businesscase op of stelde deze beschikbaar, waarmee de businesscase een verplichtend karakter kreeg. Nielsen en Persson onderscheiden derhalve een drietal typen businesscase, te weten:

87 Nielsen, P.A., & Persson, J.S. (2012). IT businesscases in local government: An action research study. 45th Hawaii International Conference on System Sciences, pp. 2208-2217.

1. 'Type-1 (pre-decision)': dit zijn IT-businesscases. Dit type businesscase betreft een document waarin de rendementsanalyse de hoofdrol vervult. Dit type komt overeen met de dominante opvatting in de literatuur;
2. 'Type-2 (post-decision)': businesscases van dit type worden opgesteld nadat het management heeft besloten tot de investering. Deze businesscase dient ter rechtvaardiging of ter nadere uitwerking van het voornemen. Van dit type werden de meeste exemplaren aangetroffen. Soms werden ze opgesteld omdat de projectmanagementmethodiek het nu eenmaal vereiste;
3. 'Type-3 (external)': businesscases van dit type worden aangeleverd door externe partijen zoals de centrale overheid, koepelorganisaties van lagere overheden of commerciële partijen.

Dit proefschrift zal zich vooral richten op 'type-1' en 'type-2' businesscase waarbij de benadering breder is dan IT-investeringen. Voor dit proefschrift zijn verder twee lessen uit het onderzoek van Nielsen en Persson van belang. Ten eerste bleek, aldus de onderzoekers, dat gemeenten vaak de 'dynamische functie' van de businesscase negeren. Bij het afbakenen, ontwerpen, besluiten, evalueren, implementeren en exploiteren heeft de businesscase een functie. Ten tweede bleek, aldus Nielsen en Persson, het genereren van sociaal commitment even belangrijk als lastig te realiseren. Bij gemeenten hebben de invloedrijke stakeholders vaak slecht omschreven formele hiërarchische relaties, waardoor juist de persoonlijke betrokkenheid van aanzienlijk belang is. De vraag die de auteurs opwerpen is hoe de samenwerking op het gebied van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en andere overheidsdiensten werkt en welke rol de businesscase daarin speelt. De onderhavige studie zal daar enig licht op werpen. Daarnaast zal deze studie dieper ingaan op de functies van de businesscase bij het verkrijgen van commitment en het realiseren van de projectdoelstellingen.

2.4.5 AFSLUITING

In de zoektocht naar de betekenis van de businesscase staat dit proefschrift niet alleen. De besproken 'referentiestudies' komen overeen met deze studie in ten eerste de moeite die gedaan is om grip krijgen op de definities en onderscheiden elementen van de businesscase. De tweede overeenkomst is te vinden in de constatering dat de businesscase aan populariteit wint. De referentiestudies hebben allen betrekking op de overheidssector, hetgeen als derde overeenkomst beschouwd kan worden. De vernieuwende aspecten die deze dissertatie toevoegt, betreffen ten eerste de nieuwe fase(n) waarin de ontwikkeling van de

businesscase zich bevindt. Het gebruik van businesscases is in de overheidssector nu niet meer alleen te relateren aan IT-investeringen, maar ook aan andere typen investeringsprojecten die al dan niet voorzien zijn van templates en richtlijnen. Ten tweede beschrijft deze studie niet alleen de onderscheiden elementen van het document businesscase maar tracht deze ook de functies van de businesscase in besluitvormingsprocessen binnen de overheid te begrijpen. Ten derde is het gebruik van twee aan elkaar gerelateerde ideaalmodellen als vernieuwend te beschouwen. Hoewel er voor de invulling van de beide ideaalmodellen nog aanvullende bouwstenen nodig zijn, kunnen we na deze uitgebreide literatuurverkenning al wel een antwoord geven op de eerste onderzoeksvraag: Wat is een businesscase?

2.5 WAT IS EEN BUSINESSCASE?

De businesscase valt in beginsel, net als o.a. de klassieke investeringsbeslissing, de maatschappelijke kosten-batenanalyse en Social Return on Investment, onder de paraplu van ex-ante-evaluatiemethoden. Een ex-ante-evaluatie heeft in essentie tot doel informatie te bieden over beleidsmaatregelen waarvan de uitvoering wordt overwogen. De verschillende keuzemogelijkheden worden op hun (verwachte) opbrengsten beoordeeld. Daarbij ligt de focus vooral op de kosten en de effecten van de alternatieven. Beslissers worden geholpen informatie zodanig samen te stellen en te organiseren dat ze zich, al dan niet in retrospectief, comfortabel voelen bij een besluit. Een businesscase kan verder worden beschouwd als een multicriteria-analyse: een methode om projecten, programma's en maatregelen te beoordelen op grond van meerdere, zowel monetaire als niet-monetaire, criteria. Multicriteria-analyses zijn onderdeel van het dagelijks leven, maar komen vooral in beeld in complexe omgevingen.

We zagen eerder in Hoofdstuk 1 dat het gebruik van de businesscase vooral vragen oproept. Zo was de afbakening van de businesscase ten opzichte van andere evaluatiemethoden niet eenduidig en was onduidelijk of de businesscase gezien moest worden als een concreet document of als een abstract begrip om een bedrijfseconomisch rendement aan af te meten. Aan de businesscase werden ook allerlei zeer uiteenlopende en diffuse verwachtingen, betekenissen en redenties gekoppeld. De bestudering in Hoofdstuk 2 tot nu toe van businesscases, methodieken en referentiestudies, leidt echter tot het besef dat het begrip businesscase zich niet eenduidig laat definiëren. Wel kunnen we, op basis van de gemeenschappelijke deler uit de bestudeerde literatuur, de essentie van de businesscase schetsen. Daarmee ontstaan de contouren van de twee ideaalmodellen.

DE BUSINESSCASE IN TERMEN VAN FUNCTIES VAN HET INSTRUMENT

Een businesscase is een hulpmiddel in de besluitvorming omtrent het starten, voortzetten of beëindigen van beleidslijnen en investeringsprojecten⁸⁸. Op basis van een pluralistische set van criteria, wordt een investeringsvoorstel, meestal in de vorm van een document, goedgekeurd of afgekeurd. Investeringsvoorstellen zijn per definitie in concurrentie met andere opties om de bedrijfsvoering te verbeteren en de concurrentiekracht te versterken. Er heerst een eeuwige strijd om geld en middelen om ambities om te kunnen zetten in daden. De businesscase kan worden gebruikt als 'wapen' om een slag in deze strijd te winnen. De afwegingen over de besluitvorming rondom grote investeringsprojecten op basis van de businesscase kennen overigens zowel summatieve aspecten, zoals de beslissing om wel of niet te participeren, als formatieve aspecten, waarbij de nadruk ligt op leren en het doorvoeren van aanpassingen. Het opstellen en wijzigen van de businesscase is daarom een continu proces. De focus ligt echter steeds op de rationalisering van beheer en beleid.

Er zijn verschillende typen businesscases en gebruikers te onderscheiden. Zo betreft de afweging van investeringen niet alleen een bedrijfsaangelegenheid, maar heeft de businesscase ook steeds vaker een publieke functie. Daarbij zien we dat de businesscase deze rol vervult in een multi-actoren context. Naast een zakelijke legitimering spelen in het openbaar bestuur ook politieke en bestuurlijke afwegingen een grote rol. Deze afwegingen krijgen eveneens een plek in de (publieke) businesscase. Centraal in de literatuur staat steeds het verbeteren van de (financiële) positie van de organisatie, waarbij over het algemeen voor een langetermijnonoriëntatie wordt gepleit. Daarbij wordt het van het grootste belang geacht dat het voorstel in lijn is met de strategische koers en dat de belangen van stakeholders in de besluitvorming betrokken worden.

BUSINESSCASE IN TERMEN VAN EIGENSCHAPPEN VAN HET DOCUMENT

De businesscase geeft ten eerste inzicht in de op te leveren projectresultaten en in de positieve en negatieve (beleids)effecten. De waarde van het project of initiatief moet door de businesscase worden aangetoond en elke geïnvesteerde euro moet een maximaal rendement opleveren. De businesscase reflecteert voorts op de verwachtingen van de beslisser over hoe de investering leidt tot verbeterde efficiency (de dingen op de juiste manier doen) en effectiviteit (de juiste dingen doen) van de organisatie. De kosten en de baten vormen de inhoudelijke basis

88 Dit proefschrift richt zich met name op investeringsprojecten.

van de businesscase. Zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht dienen deze inzichtelijk te worden gemaakt. Vooral het identificeren en kwantificeren ervan blijkt vaak een lastig opgave. De baten en lasten zijn namelijk nogal divers van aard en dienen in beginsel voor de gehele levenscyclus van de investering in kaart te worden gebracht. Het centrale vraagstuk betreft dus de kwantificering van de kosten en baten. Hoewel het niet altijd mogelijk is om effecten van een investering in monetaire eenheden uit te drukken, is het streven hiernaar wel een van de basiselementen van de businesscase. De businesscase kent als vaste inhoudelijke elementen ook een inschatting van risico's en brengt alternatieven op een transparante wijze in beeld. De businesscase laat bovendien zien dat de indiener capabel is om invulling te geven aan het vervolg van het traject. Ook is duidelijk dat een gedegen uitwerking van de praktische uitvoeringsmaatregelen geacht wordt bij te dragen aan een zinvol besluitvormingsproces en een succesvol uitvoeringsproces. De businesscase kan voor elk type investering worden ingezet. Het instrument lijkt weliswaar (niet meer) kieskeuring qua thema of sector, maar is bijna altijd te koppelen aan projecten en initiatieven met een vernieuwend element. Businesscases getuigen enerzijds van onvrede over de bestaande situatie en anderzijds van de ambitie een 'betere' toekomst vorm te geven. Een zekere ondernemende houding is kenmerkend voor de initiatiefnemers en gebruikers van de businesscase. De achtergrond om een businesscase te maken ligt vaak in omgevingsfactoren zoals veranderende wetgeving, klimaat, economie of politieke verhoudingen. Deze factoren dienen voor en door de besluitnemer inzichtelijk gemaakt te worden.

Om de bijdrage van de businesscase aan besluitvormingsprocessen empirisch te kunnen onderzoeken, maakt deze studie gebruik van ideaalmodellen. De nu volgende paragraaf betreft een beknopte verhandeling over het gebruik van ideaalmodellen en hun nut bij grootschalig empirisch onderzoek. Daarna volgt in Paragraaf 2.7 aanvullend literatuuronderzoek naar met name de functies van de businesscase. Paragraaf 2.8 presenteert vervolgens de beide ideaalmodellen, de onderzoeksinstrumenten en het conceptueel model die daarop gebaseerd zijn.

2.6 DE WAARDE VAN IDEAALMODELLEN: EEN INTERMEZZO

De naam van de Duitse socioloog Max Weber (1860-1924) is onlosmakelijk verbonden met het gebruik van ideaaltypen voor wetenschappelijk onderzoek. Het werk van Weber met betrekking tot de ideaaltypen bevat overigens geen aaneengesloten en systematisch betoog. Zijn gedachtengoed betreffende dit onderwerp is over vele plaatsen, bundels en verhandelingen verspreid. Ook ligt

het ingebed in stukken die meer polemisch van aard zijn (Bakker, 1957). Het uitzoeken, ordenen en verwerken vraagt enig geduld en vooral de nodige moed hetgeen door anderen reeds is opgebracht (zie o.a. Zuurmond, 1994; Lammers, 1963). Van de resultaten van hun onderzoeken wordt in dit proefschrift met de nodige dankbaarheid gebruikgemaakt. Deze schakelparagraaf gaat kort in op de waarde van ideaalmodellen voor wetenschappelijk onderzoek in het algemeen en voor dit onderzoek in het bijzonder.

Weber zette bijvoorbeeld de klassieke visie op legitimiteit uiteen aan de hand van ideaaltypen. Hij stelde ideaaltypen op om de complexe politieke gebruiken (zie o.a. Suy, 2010) inzake dominantie beter te kunnen ontrafelen. Zijn inzichten resulteerden in drie vormen van autoriteit, elk met hun eigen bron van legitimiteit, te weten: Traditionele autoriteit, Charismatische autoriteit en Rationeel-legale autoriteit. In het werk *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (Weber, 1904, geciteerd in Kalberg, 2008; Weber, 2013) creëert Weber ideaaltypen voor een waaier aan groepen (waaronder katholieken, lutheranen en calvinisten). Met elk ideaaltipe trachtte hij datgene te vangen wat essentieel is voor de groep door de karakteristieken te accentueren. Weber gebruikte het ideaaltipe overigens ook in andere disciplines, zoals politicologie en organisatiekunde. In deze laatstgenoemde wetenschapstak gaf hij als eerste een analyse van de evolutie van organisatievormen. Daarin beschouwde hij de bureaucratie (zie o.a. Van Mierlo, 1995) als de meest rationele vorm van een sociale organisatie. Deze vorm zou zich dan ook langzamerhand verspreiden over de gehele westerse samenleving en blijven behoren tot het standaardgedachtengoed in ons deel van de wereld (Van de Goot & Koopmans, 1982). In het bureaucratische model, geformuleerd in Webers werk *Wirtschaft und Gesellschaft* (2002) wordt de relatie tussen de wettelijk ingestelde autoriteiten en hun ondergeschikte ambtenaren bepaald door vaste patronen. Weber ziet de ideale bureaucratie in de eerste plaats als een afzonderlijke organisatie die geheel gescheiden is van het privéleven en de particuliere activiteiten van haar leden. Er is vervolgens een hiërarchie aanwezig om als organisatie goed te kunnen functioneren. Idealiter weet elke ambtenaar precies wat er van hem verwacht wordt; hij is verantwoording schuldig aan een hogergeplaatste ambtenaar die nauwlettend toezicht houdt op zijn werk. Hoewel dit 'Idealtypus' gesimplificeerd en overdreven is, ook beaamd door Weber zelf, is het tot nog toe nooit geheel omvergehaald. Wel werd Webers visie vanuit een ander perspectief sterk in twijfel getrokken. Hij had namelijk, zo stelden critici, te weinig oog voor de gevaren van overdreven plichtsbesef die zouden kleven aan de strenge bureaucratische normen die aan het ideaalmodel verbonden zouden zijn.

Bakker (1957) belicht ten aanzien van de ideaaltypen een aantal kenmerken. Een type is bijvoorbeeld slechts in zijn kern scherp, de randen blijven wazig. Het type is dus geen groep van verschijnselen en geen soort of klasse. Het is de voorstelling van een exemplaar uit een groep, dat zelf niet concreet voor hoeft te komen; het is een modelvoorstelling. Het type valt ook niet samen met het gemiddelde van een groep en vormt evenmin een gedefinieerd 'hulpunt'. Over ideaaltypen valt verder op te merken (o.a. Zuurmond, 1994; Lammers, 1963) dat zij:

1. niet een doel op zich zijn, maar een middel om onderzoek mogelijk te maken;
2. geen weergave zijn van de werkelijkheid maar gedachtenconstructies die ons in staat stellen de werkelijkheid onder woorden te brengen;
3. samenhang kunnen aanbrengen in de veelheid van data en vervolgens betekenis kunnen geven aan de data.

Ideaaltypen zullen we in hun meest pure vorm dan ook niet aantreffen in de werkelijkheid. Met ideaaltypen zijn we in staat om door 'Umbildung' en reductie een zinvolle selectie uit de oneindige stroom van 'feiten' te verkrijgen. Daarmee hebben ideaaltypen een groot heuristisch nut (Zijdeveld, 1983, geciteerd in Zuurmond, 1994). In dat heuristische nut ligt ook gelijk het criterium van hun waarde. Ideaaltypen voldoen niet meer zodra zij hun heuristisch nut verloren hebben, of wanneer er andere ideaaltypen geïntroduceerd worden met een groter heuristisch nut. Een andere reden om ideaaltypen te gebruiken ligt in hun vermogen ontwikkelingen te vergelijken tussen verschillende culturen en artefacten. De ideaaltypen dienen om een 'complex of meaning' te begrijpen en te duiden. 'Verstehen' is daarbij geen methode, maar een kennisdoel. 'Verstehen' is meer dan het opbrengen van empathisch vermogen, het gaat om het doorgronden van een cultureel verschijnsel. We kunnen de ideaaltypen dus gebruiken om de patronen van betekenisgeving achter het gebruik van een artefact zoals de businesscase te achterhalen (zie ook: Hughes & Sharrock, 1980). Toch blijven de ideaaltypen (en de daaraan verbonden inzichten) enigszins arbitrair, omdat ze vanuit de vraagstelling van de onderzoeker ontwikkeld worden. Daarmee zijn ze zelf cultuurgebonden en zullen nieuwe tijden wellicht nieuwe ideaaltypen vergen. Dat hoeft ons, aldus Zuurmond (1994) refererend aan Weber, niet teleur te stellen omdat het immers niet veel wetenschappers gegeven is eeuwig jong te blijven. Bakker (1957) schetst het waarom en het waartoe van Webers ideaaltipe⁸⁹ kort en bondig. Waarom? Omdat ook hier de werkelijkheid der verschijnselen te

89 In dit geval toegepast op de geneeskunde.

gecompliceerd is om door een analytische beschrijving te worden weergegeven of door een definitie te worden bepaald. Waartoe? Om als middel te dienen een weergave van die werkelijkheid mogelijk te maken, om er dit geval mee te vergelijken.

In belangrijke mate haakt dit onderzoek aan bij Zuurmonds (1994) gebruik van het ideaaltype voor zijn proefschrift⁹⁰. Zuurmond omschrijft een ideaaltype als een gedachtenconstructie die de betekenisvolle kern van een bepaalde (empirische en/of normatieve) zaak of ontwikkeling weergeeft. Het ideaaltype is abstract en algemeen, maar beschrijft ook wat Weber een objectief mogelijke handeling noemt. Het is immers een 'Umbildung' en geen 'Abbildung', in die zin dat er sprake is van een niet-wiskundige reductie van de waarnemingen, om de kern van een verschijnsel weer te geven. Doordat er sprake is van 'Umbildung', wordt de 'werkelijkheid' altijd enigszins geweld aangedaan. We kunnen bepaalde ideaaltypen eigenlijk slechts in relatie tot andere ideaaltypen begrijpen. Dan zijn er meerdere typen, die juist door hun onderlinge relatie inhoud krijgen. Door meerdere typen tegelijkertijd te gebruiken, kan de onderzoeker een concrete bevinding afspiegelen aan een ideaaltype, namelijk door de concreet gevonden afstanden tot één ideaaltype te vergelijken met de afstanden tot andere, omliggende ideaaltypen. Het bestaan van meerdere ideaaltypen past in Webers poging tot waarderingsvrije wetenschap te komen. Dat betekent dat de ideaaltypen elkaar niet uitsluiten. Bepaalde elementen kunnen in verschillende ideaaltypen terugkomen. Ideaaltypen bieden de mogelijkheid de mechanismen achter een artefact zoals de businesscase in kaart te brengen.

Overigens wijst ook Zuurmond (1994) erop dat het ideaaltype geen weergave van een set van objectieve feiten is. De ontwikkeling van een ideaaltype begint dan ook bij de vraagstelling van de onderzoeker. Daarom kunnen ideaaltypen ook elke keer anders zijn. De conceptualisering gaat ook aan de selectie van de 'feiten' vooraf. Een concept wordt gecreëerd vanuit een specifieke vraagstelling, waaruit een aantal geselecteerde feiten in onderlinge samenhang te beschouwen zijn. De eerste ontwikkeling van ideaaltypen is dus een persoonlijke aangelegenheid, gebaseerd op de eigen vraagstelling en doelstelling van de onderzoeker, waarbij niet alleen gebruikgemaakt wordt van literatuur en vaststaande concepten, maar er ook een beroep wordt gedaan op fantasie, persoonlijke ervaringen en intuïtie. Dit betekent overigens niet dat er geen eisen gesteld worden aan ideaaltypen.

90 Getiteld *De Infocratie: een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*.

Allereerst wordt de eis van interne logica gesteld. Daarnaast stelt men de eis van het heuristische nut zoals hierboven al aangeduid. Bovendien moeten traceerbare bronnen ingezet worden. Ideaaltypen verkrijgen diepte door ze te contrasteren met andere ideaaltypen. Kortom, ze bewijzen hun waarde in dit onderzoek door hun heuristisch nut en hun capaciteit om bepaalde ontwikkelingen en structuren, inclusief de daarachterliggende normen, waarden en motieven, inzichtelijk te maken.

Belangrijk bij het gebruik van ideaaltypen is dat ze vergelijkenderwijs worden ingezet. Men kan één ideaaltype gebruiken om een veelheid aan verschillende situaties (bijvoorbeeld verschillende casussen) te vergelijken, of men kan meerdere ideaaltypen gebruiken om één concrete situatie aan te spiegelen. In dit onderzoek stellen we twee ideaaltypen op. De zes geselecteerde casussen worden aan de hand van beide typen beschreven. De spiegeling van bevindingen vindt vervolgens plaats in raakvlakkenmatrices waarin beide ideaaltypen met elkaar in verband worden gebracht.

2.7 AANVULLENDE BOUWSTENEN

2.7.1 INLEIDENDE BESCHOUWINGEN

Voordat we concreet ingaan op de functies van de businesscase in besluitvormingsprocessen, behandelen we eerst kort enkele begrippen en mogelijke benaderingswijzen. Besluitvorming wordt in dit proefschrift opgevat als het proces dat is gemoeid met de totstandkoming van alle relevante beslissingen met betrekking tot de realisatie (of stopzetten) van een specifiek project. Besluitvorming is een proces van gebeurtenissen, waarvan de uiteindelijke keuze slechts de laatste schakel is (vgl. Teisman, 1992; Heller, 1976). Vooral in meer complexe beslissingsprocessen zijn allerlei fasen en deelbeslissingen te onderscheiden (vgl. Koopman, 1980) waarin de businesscase een rol speelt. Het definitieve karakter van een beslissing is bovendien relatief. De besluitnemer kan vroeger of later terugkomen op zijn of haar beslissing of de beslissing in latere instantie nader specificeren (o.a. Bruning & Siersma, 1994).

De vraag naar de functie van de businesscase in besluitvormingsprocessen laat zich in potentie op meerdere manieren beantwoorden. Overwogen is om Bachrach en Baratz' (1970) barrièremodel te hanteren. Hieruit zou de kwaliteit van de businesscase kunnen worden opgevat als het vermogen van veranderingsgezinde groepen om de nieuwe agenda te bepalen en de capaciteit van conservatieven om de status quo te handhaven of om zogenaamde 'non-besluiten' te genereren (zie

ook: Moody & Van Ast, 2012). Een probleem hierbij is dat het barrièremodel lastig te operationaliseren is en qua herkomst (politicologie) betrekkelijk ver afstaat van de herkomst van de businesscase (namelijk projectmanagement) en de concrete trajecten die in deze studie centraal staan. Mogelijk biedt de psychologie van besluitvorming dan aanknopingspunten. Besluitvorming is (zie o.a. Zeleny, 1982) een uitermate dynamisch proces: een complexe zoektocht naar informatie, vol met zijpaden, verrijkt met feedback van verschillende kanten. Onzekerheid speelt een grote rol en onduidelijke en conflicterende concepten strijden om aandacht. Sommige daarvan zijn scherp, andere wazig. De menselijke soort is een weerbarstige besluitnemer en zeker geen onfeilbare machine. Daarbij, refererend aan Festinger (1964), kent Zeleny (1982) een belangrijke rol toe aan cognitieve dissonantie. Hoe langer en moeilijker het besluitvormingstraject, hoe groter de betrokkenheid en het commitment, maar ook de dissonantie die daarop volgt. De kwaliteit van het besluitvormingsinstrument kan vanuit deze optiek worden opgevat als de mate waarin beslissingen vrij zijn van 'entrapment' en de besluitvormer zich vrij waant van spijt en teleurstelling. Deze benadering lijkt op voorhand, hoe interessant ook, te weinig directe aanknopingspunten voor een verkennende studie te bieden om zicht te krijgen op de functies en eigenschappen van de businesscase in de huidige bestuurlijke context. Er kunnen daarentegen wel concrete aanknopingspunten en aanvullende bouwstenen voor de ideaalmodellen worden herleid uit de literatuur met betrekking tot stakeholdermanagement, de positie van de businesscase ten opzichte van vergelijkbare ex-ante-evaluatiemethoden, de businesscase als artefact van planning en control, criteria met betrekking tot de uitvoering van beleid en de beheersfactoren volgens de discipline projectmanagement. In de navolgende paragrafen worden de bruikbaarheid en inhoud van deze vijf benaderingen nader uiteengezet.

2.7.2 PERSPECTIEVEN VAN STAKEHOLDERS

De inzet van de businesscase is lang niet altijd gericht op ICT, maar wordt bijvoorbeeld ook gebruikt voor verbetering van de gezondheidszorg (zie o.a. Bijvank et al., 2009). Zakelijke rechtvaardiging dient ook niet al te letterlijk te worden opgevat. Ook voor de non-profitorganisaties worden namelijk modellen voor de businesscase opgesteld (o.a. Braaksma et al., 2006). In deze modellen ligt de nadruk op het vergroten van de publieke waarden. Bos et al. (2006) en Putters (2006) pleiten ervoor om de businesscase niet alleen op geld te waarderen maar om vooral ook niet-financiële gegevens in het document op te nemen. Bijvank et al. (2009) stelden een businesscasemodel op voor het VU Medisch Centrum. Hierin worden dimensies onderscheiden op basis van de belangen van te onderscheiden stakeholders (zie ook: Bower, 1986; Freeman, Harrison, Wicks,

Parmar & de Colle, 2010; Bosch, 1996; Jansen, 2005) zoals gezondheidswinst voor patiënten, werknemertevredenheid en strategische en bestuurlijke vraagstukken. Putters (2006) geeft ook aan dat de businesscase een holistische blik vereist. Het plan of project en het concrete eindresultaat dat behaald moet worden (Eckartz et al., 2009), moeten passen binnen de strategie van de organisatie. Een stapje verder gaat Flanagan (2013) met het onderscheid tussen vijf zogenaamde 'cases'/'perspectieven': strategische, economische, commerciële, financiële en bestuurlijke aspecten die aan elk initiatief, programma of project moeten worden toegekend. De reikwijdte van de businesscase wordt mooi verwoord door The Australian Government Information Management Office (2012): businesscases dienen te waarborgen dat de investering waarde heeft en belangrijk en relevant is voor verschillende groepen, dat de implementatie goed gemanaged wordt en dat de organisatie in staat is om daadwerkelijk opbrengsten te genereren. Bovendien dient zowel horizontale (tussen organisaties) als verticale (hiërarchische) afstemming tussen de verschillende activiteiten geborgd te worden.

2.7.3 EX-ANTE-EVALUATIEMETHODEN

In het eerste hoofdstuk werd reeds gerefereerd aan een aantal vergelijkbare ex-ante-evaluatiemethoden, omdat ze voor conceptuele verwarring kunnen zorgen. Deze paragraaf gaat nader in op de inhoud van de onderstaande vier ex-ante-evaluatiemethoden⁹¹ omdat deze belangrijke bouwstenen vormen voor de ideaalmodellen⁹²:

1. De investeringsbeslissing;
2. De kosten-batenanalyse (KBA);
3. De kosteneffectiviteitsanalyse (KEA);
4. Social Return on Investment (SROI).

We gaan nu kijken wat de theoretische uitgangspunten zijn met betrekking tot de vier genoemde instrumenten en welke bouwstenen uit deze exercitie herleid kunnen worden voor het ideaalmodel.

91 Die overigens ook grote overeenkomsten met elkaar vertonen.

92 Opgemerkt dient te worden dat deze instrumenten weliswaar vanuit een theoretisch perspectief van elkaar onderscheiden kunnen worden, maar dat in de praktijk sprake is van een tamelijk willekeurig gebruik. Zo vroeg het ministerie van Infrastructuur en Milieu aan een van zijn agentschappen een second opinion uit te voeren op de oorspronkelijke kosten-batenanalyse van de investeringen in Hoogwaardig Openbaar vervoer in Utrecht, met inbegrip van de onderliggende cijfers en aannames. In dit document (KIM, 2011) refereert de businesscase echter uitsluitend aan de opbrengsten-kostenratio en de operationele resultaten (een kenmerk van de klassieke investeringsbeslissing), terwijl de kosten-batenanalyse focust op de voordelen voor reizigers, werkgelegenheidscijfers en majeure stakeholders.

Investeringsbeslissing

Vanuit bedrijfseconomisch perspectief is de businesscase nauw gerelateerd aan het concept 'investeringsbeslissingen'. Volgens deze techniek worden dergelijke beslissingen genomen met het oog op groei van de productie en afzetmogelijkheden. Daarbij veranderen de omvang en samenstelling van het bedrijfsvermogen. Ondanks de opkomst van maatschappelijk ondernemen, goed ondernemingsbestuur ('corporate governance') en stakeholdermanagement, blijft winstgevendheid het centrale criterium (Renaud & De Keizer, 2011). Investeringsbeslissingen worden afgewogen aan de hand van hun bijdrage aan het financiële gewin van de organisatie. Terugverdientijd en rendement zijn de typische criteria om verschillende alternatieven tegen elkaar af te wegen. Investeren kan daarbij worden beschouwd als het maken van kosten verspreid over meerdere jaren. De kosten gaan daarbij vooraf aan de baten. Atrill en McLaney (2006) accentueren het kenmerk bij uitstek wat betreft de investeringsbeslissing: tijd. Er moet een overzicht gemaakt worden van iets met economische waarde, op een bepaald moment waarvan verwacht wordt dat het in de toekomst tot economisch voordeel van de investeerder zal leiden. Er gaat in één keer een grote som geld uit terwijl de verwachte economische baten op een later moment, vaak in meerdere kleinere eenheden, aan de investeerder ten deel vallen. Investeringsbeslissingen zijn cruciaal voor een organisatie vanwege:

1. De significante hoeveelheid middelen die over het algemeen met de investering gemoeid is. Een inschattingsfout kan gemakkelijk tot een catastrofe leiden;
2. De moeite die organisaties zich moeten getroosten om uit een project of investering te stappen. De investering typeert de positie van de onderneming in een specifiek tijdsgewricht.

Melse en Rietstap (2012) onderscheiden vier typen investeringen, te weten:

1. Initiële investeringen die nodig zijn om een organisatie te beginnen;
2. Uitbreidingsinvesteringen die gedaan worden om de bestaande productiecapaciteit op te schroeven;
3. Vervangingsinvesteringen om verouderde productiemiddelen te vervangen;
4. Kostenverlagende investeringen die bedoeld zijn om bestaande capaciteit te vervangen door efficiëntere hulpbronnen.

Heezen (2009a) stelt dat methoden met betrekking tot investeringsbeslissingen niet alleen van toepassing zijn op grote aankopen, zoals machines of gebouwen,

hoewel daar wel de meeste aandacht naar uit zal gaan, maar dat deze in principe ook gelden voor zaken als grondstoffen en kantoormateriaal. Voor het onderzoek naar de businesscase is het van belang de term 'investeringsproject' kort te duiden. Heezen (2009b) en Koetzier en Epe (1998) gebruiken deze term om te benadrukken dat alle effecten van een investering in de overweging mee moeten worden genomen. Ook de kosten voor het realiseren en in stand houden van de investeringsbeslissing moeten worden meegenomen⁹³. Een uiterst bruikbaar model⁹⁴, dat enkele pagina's verderop gevisualiseerd wordt in Figuur 2.1, betreft de conceptuele weergave van het productie- of voortbrengingsproces. De figuur en varianten daarop zijn gebaseerd op een veelgebruikt raamwerk (o.a. De Vries, 1992; Groot & Van Helden, 2012) en maakt de gebieden waarop de verschillende instrumenten hun focus leggen, inzichtelijk. De investeringsbeslissing gaat in termen van dit model over de hoogste bedrijfseconomische resultaten per hoeveelheid geïnvesteerd kapitaal.⁹⁵

Kosten-batenanalyse

Het voorgaande hoofdstuk besteedde al aandacht aan de ontwikkeling van het Planning Programming Budgetting System (PPBS) in de jaren zestig van de vorige eeuw en het werk van de Commissie voor de Beleidsanalyse. Hierin speelde de kosten-batenanalyse (KBA) een cruciale rol. Verlet en Devos (2008, p. 27) beschrijven de KBA als een evaluatie-instrument dat (zoveel mogelijk gekwantificeerd) een overzicht verschaft van de voor- en nadelen (over een langere periode) van een project of programma. Het doel is om te bepalen of de maatschappij als geheel een netto voordeel heeft van een project of maatregelenpakket. De KBA betreft een economische taxatie voor de publieke sector (Ecorys, 2008), met als doel een systematisch en gerationaliseerd fundament te leggen onder een investeringsbeslissing. Alle maatschappelijke effecten, zoals veiligheids- en milieuaspecten voor de onderscheiden

93 Koetzier en Epe (1998) schenken daarbij aandacht aan de zogenaamde 'sunk costs' die worden omschreven als kosten die in het verleden zijn gemaakt, maar vanuit bedrijfseconomisch perspectief niet meer relevant zijn voor de besluitvorming. Vanuit een emotioneel opzicht kan de dit overigens geheel anders liggen. De manager zal over het algemeen namelijk niet willen erkennen dat er sprake is van falen. Een 'koppige' houding in dit vraagstuk wordt wel omschreven als 'entrapment' (zie ook: Wilson & Zhang, 1997).

94 Zoals Verlet & Devos (2008) ook gebruiken om verschillende methoden te duiden.

95 Opgemerkt wordt dat de zogenaamde 'outcomes' (effecten), om redenen van precisie, zijn uitgesplitst in bedrijfseconomische effecten (zoals rendementsverbetering) en maatschappelijke effecten (zoals bijvoorbeeld welvaartsstijging). Dit wijkt enigszins af van het gangbare gebruik, waarin outcome(s) met name naar de maatschappelijke effecten verwijzen en waarin bedrijfseconomische efficiëntie verwijst naar de verhouding tussen output en input.

groeperingen, zouden moeten worden meegewogen. Het centrale criterium is de mate waarin een project bijdraagt aan de toename van de welvaart. Daarom zouden alle aspecten in principe moeten worden uitgedrukt in monetaire eenheden.

Niettegenstaande de kritiek op de KBA als instrument voor rationalisatie, is de KBA in Nederland geïnstitutionaliseerd in de beoordeling van investeringen in infrastructurele projecten. Ook is de KBA wijdverspreid in verschillende thema's zoals wetgeving, sociale zaken, gezondheidszorg en ICT. Geerlings en De Jong (2003) erkennen de kritiek op het econocratische gehalte van de KBA, maar benadrukken de waarde van de KBA als het gaat om de gestructureerde en holistische presentatie van de (economische) gegevens die dit instrument verstrekt. Eijgenraam et al. (2000) benadrukken de waarde van de KBA gedurende de verschillende fasen van het besluitvormingsproces (zie ook: Rienstra, 2008). Wanneer we de KBA relateren aan Figuur 2.1 zien we dat de relatie in de KBA met name wordt gelegd tussen de input (maatschappelijke investeringen) en de outcome (welvaart). Maatschappelijk rendement is het centrale criterium. Investerings- en uitkomsten worden zoveel mogelijk in monetaire eenheden uitgedrukt.

Kosteneffectiviteitsanalyse (KEA)

Een kosteneffectiviteitsanalyse (KEA) is bedoeld (o.a. Ebregt, Eijgenraam & Stolwijk, 2005; Linderhof & Leneman, 2010) om het besluitvormingsproces te ondersteunen door inzicht te geven in de kosten en effecten van maatregelen of maatregelpakketten. Met een kosteneffectiviteitsanalyse kan ook inzicht worden verschaft in hoe de kosten en effecten van verschillende maatregelenpakketten zich onderling verhouden. Bij een kosteneffectiviteitsanalyse staat de doelmatigheid van beleid voorop: het bereiken van een vaststaand beleidsdoel tegen zo laag mogelijke kosten. Omgekeerd kan het budget ook vastgesteld zijn en dan wordt een zo hoog mogelijk beleidsdoel nagestreefd. Verlet en Devos (2008) verklaren de bestaansgrond van de kosteneffectiviteitsanalyse door erop te wijzen dat de KBA te veel nadruk legt op de monetaire uitkomsten. Neveneffecten in het algemeen en negatieve neveneffecten in het bijzonder zijn onderbelicht gebleven in de KBA-benadering. In zwaarwegende situaties die een rationele en holistische afweging vergen, is het onvoldoende om deze effecten af te doen met het PM-label (pro-memorie). Mishan en Quah (2007) stellen daarentegen dat hoe waardevol een KEA ook kan zijn, de KBA toch superieur is, omdat dit instrument de technieken van de KEA omvat. Kort samengevat: in het

openbaar bestuur focust de kosteneffectiviteitsanalyse op de neveneffecten in niet-monetaire eenheden⁹⁶.

Social Return on Investment

De doelstelling van Social Return on Investment (SROI) is om maatschappelijke ondernemingen en liefdadigheidsinstellingen in staat te stellen de door hen bereikte prestaties in beeld brengen en te meten. SROI stelt dergelijke organisaties ook in staat om hierover vervolgens beter te communiceren (Arvidson, Lyon, McKay & Moro, 2013). Arvidson et al. (2010) beschouwen SROI voorts als een aangepaste kosten-batenanalyse die op een meer holistische wijze de verschillen typen impact die programma's hebben in beschouwing neemt. Vanuit het technisch oogpunt (o.a. Ecorys, 2008) is er weinig verschil tussen de KBA en SROI omdat beiden het rendement van de investering over een bepaalde tijdsperiode berekenen. Niettemin verschilt het perspectief. Waar de KBA de maatschappij als geheel beschouwt is SROI speciaal bedoeld voor investeerders en managers met een financiële en een sociale oriëntatie. Scholten et al. (2006) maken duidelijk dat het gebruik van SROI als instrument echter niet uitsluitend dient voor het berekenen van de kasstromen en de rendementen maar dat alle effecten van een maatregel in beeld gebracht moeten worden. Vooral de bijdragen aan de maatschappij dienen voor het voetlicht gebracht te worden. Scholten et al. omschrijven SROI als "Het proces van begrijpen, managen en rapporteren over de maatschappelijke en economische waarde die gecreëerd wordt door een organisatie" (p. 7). Arvidson et al. (2010) voegen twee specifieke elementen toe, namelijk de nadruk op de betrokkenheid van stakeholders binnen SROI en het uitgangspunt dat SROI een instrument is van het management. Samengevat kunnen we stellen dat SROI een holistische benadering vergt die de input, output en alle outcomefactoren (dus ook de negatieve effecten) in beeld brengt. De eigenaar bepaalt het uitgangspunt van de analyse.

Uit de bespreking van de besluitvormingsinstrumenten volgt als bouwsteen voor de ideaalmodellen dat de businesscase idealiter over alle aspecten van het voortbrengingsproces rapporteert. Dat begint bij inzicht in de vereiste kapitaalsinvesteringen en benodigde menskracht. Verder dient gerapporteerd te worden over de voordelen (en nadelen) van de investering voor het (productie) proces in termen van efficiëntie. Het projectresultaat (output) moet duidelijk omschreven zijn en duidelijk moet worden gemaakt wat de maatschappelijke

96 In andere gebieden, zoals de gezondheidszorg (Petitti, 2000), wordt de KEA wel gebruikt om de verschillende beleidsopties tegen elkaar af te wegen in monetaire eenheden.

en bedrijfseconomische effecten (outcomes) daarvan zijn. Hierbij moet zowel aan de positieve als aan de negatieve effecten voor de verschillende stakeholders aandacht worden besteed. In retrospectief kunnen zelfs de onvoorziene effecten in beeld worden gebracht. De omvattendheid van de businesscase is gevisualiseerd in Figuur 2.1. Het ideaalmodel van de businesscase omvat alle elementen van dit model.

Figuur 2.1: De elementen van de businesscase in termen van het voortbrengingsproces.

2.7.4 ARTEFACT VAN PLANNING EN CONTROL

Dit onderzoek beschouwt de businesscase als een artefact⁹⁷ van planning en control⁹⁸. Planning wordt door Anthony en Young (2003) omschreven als: “Deciding what should be done and how”, en control als: “Assuring that the desired results are obtained” (p. 3). Daarbij is de aanname gerechtvaardigd dat de businesscase de synoptische manier van planning⁹⁹ vertegenwoordigt. Deze benadering gaat uit van een rationele besluitnemer (vgl. Woerdman, 1999) die bepaalt welk middel het meest geschikt is voor het bereiken van de doelstellingen. Daarbij wordt uitgegaan van een situatie van volledige en juiste informatie. De synoptische benadering (Picot & Lange, 1979) neemt voorts de gewenste doelstellingen als uitgangspunt. Deze moeten inspirerend en ambitieus zijn, de haalbaarheid daarvan komt op

97 In de betekenis van een opzettelijk vervaardigd ‘gebruiksvoorwerp’, een zichtbaar instrument, een object (zie ook Meijer, 2014).

98 Waarbij wordt opgemerkt dat planning en control twee zijden van dezelfde medaille zijn en dus niet los van elkaar kunnen worden gezien.

99 Een concreet historisch voorbeeld van de synoptische benadering betreft Zero Base Budgetting uit de jaren tachtig van de vorige eeuw. Daarbij zou de begroting niet gebaseerd moeten zijn op de bestaande situatie, maar zou deze vanaf het begin beredeneerd moeten worden. Het uitgangspunt is het nulpunt. Vervolgens wordt beargumenteerd welke activiteiten in welke mate en tegen welk kwaliteitsniveau uitgevoerd moeten worden. Ten slotte worden de kosten berekend. Bij de praktische uitvoerbaarheid (zie: Boorsma, 2010) van Zero Base Budgetting konden overigens wel de nodige vraagtekens worden gezet.

de tweede plaats. Deze synoptische manier van denken gaat verder uit van een langetermijnorientatie. Doelen staan voorop en alternatieven worden tegen elkaar afgewogen op zakelijke gronden. De incrementele benadering (o.a. Braybrooke & Lindblom, 1963; Lindblom, 1979; Simon, 1982) ziet de synoptische zienswijze als een utopie¹⁰⁰ en gaat er juist van uit dat er kleine stapjes worden gezet die gezamenlijk tot een verandering (kunnen) leiden. De rationaliteit is beperkt: beslissers zijn overbelast, en vooringenomen ten aanzien van problemen en personen. Bovendien hebben zij persoonlijke belangen en slechts de beschikking over een fractie van de informatie die benodigd is. De incrementele benadering gaat juist uit van het huidige functioneren van de organisatie. Wat zijn de sterkten en zwakten van de organisatie en wat betekenen die voor de strategie van de organisatie? De onderstaande tabel, Tabel 2.4, geeft bij zeven karakteristieken aan hoe de synoptische en incrementele besluitvorming zich tot elkaar verhouden. De tabel biedt aanknopingspunten (vgl. Ansari et al., 2013) voor de veronderstelde werking¹⁰¹ van de businesscase als representant van de synoptische planningsbenadering in de praktijk.

Tabel 2.4: Karakteristieken van synoptische en incrementele planning

Karakteristiek	Benadering	Synoptisch	Incrementeel
Sturing van gedrag		Anticipatief	Reactief
Oriëntatie op doelstellingen		Specifiek Dominant Maximalisatie	Vaag Secundair Bevredigend
Probleemhorizon		Lange termijn	Korte termijn
Aantal alternatieven		Meerdere	Eén
Waardering van alternatieven		Analytisch Holistisch	Intuïtief Politiek
Continuïteit van planning		Integratie Continuïteit	Serieel Niet verbonden
Flexibiliteit van planning		Beperkt	Aanpassend

Noot: Bewerking van Picot en Lange (1979, p. 573).

100 Zie Etzioni (1967) voor mixed scanning: de benadering die beide kanten van besluitvorming in ogenschouw neemt.

101 Picot en Lange werken de kenmerken van synoptische en incrementele besluitvorming uit tot vier concrete functies van planning. In dit stadium van de studie biedt deze typologie nog onvoldoende houvast.

Dit onderzoek gaat er dus van uit dat de businesscase, als artefact van planning en control, behoort tot de synoptische planningsbenadering, en daarmee anticipeert op problemen en ontwikkelingen. Daarbij is sprake van een sterk op maximalisatie gerichte doeloriëntatie. De blik is ver naar voren gericht en er worden verschillende alternatieven opgesteld die allen even grondig worden uitgewerkt en overwogen. De uiteindelijke keuze valt daar bovendien logisch uit te herleiden. De planning is heilig: deze omvat alle aspecten en is bovendien weinig flexibel.

2.7.5 CRITERIA UIT DE UITVOERING VAN BELEID

Uit de talloze mogelijke criteria (zie o.a. Hemerijck, 2003) voor het evalueren van beleid in het algemeen, gebruiken we in dit onderzoek enkele concrete criteria voor het beoordelen van het uitvoeringsproces. Het onderzoek maakt daarvoor gebruik van drie vragen die Klok en Hoppe (2006) opwerpen¹⁰²: ten eerste of de maatregelen volgens plan worden genomen, ten tweede of de maatregelen worden genomen tegen minimale kosten en ten derde of er onvoorziene knelpunten worden opgelost. Een op de praktijk gebaseerd evaluatiekader van de gemeente Emmen¹⁰³ (2016) dient verder als leidraad. De meest relevante¹⁰⁴ programmakaders zoals die bij het programma Atalanta (centrumvernieuwing) zijn gehanteerd, betreffen namelijk: budget, planning en betrokkenheid van stakeholders. Ook vallen de volgende criteria te herleiden uit de beschouwing van Simonis (1982) over de gesloten benadering (rationeel en doeleinden-georiënteerd) versus de open benadering (zoekend, politiek) van beleidsimplementatie, zoals de mate waarin doeleinden concreet en eenduidig zijn, de vraag of er een duidelijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling is, of er voldoende middelen zijn om realisatie mogelijk te maken en of er voldoende (materieel) commitment van de verschillende partijen is. Daarnaast is het van groot belang om duidelijke communicatie- en informatiestromen te definiëren en de beschikking te hebben over sanctiemogelijkheden bij het niet nakomen van afspraken. Bovengenoemde criteria zullen zichtbaar als bouw materiaal in de ideaalmodellen worden verwerkt.

102 Op de rechtmatigheid van de uitgaven wordt in dit onderzoek ingegaan.

103 Gemeente Emmen (2016), Rapportage centrumvernieuwing Emmen. (No. 2015-3). Emmen.

104 Specifieke inhoudelijke programmakaders zoals stedelijke kwaliteit en duurzaamheid worden buiten beschouwing gelaten, omdat deze vooral betrekking hebben op effecten dan wel minder relevantie hebben voor de doelgroep.

2.7.6 BEHEERSFACTOREN VOLGENS PROJECTMANAGEMENT

Omdat de businesscase een belangrijke rol speelt in projectmanagement en ook de casestudies betrekking hebben op concrete investeringsprojecten, besteedt deze paragraaf uitgebreid aandacht aan projectmanagement in het algemeen en de functies die de businesscase volgens deze discipline kan vervullen in het bijzonder.

Projectmanagement wordt door Grit (2005) omschreven als “een tijdelijk samenwerkingsverband waarin een aantal mensen, meestal in multidisciplinair verband, met het oog op een vastgesteld doel met vastgestelde limieten betreffende tijd en budget” (p. 20). Janssen (2006) definieert projectmanagement volgens de Prince2 methodiek als “een serie van logisch aan elkaar verbonden activiteiten die leiden tot geplande doeleinden” (p. 51). Door consistent na te gaan of de doelen bereikt worden is de projectmanager in staat om de activiteiten en/of doelstellingen aan te passen. De planning volgt over het algemeen de zogenaamde ‘standaardfasering’, of is daarop te herleiden (zie ook: Bos et al., 2006; Wijnen & Storm, 2001). De businesscase toont de toegevoegde waarde van een projectresultaat aan voor de opdrachtgever of cliënt. De zogenaamde ‘initiële businesscase’ wordt al in een beginstadium van het project opgesteld en vervolgens meer in detail uitgewerkt en geactualiseerd in de daaropvolgende fasen. Onvoorziene omstandigheden kunnen de businesscase dusdanig beïnvloeden dat het project afgebroken moet worden. Het is de projectmanager die verantwoordelijk is om focus op de businesscase te houden. Er moet een ‘eigenaar’ van de businesscase kunnen worden aangewezen. De projectmanager stelt het document businesscase op en past deze zo nodig aan. Variaties op het procesmatige karakter (zie ook Hendriks & Van Geest, 2009) van de businesscase zien we ook bij Putters (2006) en The Australian Government Information Management Office (2012), waarbij een speciale rol is weggelegd voor de evaluatieve functie van de businesscase. Een project is dus een tijdelijke werkorganisatie, gebaseerd op een flexibele inzet van mensen en middelen en met het doel een concreet resultaat te bereiken binnen scherpe afspraken over tijd, geld en kwaliteit (Bos et al., 2006). De kunst bij projectmatig werken is ook om zowel effectief als efficiënt te werk te gaan. Wat betreft het effectiviteitsvraagstuk gaat het erom een concreet projectresultaat te behalen tegen vooraf gespecificeerde kwaliteitseisen. Wat de efficiëntie betreft, is de vraag in hoeverre het resultaat wordt opgeleverd conform de afgesproken hoeveelheid middelen. De kunst van het beheersen is om met beperkte middelen een mooi afgesproken projectresultaat neer te zetten. Dat vergt (Bos et al., 2006) het ‘spelen’ met de beheersfactoren¹⁰⁵.

105 Bos et al. (2006) benoemen zes factoren: Tijd, Geld, Kwaliteit, Informatie, Organisatie en Communicatie.

Afhankelijk van de auteur worden een aantal factoren onderscheiden. Dit betreft over het algemeen de volgende drie-eenheid:

1. Tijd: zowel qua doorlooptijd als het aantal uren dat men aan het project besteedt;
2. Geld: in enge zin betreft dit de mate waarin men zich aan het de projectbegroting weet te houden. In ruime zin gaat het ook om de mate waarin men voldoende budget weet te genereren;
3. Kwaliteitsbeheersing: dit betekent dat dat de projectgroep het projectresultaat oplevert tegen een acceptabel kwaliteitsniveau.

2

Bos et al. (2006) brengen de beheersfactoren tot leven in wat zij de 'Bermuda-driehoek' noemen¹⁰⁶. Het laat de onderlinge uitwisselbaarheid maar ook onderlinge afhankelijkheid zien van deze factoren. De duivelsdriehoek gaat er impliciet van uit dat 'de oorspronkelijke opdracht' een vast gegeven is. In de praktijk blijkt echter dat de oorspronkelijke opdracht (House of Control) allerm minst vaststaat. Daarmee vormt de opdracht de vierde belangrijke projectvariabele¹⁰⁷ en managen van het 'duivelsvierkant' wordt als zodanig opgenomen als bouwsteen in het ideaalmodel van de functie van de businesscase.

2.7.8 AFSLUITENDE OPMERKINGEN

Terwijl het inleidende hoofdstuk zich nog richtte op de onduidelijkheid rondom het begrip businesscase, zijn we in dit tweede hoofdstuk juist op zoek gegaan naar een gedeelde betekenis van het begrip businesscase. Het voorlopige resultaat van deze exercitie was te lezen in Paragraaf 2.5. Die paragraaf gaf ook inzicht in de contouren van de ideaalmodellen en een aantal van de bouwstenen waaruit een businesscase dient te bestaan. Echter, de resultaten waren nog niet voldoende om twee volwaardige ideaalmodellen op te kunnen stellen. Met name wat betreft het beschrijven en begrijpen van de functies van de businesscase in besluitvormingsprocessen was nog aanvullend literatuuronderzoek nodig. Deze aanvullende informatie werd, na een kort intermezzo in Paragraaf 2.6 over de waarde van ideaalmodellen, onder meer gevonden in de literatuur met betrekking tot projectmanagement, beleidsevaluatie en stakeholderbenadering.

In de volgende paragraaf zullen we de elementen verder selecteren en ordenen met als resultaat de twee beoogde ideaalmodellen. Daarbij is gestreefd naar

¹⁰⁶ Terwijl andere auteurs spreken van 'duivelsdriehoek'.

¹⁰⁷ Overeenkomstig de karakteristieken van synoptische planning.

gelijkwaardigheid van beide modellen qua opzet, omvang en diepgang. Ook is getracht zo min mogelijk overlap tussen beide modellen te tolereren. Beide ideaalmodellen kennen vier clusters. Het model van de functies bevat vijftien elementen (verdeeld over de clusters) terwijl het model met betrekking tot de eigenschappen veertien elementen telt¹⁰⁸.

2.8 IDEAALMODELLEN BUSINESSCASE, ONDERZOEKSINSTRUMENTEN EN CONCEPTUEEL MODEL

2.8.1 INLEIDING

Deze paragraaf presenteert de twee ideaalmodellen die ten grondslag zullen liggen aan het vervolg van dit proefschrift, te weten:

1. Een ideaalmodel van de functies (Paragraaf 2.8.2) dat appelleert aan de betekenis van de businesscase als instrument van sturing waarbij kwaliteit wordt opgevat als: 'werking';
2. Een ideaalmodel van de eigenschappen (Paragraaf 2.8.3) van de businesscase als document, waarbij kwaliteit verwijst naar de kenmerken en hoedanigheden.

Zodoende beantwoordt deze paragraaf de tweede en de derde onderzoeksvraag van de studie: Wat zijn de veronderstelde functies van de businesscase in besluitvormingstrajecten in de publieke sector? en Welke eigenschappen bezit de businesscase idealiter, met het oog op het vervullen van deze functies? Terwijl het model van de eigenschappen van de businesscase de basis verschaft voor de verkennende studie¹⁰⁹, krijgen de casestudies vorm en inhoud aan de hand van beide ideaalmodellen¹¹⁰. De instrumenten die bij de analyse van de casestudies worden gebruikt, zijn opgenomen in Paragraaf 2.8.4. Om hypothesen-vormende uitspraken over de bijdrage van de businesscase aan besluitvormingsprocessen in de publieke sector¹¹¹ te kunnen doen, worden de empirische resultaten uit de

108 Omwille van de eenduidigheid en de leesbaarheid is voor beide modellen gekozen voor de termen clusters en elementen, in plaats van een alternatieve en evenzeer bruikbare onderverdeling in functies en sub-functies.

109 De beantwoording van onderzoeksvraag 4: In welke maatschappelijke thema's en sectoren komt de businesscase voor? vindt plaats in de verkennende studie (Hoofdstuk 4).

110 Daarmee bieden beide modellen de basis voor beantwoording van onderzoeksvraag 5: Welke elementen van de ideaalmodellen zijn in de praktijk zichtbaar?

111 Dit betreft de centrale vraag van het onderzoek.

vergelijkende studie gepresenteerd in termen van het conceptueel model. Dat model met een korte toelichting treft u aan in Paragraaf 2.8.5.

2.8.2 IDEAALMODEL FUNCTIES

We krijgen nu door (her)ordering van het in dit hoofdstuk gepresenteerde materiaal het inzicht dat het ideaalmodel van de businesscase dat uit vier functieclusters¹¹² bestaat, namelijk:

- I Managen van het duivelsvierkant;
- II Een langetermijnnoriëntatie;
- III De organisatorische invulling;
- IV De aansturing van stakeholders.

Op de vier clusters volgt nu een toelichting, daarna wordt de essentie van het ideaalmodel gepresenteerd.

Managen duivelsvierkant

Het eerste kenmerk met betrekking tot de dimensie Sturing is hoofdzakelijk terug te voeren op de beheersfactoren uit de discipline projectmanagement. Van de initiatiefnemers wordt ten eerste verwacht dat zij voldoende middelen, zoals mankracht, kennis en vooral financieringsbudget, genereren om het project ten uitvoer te brengen dan wel om de eerste stappen ervoor te kunnen zetten. Ten tweede is het zaak de gestelde budgettaire kaders ook te respecteren. Een derde element van management op het duivelsvierkant betreft het daadwerkelijk volgen van de opgestelde planning onder het mom 'afpraak is afspraak'. Het vierde element betreffende dit kenmerk is de voorwaarde dat er duidelijk gespecificeerde doelstellingen zijn. Dit voorkomt onduidelijkheid over het op te leveren projectresultaat. Vanuit de optiek van rationalisatie, een holistische afweging en een ondernemende overheid gaan we er ten vijfde¹¹³ van uit dat de lat hoog wordt gelegd en het projectresultaat is gericht op maximalisatie. De term

112 Hierbij wordt opgemerkt dat het ideaalmodel geënt is op gebruik in de publieke sector en dat interne consistentie en herkenbaarheid voor de beleidspraktijk belangrijke overwegingen vormden voor de gekozen indeling. Daarbij is uiteraard gestreefd naar samenstellingen die elkaar zoveel mogelijk uitsluiten en gezamenlijk zo volledig mogelijk zijn.

113 Hierbij valt natuurlijk op dat het 'vierkant' in dit ideaalmodel bestaat uit vijf elementen. Dit aanvullende element wordt voor de verdere analyse naar de bijdrage van de essentieel geacht. Vanwege de herkenbaarheid voor de beleidspraktijk hanteert dit proefschrift niettemin consequent de term 'duivelsvierkant'.

duivelsvierkant verwijst naar de onderlinge verbondenheid van de elementen en de spanningsvelden die daardoor op kunnen treden.

Langetermijnoriëntatie

Het tweede cluster met betrekking tot de dimensie Sturing betreft de oriëntatie van de organisatie op de lange termijn. Binnen dit cluster worden vier elementen onderscheiden. Er dient ten eerste een punt op de horizon te zijn geformuleerd waaraan getoetst kan worden. In de beleidspraktijk komt dit erop neer dat het project of initiatief dient te passen in een groter kader zoals een strategische visie of een beleidsprogramma. Het tweede element betreft het gegeven dat rationalisatie en optimalisatie van beleid en beheer alleen kans van slagen hebben als verschillende alternatieven daadwerkelijk worden afgewogen tegen het genoemde langetermijnperspectief. Het derde element binnen dit cluster van het ideaalmodel is dat de businesscase gedurende het gehele besluitvormings- en uitvoeringsproces een belangrijk ijkpunt vormt voor evaluatie en bijstelling. Zelfs in retrospectief kan de businesscase als toetsingskader dienen¹¹⁴. Het vierde element van sturing dat een directe relatie heeft met de oriëntatie op de lange termijn wordt samengevat onder het kopje Anticipatief gedrag. De veronderstelling is dat een focus op de lange termijn proactief gedrag in de hand werkt. Reactief gedrag en passiviteit zijn daarentegen in deze context een doodzonde.

Organisatorische invulling

Dit derde cluster, dat bestaat uit drie elementen, behelst de wijze waarop men intern sturing geeft aan de geformuleerde ambities. Ten eerste wordt verwacht dat men in staat is om kortetermijnproblemen het hoofd te bieden op bijvoorbeeld persoonlijk, organisatorisch, bestuurlijk en technisch vlak. Problemen moeten voortvarend aangepakt worden. Om knelpunten te voorkomen of in ieder geval snel op het spoor te komen dient zowel binnen als buiten het project een stevige structuur met betrekking tot de informatiestromen en communicatiekanalen opgezet te worden. Daarnaast dient de voortgang voortdurend bewaakt te worden. Deze aspecten vallen onder het tweede element binnen het cluster. Het derde element betreft de aanwezigheid van een heldere taak- en bevoegdheidsverdeling als belangrijke voorwaarde voor een geslaagde uitvoering van het investeringsproject. Misverstanden en onduidelijkheden kunnen zo voorkomen worden.

¹¹⁴ Al staat dat op gespannen voet met het uitgangspunt dat de businesscase tot de familie van de ex-ante-evaluatiemethoden behoort.

Aansturen stakeholders

Het vierde cluster, dat eveneens bestaat uit drie elementen, betreft een externe oriëntatie op stakeholders. Het eerste element vatten we samen als “materieel commitment”. Men dient zich niet alleen in woorden maar ook in materiële zin aan het project te verbinden, bijvoorbeeld door het leveren van kennis, budget of mankracht. Vanuit het theoretisch kader herleiden we als tweede element het uitgangspunt dat het aantal uitvoerende partijen geminimaliseerd wordt. De verwachting daarbij is dat hoe minder mensen en organisaties er aangestuurd hoeven te worden, hoe minder afstemmingsproblemen zich zullen voordoen. Deze minimalisatie vergroot vervolgens de slagkracht¹¹⁵. Een veronderstelling uit het theoretisch kader dat zijn weerslag vindt in het laatste element van het cluster, betreft het creëren van mogelijkheden tot belonen en bestraffen van contractpartijen en andere stakeholders.

Voor een totaaloverzicht van clusters en elementen van dit ideaalmodel, zie Tabel 2.5.

Tabel 2.5: Ideaalmodel van de functies van de businesscase

Cluster no.	Toelichting clusters	Toelichting elementen
I	De businesscase zorgt voor het adequaat managen van het duivelsvierkant.	De businesscase zorgt ten eerste voor <u>voldoende budget</u> en ten tweede voor respectering van de <u>budgettaire kaders</u> . Ten derde zorgt het instrument ervoor dat <u>maatregelen volgens plan</u> worden genomen en ten vierde voorziet de businesscase in duidelijk <u>gespecificeerde doelstellingen</u> . Ten vijfde worden hoge ambities geformuleerd, waardoor de businesscase bijdraagt aan <u>maximalisatie</u> van het resultaat.
II	De businesscase draagt bij aan de langetermijnorientatie van de betrokken organisatie(s).	Allereerst draagt de businesscase uit dat het project past in de in de <u>historische context</u> en afstevent op ‘ <u>een punt op de horizon</u> ’. Ten tweede zorgt het voor de <u>afweging van de alternatieven</u> die het meest bijdragen aan de strategische koers. Ten derde vindt een <u>permanente afweging</u> ten aanzien van de wenselijkheid en haalbaarheid van het project plaats. Ten vierde werkt de businesscase <u>anticipatief en proactief</u> gedrag in de hand.

¹¹⁵ De vraag is natuurlijk in hoeverre dit op gespannen voet staat met de alom geaccepteerde stakeholderbenadering die juist wel een brede blik op belanghebbenden vraagt.

Tabel 2.5: Vervolg

Cluster no.	Toelichting clusters	Toelichting elementen
III	De businesscase zorgt voor een adequate organisatorische invulling.	De businesscase draagt ten eerste bij aan het snel en adequaat <u>oplossen van ontstane knelpunten</u> , ten tweede zorgt het voor een eenduidig <u>informatie-, communicatie- en controlesysteem</u> en ten derde draagt het zorg voor een heldere <u>taak- en bevoegdheidsverdeling</u> .
IV	De businesscase stuurt het gedrag van stakeholders.	De businesscase leidt ten eerste tot <u>materieel commitment</u> van de betrokken partijen, ten tweede tot <u>minimalisatie van het aantal uitvoerende partijen</u> en ten derde tot mogelijkheden tot <u>belonen en bestraffen</u> .

Nu we onderzoeksvraag 2 hebben beantwoord, gaan we op identieke wijze op zoek naar het ideaalmodel van de eigenschappen van het 'document' businesscase.

2.8.3 IDEAAALMODEL EIGENSCHAPPEN

Deze paragraaf beantwoordt onderzoeksvraag 3: Welke eigenschappen bezit de businesscase idealiter met het oog op het vervullen van de functies? Wanneer we de eigenschappen van de businesscase als document uit de literatuurstudie distilleren, zien we dat dit ideaalmodel van de businesscase uit vier clusters bestaat, te weten:

- I De inhoudelijke componenten;
- II Een tweezijdig karakter wat betreft het type informatie;
- III Een brede oriëntatie op belanghebbenden;
- IV Inzicht en overzicht over het gehele transformatieproces.

Ook op deze clusters en de samenstellende elementen volgt nu eerst een toelichting, waarna de paragraaf afsluit met een beknopte weergave van het ideaalmodel.

Inhoudelijke componenten

Met name de Prince2-methodiek verleende een aantal specifieke aanknopingspunten voor de elementen uit dit eerste cluster. Dit gebeurde allereerst door het verstrekken van een definitie van de businesscase: 'de zakelijke rechtvaardiging van een project

die antwoord geeft op de vraag waarom dit project moet worden uitgevoerd en wat de kosten en de baten daarvan zijn'. Binnen de organisatie moet dus sprake zijn van een zekere noodzaak en urgentie. Prince2 schrijft voor dat een businesscase naast deze directe aanleiding de volgende zaken vermeldt: de beschikbare en benodigde technologie, alternatieven, voordelen, risico's en planning. Andere auteurs wijzen er nog op dat argumenten voor en tegen van verschillende alternatieven in de businesscase worden opgenomen, alsmede een zekere garantie dat de beoogde resultaten ook daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. Ook moet het project of programma passen in de focus van de organisatie. Daarmee wordt één element toegevoegd als essentieel element, namelijk: 'Organisatie'. De zes samenstellende elementen van dit cluster op een rijtje: aanleiding/achtergrond, risico's, alternatieven, technologie, planning en de impact op de organisatie.

Tweezijdig karakter

Voor het tweede cluster met betrekking tot de eigenschappen sluiten we ter identificatie van het eerste element aan bij de klassieke investeringsbeslissing: een analyse van het te verwachten financiële rendement. Daarbij ligt de focus op aandeelhouderswaarde. De terugverdienperiode en het rendement zijn dan de typische op geld gebaseerde criteria om verschillende alternatieven tegen elkaar af te wegen. Deze uitsluitend kwantitatieve opvatting zien we in het huidige debat echter bijna niet meer terug. Zo werd al in het vorige decennium gepleit voor het opnemen van niet-financiële gegevens en niet-financiële argumenten in de businesscase. Deze noodzakelijke kwalitatieve informatie zien we daarom als tweede element. Voor het ideaalmodel betekent dit dus dat we uitgaan van een tweezijdig karakter: zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens maken deel uit van de businesscase.

Brede oriëntatie op belanghebbenden

Het tweede cluster in dit ideaalmodel betreft de oriëntatie op belanghebbenden. De belangen van zowel eigenaren en investeerders als andere stakeholders zoals werknemers, leveranciers en cliënten, moeten in de businesscase worden opgenomen en meegewogen. In de klassieke investeringsbeslissing prevaleert het belang van de eigenaar. Dit perspectief nemen we op als het eerste element. De stakeholderbenadering daarentegen zien we veelvuldig terug in de literatuur over de businesscase. Deze benadering beoogt de belangen van onder andere de klant (kwaliteit van de dienstverlening) en de medewerkers (gevolgen voor werkzaamheden en ontwikkelingskansen) in de besluitvormingsdocumenten te waarborgen. Deze oriëntatie op andere belanghebbenden wordt opgenomen als tweede element binnen dit cluster.

Inzicht en overzicht over het gehele transformatieproces

Voor een brede maatschappelijke afweging is het noodzakelijk om alle (gewenste en ongewenste) effecten van een maatregel in beeld te brengen. De begrippen kosten en baten moeten breed worden opgevat. Daarnaast worden in de businesscase concrete producten en/of de diensten benoemd die worden opgeleverd. Prince2 legt hier bijvoorbeeld de nadruk op door te verwijzen naar 'resultaten'. Het doel van een investering is over het algemeen dat bedrijfsactiviteiten soepeler en efficiënter verlopen. Van de businesscase mag dus worden verwacht dat deze inzicht geeft in de voordelen van een investering voor het transformatieproces met betrekking tot het produceren van goederen of het verlenen van diensten. Hierbij valt concreet te denken aan het voorkomen van verspilling en het verhogen van de productiviteit. De businesscase wordt ook wel beschouwd als de vertaalslag van een investering naar de dagelijkse activiteiten. Of een investering geslaagd is hangt niet alleen af van de uitkomsten, maar moet uiteraard ook worden gezien in relatie tot de opofferingen die daarvoor gedaan zijn in termen van kapitaal, middelen en mankracht. De vier elementen die we daarom aan het ideaalmodel toevoegen zijn daarom ten eerste de inputgrootheden zoals kapitaal en menskracht, ten tweede informatie over de voordelen voor het productieproces, ten derde de concrete producten en diensten die worden opgeleverd en ten vierde alle effecten die aan de investeringsbeslissing verbonden zijn.

We komen nu uit op het ideaalmodel met betrekking tot de eigenschappen van de businesscase als document, zie Tabel 2.6.

Tabel 2.6: Ideaalmodel van de eigenschappen van het document businesscase

Cluster no.	Toelichting clusters	Toelichting elementen
I	De ideale businesscase heeft een stevige inhoudelijke basis.	De businesscase bevat ten eerste een heldere schets van de <u>achtergrond en geschiedenis</u> van het investeringsproject, alsmede het <u>nut en de noodzaak</u> . Ten tweede bevat het document een overzicht van mogelijke <u>risico's</u> en onderkende maatregelen. Ten derde schetst het meerdere <u>alternatieve opties</u> . Ten vierde geeft de businesscase inzicht in de benodigde <u>technologie</u> en de beschikbaarheid daarvan. Ten vijfde bevat het stuk een inzichtelijke en realistische <u>planning</u> . De gevolgen die het project heeft voor de (bestaande) <u>organisatie</u> , vormen het zesde inhoudelijke element van de businesscase.
II	De businesscase heeft een tweezijdig karakter.	De businesscase bevat een afgewogen combinatie van <u>kwalitatieve</u> argumenten en <u>kwantitatieve</u> informatie.
III	De businesscase onderscheidt verschillende typen belanghebbenden.	De businesscase gaat ten eerste in op de belangen van de <u>eigenaren</u> , waaronder in deze studie worden verstaan: bestuurders, financiers en aandeelhouders, en ten tweede komen <u>andere stakeholders</u> zoals werknemers en leveranciers in het document aan bod.
IV	De businesscase geeft inzicht in, en overzicht over het gehele transformatieproces.	Ten eerste geeft de businesscase inzicht in de <u>inputgrootheden</u> zoals kapitaal en menskracht en ten tweede bevat het document informatie over de voordelen voor het (productie)proces. Het derde element uit het transformatieproces betreft de concrete <u>output</u> zoals producten en diensten die worden opgeleverd, terwijl het vierde element bestaat uit <u>outcome-factoren</u> oftewel effecten.

2.8.4 ANALYSE-INSTRUMENTEN

De beide ideaalmodellen worden nu in twee analyse-instrumenten verwerkt. De eerste van deze instrumenten is de raakvlakkenmatrix op clusterniveau. In de onderstaande 4x4-matrix (Tabel 2.7) worden de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de functies enerzijds en de eigenschappen van de businesscase anderzijds kort samengevat en van een duiding voorzien. Ten eerste wordt elk van de zes afzonderlijke casestudies afgesloten met een dergelijke raakvlakkenanalyse. Ten tweede vindt de vergelijkende analyse van de casestudies primair plaats op basis van de raakvlakken.

Tabel 2.7: Analyse-instrument I, de (oningerulde) raakvlakkenmatrix

	Eigenschappen businesscase	Inhoud	Karakter	Belang- hebbenden	Transformatie- proces
Functies businesscase					
Managen duivelsvierkant					
Langetermijn- oriëntatie					
Organisatorische invulling					
Aansturen stakeholders					

Voor het tweede instrument dalen we af naar het elementniveau, waardoor het precisie-instrument¹¹⁶ uit Tabel 2.8 ontstaat. Daarmee worden de belangrijkste bevindingen uit de vergelijkende analyse (Hoofdstuk 11) van de casestudies, zoals die op basis van de raakvlakkenanalyses zullen blijken, geïllustreerd en toegelicht. Het betreft dus een instrument ter verdieping van de hierboven genoemde raakvlakkenmatrix.

116 Omwille van de overzichtelijkheid zijn beide ideaalmodellen tot kernwoorden teruggebracht.

Tabel 2.8: Analyse-instrument II, het raakpuntenoverzicht

	Eigenschapcluster			Inhoud			Karakter		Belang-hebbenden		Transformatie-proces				
Functiecluster	Elementen														
	Elementen	Aanleiding	Risico`s	Alternatieven	Technologie	Planning	Organisatie	Kwantitatief	Kwalitatief	Eigenaren	Andere stakeholders	Input	Proces	Output	Outcome
Duivels-vierkant	Middelen														
	Kaders														
	Planmatigheid														
	Doeleinden														
Termijn	Maximalisatie														
	Horizon														
	Afweging														
	Looptijd														
Organisatie	Anticipatie														
	Knelpunten														
	Informatie														
Stakeholders	Taken														
	Commitment														
	Minimalisatie														
	Beloningen														

2.8.5 CONCEPTUEEL MODEL

Het conceptueel model¹¹⁷ dat in deze paragraaf wordt gepresenteerd, brengt de belangrijkste bevindingen uit de inleiding en de literatuurstudie nogmaals in hoofdlijnen met elkaar in verband. Het doel hiervan is om een kader te bieden voor de beantwoording van onderzoeksvragen 6 en 7 in hypothesen-genererende termen. Deze beide vragen nogmaals in herinnering:

- Welke inzichten, in termen van succes- en faalfactoren, biedt de confrontatie van eigenschappen van de businesscase enerzijds en de functies van het instrument anderzijds?
- Aan de hand van welke omgevingsfactoren en alternatieve instrumenten kunnen de uitkomsten van de onderzochte besluit- en uitvoeringsprocessen nader worden begrepen?

Het betreft hier een model (Tabel 2.9) dat in essentie te herleiden is tot de beide dimensies van de ideaalmodellen. De eerste dimensie betreft de mate waarin binnen het project gestuurd wordt in termen van de functies van het ideaalmodel. De tweede dimensie is te herleiden tot het ideaalmodel met betrekking tot de eigenschappen van het document businesscase. Het conceptueel model gaat uit van een tweedeling in beide dimensies: zwakke sturing versus sterke sturing respectievelijk een partiële businesscase versus een holistische businesscase. Er is sprake van een partiële businesscase als de elementen van het ideaalmodel overwegend afwezig zijn. Een holistische businesscase voldoet daarentegen wel voor het grootste gedeelte aan het ideaalmodel. Een vergelijkbare uitleg is van toepassing op de dichotomie ten aanzien van de sturingsdimensie. Het model biedt, zoals na presentatie van het model wordt toegelicht, het kader om de invloed van contingentiefactoren en alternatieve instrumenten te kunnen bepalen.

¹¹⁷ Dat hier wordt opgevat als een hulpmiddel om de samenhang van de theorie in een overzichtelijk patroon weer te geven (vgl. De Leeuw, 1996) om in een later stadium hypothesen te kunnen genereren. Het is dus niet zozeer een voorlopig antwoord op de geformuleerde vraagstelling in termen van 'afhankelijke' en 'onafhankelijke' variabelen voor de toetsing van hypothesen (vgl. Braster, 2000).

Tabel 2.9: Conceptueel model

		Eigenschappen Document	
		Partieel	Holistisch
Sturingsfunctie Instrument	Zwak	I: Faalfactoren	III: Contingentiefactoren
	Sterk	II: Alternatieve instrumenten	IV: Succesfactoren

Kwadrant I representeert de situaties waarin de sturing van het project qua besluit- en uitvoeringsproces zwak is en de businesscase maar zeer ten dele gevuld is. Hierin komen naar verwachting de faalfactoren met betrekking tot het gebruik van de businesscase aan het licht. *Kwadrant II* beziet de bijdrage van de businesscase in de gevallen waarin een sterke sturing gepaard aan een partiële, lees: onvolledige, businesscase. Bij casussen die dit kwadrant weerspiegelen, is sprake van de inzet van andere sturingsinstrumenten en/of arrangementen waarmee het instrument businesscase net als in *Kwadrant III* een 'ondergeschikte' rol speelt. Als een zwakke sturing namelijk gepaard gaat met een holistische en dus volledige businesscase, wijst dit mogelijk op de aanwezigheid van sterke contingentiefactoren. De gebeurtenissen in de buitenwereld nemen dan de overhand ten opzichte van de potentiële bijdrage van de businesscase. De mate waarin de sturingsfunctie van een businesscase tot uitdrukking komt, is in dit geval (*Kwadrant III*) dus zwakker dan de krachten in de bestuurlijke en politieke omgeving. De kwadranten *II* en *III* bieden het methodologische kader voor de beantwoording van onderzoeksvraag 7, te weten: Aan de hand van welke omgevingsfactoren en alternatieve instrumenten kunnen de uitkomsten van de onderzochte besluit- en uitvoeringsprocessen nader worden begrepen? *Kwadrant IV* appelleert sterk aan de hoge verwachtingen die aan de werking van het instrument businesscase verbonden zijn. Daar waar een sterke sturing gepaard gaat met een hoge mate van volledigheid van de businesscase, kunnen lessen worden getrokken in termen van zogenaamde 'best practices'. Dit betreffen dan de (succes)factoren die de populariteit van de businesscase, waarin de aanleiding van dit onderzoek lag, verklaren. Deze succesfactoren zijn naar verwachting de pendant van de faalfactoren uit het eerste kwadrant.

Met het toepassen van het conceptueel model komt de beantwoording van de centrale vraag nadrukkelijk in beeld. Deze vraag in herinnering: Wat zijn de bijdragen van de businesscase aan besluit- en uitvoeringsprocessen in de (semi-)publieke sector?

2.9 AFSLUITING

In dit hoofdstuk hebben we, op basis van een brede selectie van de beschikbare literatuur, twee nieuwe ideaalmodellen van de businesscase geconstrueerd. Daarmee werden drie met elkaar samenhangende doelen gediend, te weten:

1. Orde scheppen in de conceptuele chaos;
2. De businesscase plaatsen in een politieke en bestuurlijke context;
3. Instrumenten creëren om vat te krijgen op de empirie.

De waarde van de nieuwe ideaalmodellen zal moeten blijken uit het heuristische nut dat ze hebben in het empirische onderzoek. Aan de hand van de modellen en instrumenten zullen we immers data verzamelen, selecteren, ordenen en interpreteren. Voor het zover is, gaan we nu eerst in Hoofdstuk 3 nader in op de methodologische verantwoording van het empirische deel van dit proefschrift. Het empirische onderzoek start met een exploratieve studie naar de herkomst en inhoud van ruim 240 nieuwsberichten waarin het begrip businesscase voorkomt. De resultaten van deze studie, waarin het ideaalmodel van de eigenschappen centraal staat, treft u in Hoofdstuk 4. De Hoofdstukken 5 tot en met 10 zijn het resultaat van zes intensieve casestudies naar besluit- en uitvoeringsprocessen rondom investeringsprojecten in het Nederlandse openbare bestuur. Zo zijn we onder andere te gast bij Wildlands Adventure Zoo in de gemeente Emmen, doen we een leerzame ervaring op bij een nieuw 3D-theater in Groningen en sluiten we de reis af met een bezoek aan de internationale school in de gemeente Haarlemmermeer. We beschrijven en analyseren de casussen aan de hand van beide ideaalmodellen en de bijbehorende onderzoeksinstrumenten. Op deze wijze identificeren we de factoren die bepalend zijn voor bijdrage van de businesscase. Hoofdstuk 11, waarin het conceptueel model de hoofdrol speelt, zet de resultaten van de zes casestudies naast elkaar en gaat in hypothese-generende termen verder op zoek naar de bijdragen van de businesscase.

METHODEN VAN ONDERZOEK

“Regels en methoden leiden tot niets als er geen natuurlijke aanleg meewerkt.” ¹¹⁸

3

3.1 INLEIDING

Hoofdstuk 1 behandelde reeds in hoofdlijnen de belangrijkste strategische keuzen ten aanzien van de onderzoeksopzet. Deze keuzen betroffen onder andere een toelichting op de onderzoeksvragen, een uitleg van het fuikmodel en de uiteenzetting van de argumenten om twee nieuwe ideaalmodellen van de businesscase te construeren. Daarnaast werd uitgebreid stilgestaan bij de intentie van het onderzoek om hypothesen te generen en bij de keuze voor de aard, de omvang en het aantal van de casestudies. In Hoofdstuk 2 stond vervolgens de grote gemene deler uit de literatuur over businesscases centraal. Dit hoofdstuk mondde, na een intermezzo over het nut van ideaalmodellen en na aanvullend literatuuronderzoek, uit in twee ideaaltypische modellen van het besluitvormingsinstrument businesscase. Het slot van Hoofdstuk 2 presenteerde de onderzoeksinstrumenten en het conceptueel model die aan de dataverzameling, ordening en interpretatie van de onderzoeksresultaten van het vervolg van deze studie ten grondslag hebben gelegen. Dit derde hoofdstuk geeft een nadere uiteenzetting van de belangrijkste tactische en operationele keuzen zoals die gemaakt werden in het empirische onderzoek¹¹⁹. Paragraaf 3.2 gaat in op de exploratieve studie, terwijl Paragraaf 3.3 ingaat op de casestudies. Paragraaf 3.4 sluit dit hoofdstuk af met een korte reflectie op de 'navolgbaarheid' van het onderzoek.

3.2 METHODEN EXPLORATIEVE STUDIE

De exploratieve studie onderwierp ruim 240 nieuwsberichten aan een analyse. Deze paragraaf duidt eerst de optiek en de wetenschapsfilosofische inbedding van dit onderdeel. Vervolgens wordt de selectie van onderzoekseenheden verantwoord in termen van validiteit en betrouwbaarheid.

De bestuurskundige optiek van dit onderzoek bracht (o.a. Van Thiel, 2007) een aantal uitdagingen met zich mee. Allereerst is de vraag wat de overheid nu precies is. De invulling van het begrip overheid is multi-interpretabel en in de loop der jaren danig aan verandering onderhevig. Bij de classificatie voor

¹¹⁹ Die keuzes zijn vanzelfsprekend gemaakt voorafgaand aan de uitvoering van het daadwerkelijke empirische onderzoek waarvan de uitkomsten vanaf Hoofdstuk 4 worden beschreven. Dit hoofdstuk is enerzijds een verantwoording achteraf van die gemaakte keuzes, en anderzijds deels een voortuitblik naar wat komen gaat. Daar waar het de verantwoording betreft, wordt geschreven in de verleden tijd.

‘overheid’, ‘non-profit’ en ‘privaat’ werd in dit deel van het onderzoek¹²⁰ een betrekkelijk eenvoudige vraag gesteld: wie is de opdrachtgever of initiatiefnemer: overheidsorganisatie, non-profit-instellingen of private ondernemingen? Daarbij werd als overheid aangemerkt: het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Stichtingsbesturen, verenigingen en zelfstandige bestuursorganen vielen in de groep non-profit. Businesscases afkomstig van particuliere bedrijven, zoals luchtvaartmaatschappijen of energieleveranciers, werden geclassificeerd als privaat. De tweede uitdaging die Van Thiel (2007) schetst, is dat bestuurskundige wetenschap relatief weinig ‘eigen’ theorievorming kent. De ideaalmodellen, als constructen, zijn dan ook als eclectisch te karakteriseren: onder andere vanuit de (micro)economie, managementtheorieën en politicologie werd aan de verschillende dimensies van de modellen inhoud gegeven. Dit deel van de studie betrof, zoals reeds aangekondigd, een kwantitatief¹²¹ explorerend onderzoek. Aansluitend bij twee kenmerken die Baarda (2009) hierbij onderscheidt: Ten eerste waren er van tevoren al ideeën over mogelijk beïnvloedende factoren en ten tweede kon gewerkt worden met checklists. Qua wetenschapsopvatting kon dit deel van het onderzoek beschouwd worden als empirisch-analytisch van aard. Een van de kenmerken van dit type onderzoek betreft het ontologische karakter (zie o.a. Tromp, 2004). Het ‘zijn’ van dingen en ‘hoe zij bestaan’ vormden de basis voor het onderzoek. De ontologie maakt verder duidelijk welke elementen als fundamentele bouwstenen van de werkelijkheid worden gezien.

Bij de verantwoording van de basiskwaliteitseisen ten aanzien van het empirische onderzoek staan de termen validiteit en betrouwbaarheid centraal. Validiteit, oftewel de mate waarin een onderzoek vrij is van systematische fouten, wordt onderverdeeld in ‘interne validiteit’ en ‘externe validiteit’. De verantwoording begint bij de interne validiteit en sluit daarbij aan bij de opvatting van Van der Zee (2004), die interne validiteit omschrijft¹²² als ‘methodologische validiteit’. Daaronder vallen vier concrete vragen die in samenhang worden besproken:

1. Is het correcte onderzoeksdesign toegepast?
2. Is de steekproef op een juiste wijze getrokken?
3. Is er gebruikgemaakt van het juiste meetinstrument?
4. Zijn de juiste analysetechnieken toegepast?

120 Bij de casestudies wordt een nauwkeuriger classificatie gehanteerd.

121 Of wellicht nauwkeuriger: gekwantificeerd.

122 Op zijn ondersteunende website.

De vraag naar het onderzoeksdesign is impliciet al behandeld in de eerste twee hoofdstukken van dit proefschrift. Hier wordt derhalve volstaan met de verwijzing naar de bewezen bruikbaarheid van ideaalmodellen als fundament voor empirisch onderzoek. Een duidelijk steekproefkader ontbrak bij het onderzoek naar de nieuwsberichten. De totale omvang van het aantal businesscases in de media was immers onbekend, omdat er vanzelfsprekend geen register werd bijgehouden. Door de aanwezigheid van cross mediale verbanden en de ontwikkeling van de internettechnologie waren de omvang, de aard en de locatie van de populatie bovendien naar verwachting sterk wisselend. Om deze redenen is gekozen voor een zogenaamde 'quotum-steekproef'. Bij de vaststelling van het quotum werden primair de volgende criteria en werkwijzen gehanteerd:

- A. Voldoende omvang voor statistische analyse met de chikwadraattoets. Deze toets werd gebruikt om te bekijken of het verband tussen de nominale variabelen, naar een vooraf bepaalde waarschijnlijkheid, al dan niet op toeval berustte;
- B. Haalbaarheid qua tijdsbesteding en onderzoekscapaciteit. De onderzoekseenheden betroffen artikelen waarin het woord businesscase¹²³ wordt gebruikt. Ten eerste is direct gezocht op sites van nieuwsbronnen. Vervolgens is via algemene zoekmachines (o.a. Google, Google Scholar) gezocht met als zoektermen: 'businesscase', 'business case' en 'business-case'. Daarna werd dieper gezocht via de gespecialiseerde database Lexis Nexis.

De 'constructvaliditeit' en 'begripsvaliditeit' ten aanzien van het theoretisch raamwerk werden geborgd door het gebruik van bronnen van meerdere typen, bronnen uit verschillende disciplines, bronnen uit verschillende jaren en bronnen uit verschillende landen. Bovendien is het theoretisch raamwerk mede gebaseerd op recente wetenschappelijke publicaties op het gebied van de businesscase.

Wat betreft de analysetechnieken waren de volgende overwegingen relevant. In totaal werden 244 nieuwsberichten geanalyseerd, waarbij de volgende categorieën zijn onderscheiden: buitenlandse kranten (n = 82), Nederlandse landelijke dagbladen (n = 75) en Nederlandse regionale dagbladen (n = 72). Een beperkt aantal artikelen (n=14) was rechtstreeks afkomstig van commerciële of maatschappelijke organisaties. Deze artikelen zijn opgenomen in de categorie 'overig'. Eén artikel was afkomstig uit een opinietijdschrift. De (beschrijvende) statistiek bestond uit het aantonen van de relatie tussen telkens twee nominale

123 En spellingsvarianten van dit begrip.

variabelen gegenereerd met kruistabellen. Daarbij werd (zie o.a. De Heus, Van der Leeden & Gazendam, 1995) bepaald of het verband statistisch significant was. Om te kunnen zeggen dat de kans zo klein was dat het gevonden verband niet op toeval berustte en dat naar de populatie gegeneraliseerd kon worden, maakte dit onderzoek consequent gebruik van de chikwadraattoets (χ^2 -toets)¹²⁴. Bij alle analyses is gekozen voor een betrouwbaarheidsinterval van 95 procent ($\alpha = 0,05$), zoals in de sociale wetenschappen gebruikelijk is. De nulhypothese houdt in dat er geen enkel verband tussen de variabelen wordt verondersteld. Dit onderzoek verwierp de nulhypothese¹²⁵ als de uitkomst van de chikwadraattoets (p-waarde) kleiner was dan 0,05. De uitkomsten van de chikwadraattoets zijn gegenereerd in het spreadsheetprogramma Excel. Het voordeel van deze werkwijze is dat deze uitkomsten betrekkelijk gemakkelijk te reproduceren en te interpreteren zijn.

Externe validiteit heeft betrekking op de generalisatie van de onderzoeksresultaten. Zijn deze wel algemeen geldend? Om de kans op een zogenaamde 'sampling bias'¹²⁶ te minimaliseren, werd de selectie van de onderzoekseenheden uitgevoerd door derden¹²⁷. Of de steekproef daadwerkelijk een goede afspiegeling van de populatie was, valt pas met zekerheid te zeggen als dergelijk onderzoek door een andere onderzoeker wordt herhaald en gelijksoortige uitkomsten blijkt te bieden.

De 'betrouwbaarheid' verwijst naar de mate waarin het onderzoek vrij is van toevallige fouten. Ter borging van de betrouwbaarheid zijn de volgende maatregelen uitgevoerd:

- A. Er is een digitaal en een fysiek databestand aangelegd en aantekeningen zijn gearchiveerd;
- B. Alle artikelen zijn minimaal tweemaal geanalyseerd om consistentie te waarborgen;
- C. De gegevensinvoer is gecodeerd en gestandaardiseerd;
- D. Er is met zoekopdrachten en filters gecheckt op foutieve en inconsistente invoer;
- E. Er is gebruikgemaakt van een zogenaamde 'peer-debriefing'.

124 Voor de volledigheid de gehanteerde formule en een toelichting op de afkortingen met betrekking tot de toepassing van de chikwadraattoets: $\chi^2 = \sum (W-V)^2 / V$. Hierbij geldt: χ^2 = chikwadraat, $\sum$ = de som van, W = Werkelijke waarde, V = Verwachte waarde n = aantal; p = p-waarde (probability); df = degrees of freedom; (rijen -1) x (kolommen-1); χ^2 = chikwadraat (toetsingsgrootte, absoluut getal); α = significantieniveau of onbetrouwbaarheidsdrempel, in dit onderzoek gesteld op: 0,05; Als: $p < \alpha$: er is sprake statistisch relevante samenhang tussen de variabelen.

125 De chikwadraattoets geeft overigens geen antwoord op de vraag hoe sterk de samenhang is.

126 De systematische fout dat vooringenomenheid van de onderzoeker de selectie beïnvloedt.

127 Studenten van de Thorbecke Academie, onderdeel van NHL Stenden Hogeschool. Zie bijlage I voor een overzicht van de namen.

Bij wijze van afsluiting van deze paragraaf kan, met oog op de borging van validiteit en betrouwbaarheid, worden vermeld dat de resultaten en methoden van de exploratieve studie zijn gepubliceerd in een wetenschappelijk tijdschrift.

3.3 METHODEN CASESTUDIES

Deze paragraaf gaat kort in op de aard van casestudies in algemene zin en geeft een nadere toelichting op de methodologische stappen die concreet gezet zijn in dit deelonderzoek. Ook gaat deze paragraaf in op de gehanteerde selectiecriteria voor de casestudies.

Waar het om draait in de casestudie is het sociale verschijnsel. In dit deel van het onderzoek betrof dat het gebruik van de businesscase in besluitvormingsprocessen in de (semi-)publieke sector. Casestudies worden gekenmerkt door een intensieve benadering. Bij casestudies is het te bestuderen sociale verschijnsel gekoppeld aan één bepaalde aanwijsbare sociale eenheid, de 'drager' van dat verschijnsel: een individu, een organisatie, een stad of een land (o.a. Swanborn, 2013). In deze studie werd het verschijnsel in beginsel vanuit het perspectief van één organisatie belicht¹²⁸. De studie vond plaats in de 'natuurlijke omgeving' binnen een beperkte periode en er werden diverse databronnen geraadpleegd. De veranderingen werden beschreven en boden daardoor ook verklaringsgronden. Om de resultaten te kunnen vergelijken en om te kunnen generaliseren, hanteerde het onderzoek een multipelcasestudieontwerp: de zes casussen werden op dezelfde manier uitgevoerd (Yin, 1994). In dit deel van het onderzoek was verder sprake van een 'interpretatieve casestudie' (o.a. Lijphart, 1971). De theorie werd hierbij voornamelijk gebruikt om aandachtspunten en variabelen te selecteren, bevindingen te interpreteren en in een later stadium hypothesen te genereren (zie ook: Welch, Piekkari, Plakoyiannaki & Paavilainen-Mäntymä, 2011).

Het casestudieontwerp is geïnspireerd op het achtstappenplan¹²⁹ van Jansen (2005). Dit plan wordt hier kort toegelicht. De interne doelstelling van de casestudies was om inzicht te vergaren in de toegevoegde waarde van de businesscase in publieke besluitvormingsprocessen. De externe doelstelling was

128 Gebleken is echter dat de bijdrage van de businesscase juist bepaald werd door de interactie van meerdere actoren.

129 Deze stappen zijn: bepaling kennisdoel, keuze waarnemingsmethode, selectie van onderzoekseenheden, opstellen vragenlijst, manier van dataverwerking, manier van codering en vergelijkbaar maken, analyse en vergelijking, rapportering en presentatie. Hierbij wordt opgemerkt dat dit stappenplan oorspronkelijke bedoeld was voor de methode kwalitatieve survey.

om bij te dragen aan professionele besluitvorming in de publieke sector, met het oog op een efficiënte en effectieve inzet van publieke middelen. Bij het uitvoeren van een aantal casestudies (Yin, 1994) werd de focus in eerste instantie gelegd op beschrijvende en interpreterende vragen als:

- Gedurende welke fasen in het besluitvormingsproces werd de businesscase gebruikt?
- Op welke wijze werd de businesscase gebruikt in besluitvormingsprocessen?
- Welke rol werd aan de businesscase toegeschreven?
- Waarom of waardoor heeft de businesscase deze rol gekregen in de besluitvormingsprocessen?

3

De waarnemingsmethode is gebaseerd en geïnspireerd op de narratieve methode. Sools (2011) omschrijft narratief onderzoek in de eerste plaats als een metatheoretische stroming of benadering die niet specifiek aan een discipline is gebonden. Van narratief onderzoek is sprake als verhalen dienen als data. De narratief legt niet zozeer het accent op de feiten, als wel op de betekenis van de feiten, ervaringen en gebeurtenissen in hun onderlinge samenhang. Het is (o.a. Kelchtermans, 1994; Langley, 1999) de duiding die tot de kern van het narratieve discours behoort. Duiding veronderstelt, met andere woorden, niet alleen de beschrijving, maar ook de interpretatie en evaluatie. Narratieven werden in dit onderzoek opgevat (zie o.a. Van der Bol & Van den Arend, 2007; Vloet, 2015) als de manier waarop handelingen van de actoren en bepaalde gebeurtenissen kunnen worden begrepen en overgebracht. In de narratieve weergave worden feiten en gebeurtenissen daarom altijd in hun context (Clandin & Connelly, 2000; Flyvbjerg, 2006) geschetst, zodat een betekenisvol geheel ontstaat. Met de context wordt bedoeld op zowel de materiële, institutionele omgeving, als de sociale, culturele en de intrapersonlijke omgeving. De narratief kent verschillende indelingsvormen. Dit onderzoek hanteerde een klassieke indeling: begin-midden-eind (zie ook: Noordenbos, 2011). Kortom, deze studie gebruikte de volgende elementen vanuit de narratieve methode:

1. Een schets van de context. De materiële, institutionele omgeving en de sociale, culturele en de intrapersonlijke omgeving kregen ruime aandacht;
2. Een adequaat feitenrelaas. De gebeurtenissen rondom de businesscase werden nauwgezet beschreven en waar nodig in tijdlijnen weergegeven;
3. Een duiding van de gebeurtenissen. Hierbij werd aan een of meerdere betrokkenen gevraagd om feedback op de interpretatie van de onderzoeker.

Doordat er meerdere manieren van dataverzameling gebruikt werden, was tevens sprake van triangulatie (Verhoeven & Reed, 2011). Alle onderzoekseenheden betroffen recente investeringsprojecten in het publieke domein waarbij het gebruik van de businesscase een zichtbare rol speelde. Gestreefd is naar een zo groot mogelijk bereik met een beperkt aantal casussen. Hierbij waren de volgende overwegingen, samengevat in Tabel 3.1, relevant:

1. Er is gestreefd naar een ruime spreiding over verschillende maatschappelijke thema's. Hierbij is aangehaakt bij het primaire doel dat de initiatiefnemer voor ogen had met het betreffende investeringsproject of activiteit. De businesscase van het Infoversum in Groningen is bijvoorbeeld gelabeld als 'wetenschap'¹³⁰. Het primaire doel van deze investering was namelijk, hoewel de entertainmentfactor een belangrijke rol speelde, om studenten en anderen geïnteresseerden kennis te laten nemen van de academische noviteiten op het gebied van astronomie;
2. De geselecteerde casussen bevonden zich, ten tijde van de start van analyse, in uiteenlopende stadia van het besluitvormingsproces. Zo was de casus ss Rotterdam al uitgebreid en formeel geëvalueerd, terwijl de uitvoering van de internationale school in de gemeente Haarlemmermeer nog gestart moest worden. Er is ook een casus geselecteerd waarbij besloten is om het project niet ten uitvoer te brengen. Dit betrof het negatieve besluit ten aanzien van het gemaal bij Lauwersoog;
3. De zes geselecteerde casussen moesten als geheel inzicht geven in de verschillende bestuursorganen in het Nederlandse openbaar bestuur. Aan bod kwamen daarom: het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Ook maatschappelijke organisaties (o.a. woningbouwcorporatie), (publiek-private) samenwerkingsverbanden (bijv. Randstad Regio) en hybride organisaties (o.a. Schiphol) werden in de analyse betrokken;
4. Zowel projecten die, om uiteenlopende redenen¹³¹, veelvuldig in de belangstelling hebben gestaan, als projecten die in relatieve stilte zijn uitgevoerd, werden in het onderzoek opgenomen. De twee extremen, als het gaat om exposure, zijn: Lelystad Airport aan de ene kant van het spectrum en de casus IGBO Hoofddorp aan de ander kant van het spectrum;
5. Ten slotte is gekeken naar de mate van complexiteit van de investeringsprojecten. De complexiteit betreft een samenstel van de drie aspecten, te weten: de bestuurlijk-juridische aspecten, de technische uitdagingen en de financiële omvang.

130 Wetenschap valt binnen de indeling van het CBS (zie indeling exploratieve studie) overigens onder het thema Onderwijs.

131 Omvang van de investeringsbedragen, transparantie van de procedures, mate waarin het project als 'geslaagd' wordt ervaren, politieke complexiteit, actualiteit, etc.

De navolgende tabel, Tabel 3.1, geeft de selectiecriteria overzichtelijk weer. De mate van kleuring van de cel is een indicatie voor de 'score' van de betreffende casus op het betreffende criterium.

Tabel 3.1: Criteria casusselectie

Casus	Thema	Criteria	Spreiding over (bestuurs)organen							
			Fase besluitvormingsproces	Het Rijk	Provincie(s)	Gemeente(n)	Waterschappen	Samenwerkingsverbanden	(Hybride) Organisaties	Exposure
Wildlands Emmen	Vrije tijd en cultuur									
Lelystad Airport	Verkeer en vervoer									
Gemaal Lauwersoog	Natuur en milieu									
ss Rotterdam	Bouwen en wonen									
Infoversum Groningen	Weten-schap									
IGBO Hoofddorp	Onder-wijs									

Toelichting per criterium / kolom:

1. Thema: De indeling is ontleend aan het Centraal Bureau voor de Statistiek.
2. Fase besluitvormingsproces: Hoe donkerder de blauwtint, hoe verder het project is in het besluitvormingsproces. De blanco cel staat voor het project dat niet is uitgevoerd.
3. Spreiding over bestuursorganen: Hoe donkerder de roodtint, hoe sterker het betreffende orgaantype betrokken is geweest. Blanco cellen staan voor 'geen betrokkenheid' of 'betrokkenheid in zeer geringe mate'.
4. Exposure: Hoe donkerder de groentint hoe groter de exposure is in termen van media-aandacht en politieke gevoeligheid.
5. Complexiteit: Hoe donkerder de bruintint hoe complexer het project is in technisch, bestuurlijk en juridisch opzicht.

Wat betreft de gegevensverzameling, zijn grofweg drie dataverzamelingsformulieren gehanteerd. Het eerste formulier betrof de context van het besluitvormingstraject. Hierin werd een onderscheid gemaakt tussen de algemene, de institutionele, de materiële, en de intrapersoonlijke omgeving. Tabel 3.2 geeft de belangrijkste vragen die van toepassing waren op deze omgevingsfactoren en mogelijke alternatieve instrumenten weer. Het tweede formulier, dat te zien is in Tabel 3.3, ging in op de dimensies van het ideaalmodel met betrekking tot de functies: management ten aanzien van het duivelsvierkant, een langetermijnorientatie, de organisatorische invulling en de aansturing van stakeholders. Het derde formulier, dat te zien is in Tabel 3.4, had betrekking op het ideaalmodel met betrekking tot de eigenschappen van de businesscase. Concreet betrof dit bijvoorbeeld de wijze waarop en de mate waarin inhoudelijke componenten zoals de aanleiding en risico's werden verwoord¹³².

Tabel 3.2: Dataformulier context en alternatieve instrumenten

Onderdeel	Belangrijkste vragen of signaalwoorden
Algemene omgeving	<p>Hoe kenmerkt zich de situatie wat betreft de omvang en samenstelling van de bevolking?</p> <p>Hoe laat de economische situatie zich kenschetsen?</p> <p>Hoe kenmerken zich de sociaal-culturele structuren en welke omgangsvormen zijn zichtbaar?</p> <p>Wat is de heersende politieke kleur en politieke richting en welke normen en waarden zijn te onderscheiden?</p> <p>Welke thema's zijn te onderscheiden op het gebied van ecologie en duurzaamheid?</p> <p>Wat is de stand van zaken met betrekking tot de beschikbaarheid en de ontwikkeling van technologie?</p>
Institutionele omgeving	<p>Welke organisaties zijn direct betrokken bij de investeringsbeslissing?</p> <p>Welke organisaties zijn indirect betrokken?</p> <p>Wat is de rol van de betrokken organisaties?</p> <p>Hoe kunnen deze organisaties getypeerd worden?</p>
Materiële omgeving	<p>Wat is de financiële situatie van de betrokken partijen?</p> <p>Waar vindt het project plaats?</p> <p>Hoe kenmerkt zich de fysieke omgeving?</p> <p>Welke projecten op het gebied van infrastructuur en landschapsinrichting worden in de nabijheid uitgevoerd?</p>

132 Voor het geheel gold dat expliciet onderzoek werd gedaan naar de ontwikkelingen die zich voordeden ten aanzien van de context en de functies en eigenschappen van de businesscases.

Tabel 3.2: Vervolg

Onderdeel	Belangrijkste vragen of signaalwoorden
Intrapersoonlijke omgeving	Wie zijn de betrokkenen en wat zijn hun eigenschappen? Hoe kunnen de intrapersoonlijke factoren van de hoofdrolspelers zoals leeftijd, geslacht en (loop)baan van invloed zijn op de gebeurtenissen?
Signaalwoorden Alternatieve instrumenten	(Maatschappelijke) kosten-batenanalyse, kosten-effectiviteitsanalyse, businessplan, bedrijfsplan, communicatie(plan), planning-en-controlcyclus, rapportages, haalbaarheidsstudie, risicomanagement, evaluatie, second opinion, enquête, behoeftepeiling, toezicht, et cetera.

Tabel 3.3: Dataformulier ideaalmodel functies

Dimensies ideaalmodel	Belangrijkste vragen
Managen duivelsvierkant	Worden er voldoende middelen gegenereerd om het initiatief te starten en uit te voeren? Welke partij verstrekt deze middelen en waarom? Zijn er budgettaire kaders en worden deze gerespecteerd? Zo ja: hoe? Zo nee: waarom niet? In hoeverre worden maatregelen volgens plan genomen? In hoeverre is helder welke resultaten worden opgeleverd? In hoeverre is er sprake van maximalisatie van de doelstellingen?
Langetermijnnoriëntatie	Binnen welke langetermijnstrategie, welke visie of welk beleidsplan past het initiatief? Op welke wijze worden de alternatieven en/of varianten tegen elkaar afgewogen? Is er vooraf een businesscase opgesteld en in hoeverre wordt deze bijgesteld en vindt er evaluatie plaats? Op welke wijze wordt geanticipeerd op toekomstige problemen en ontwikkelingen?
Organisatorische invulling	In hoeverre doen zich knelpunten voor en op welke wijze worden deze opgelost? Hoe zien de informatie-, communicatie- en controle-systemen eruit? Wie zijn hierin de belangrijkste stakeholders? Op welke wijze worden taken en bevoegdheden belegd?
Aansturen stakeholders	In hoeverre dragen stakeholders en eigenaren daadwerkelijk verantwoordelijkheid voor het beschikbaar stellen van de benodigde middelen? In hoeverre en op welke wijze wordt het aantal uitvoerende partijen geminimaliseerd?

Tabel 3.4: Dataformulier ideaalmodel eigenschappen

Dimensies ideaalmodel	Belangrijkste vragen
Inhoud	<p>Op welke wijze komen de volgende zaken aan de orde?</p> <ul style="list-style-type: none"> • De aanleiding en de noodzaak van het investeringsvoorstel; • De onderscheiden risico's en mogelijke tegenmaatregelen; • De alternatieven of varianten die in besluitvormingsstukken worden benoemd; • De uitdagingen op technologisch gebied en de benodigde hulpmiddelen; • De planning van het project in termen van mijlpalen en tijdslijnen; • De impact die het project heeft op de (bestaande) organisatie.
Karakter	<p>Welke kwantitatieve argumenten worden gebruikt?</p> <p>Welke kwalitatieve argumenten worden gebruikt?</p>
Belanghebbenden	<p>Op welke wijze worden de belangen van de stakeholders benoemd?</p> <p>Op welke wijze worden de belangen van de eigenaren gediend?</p>
Transformatieproces	<p>Welke investeringen worden onderscheiden?</p> <p>In hoeverre wordt gerefereerd aan de activiteiten in het productieproces?</p> <p>Wat zijn de beoogde op te leveren producten en diensten?</p> <p>Wat zijn de beoogde effecten van deze producten en diensten?</p> <p>Welke neveneffecten worden onderkend?</p> <p>Welke rol spelen de begrippen efficiency en effectiviteit?</p> <p>Op welke wijze wordt aannemelijk gemaakt dat het een 'goede' investering betreft?</p>

De wijze van dataverzameling en dataverwerking liet zich als volgt karakteriseren. De context werd breed benaderd met in eerste instantie een deskresearch¹³³ naar nieuwsberichten, sectorrapportages, adviesrapporten en beleidsdocumenten. Bij de analyse werd vervolgens ingezoomd¹³⁴ op documenten die specifiek betrekking hebben op het project in het algemeen en de businesscase in het bijzonder. Onder deze documenten vallen onder andere vergaderstukken, evaluatierapporten,

133 Waarbij over het algemeen gestart werd met zoekopdrachten in zoekmachines waaronder Google, internetapplicaties zoals YouTube en LinkedIn, landelijke bronnen zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek en algemene media zoals de Nederlandse Omroep Stichting en regionale en lokale nieuwsorganisaties.

134 Het zoekproces werd daarbij voortgezet in documentatie- en informatiesystemen van de betrokken organisaties (o.a. gemeenten, waterschappen en het Rijk). Waar nodig is door respondenten in enkele gevallen aanvullende documentatie verstrekt.

bestuurlijke documenten, technische studies en de onderscheiden business-case(s). Belangrijk voorwerk voor de casestudies is overigens gedaan door studenten van de Thorbecke Academie, onderdeel van NHL Stenden Hogeschool¹³⁵. De conceptverslagen van de casestudies zijn zoveel mogelijk voorgelegd aan professionals die bij de projecten betrokken zijn geweest. Deze respondenten waren werkzaam bij: Gemeente Emmen, Omgevingsraad Schiphol, Stichting Advisering Bestuursrechtspraak, Wetterskip Fryslân, Gemeente Groningen en de Gemeente Haarlemmermeer. De respondenten hebben de conceptverslagen¹³⁶ van het betreffende project getoetst op inhoud en feedback verstrekt ten aanzien van de interpretatie van de resultaten.

De casestudies zijn alle opgesteld naar analogie van de geschetste contextuele factoren en de beide ideaalmodellen. De analyse vond plaats aan de hand van de raakvlakkenmatrix zoals gepresenteerd in Paragraaf 2.8.4. De gegevensverzameling en -verwerking werden daardoor vergelijkbaar en analyseerbaar (zie o.a. Swanborn, 2013). Risico's die kleven aan het gebruik van de narratief, bijvoorbeeld een te vrije weergave van meningen en ervaringen (Wester, 2003) werden ook ondervangen door het gebruik van ideaalmodellen, analyse-instrumenten en reviewmomenten. Dit onderzoek streefde qua aard en opzet, conform de doelstelling van de narratieve methoden (zie o.a. Wester, 2003), naar een dialoog met derden zoals professionals, bestuurders en studenten. Bij wijze van finale methodologische waarborg wordt verwezen naar de publicatie van de eerste casestudie van dit proefschrift over Wildlands Adventure Zoo te Emmen in een wetenschappelijk tijdschrift.

De vergelijkende studie, zoals die centraal staat in Hoofdstuk 11, bekeek in hoeverre patronen zichtbaar zijn in de bijdragen van de businesscase die blijken uit de zes casestudies. Deze betreffen niet zozeer statistisch relevante correlaties, daarvoor is het aantal casestudies te klein en het aantal variabelen te groot, maar vooral hypothesen-genererende uitspraken. De hypothese werden genereerd door een systematische inzet van het onderzoeksinstrument 'raakvlakkenmatrix'. De illustraties, nuances en bekrachtigingen volgden uit de inzet van het instrument 'raakpuntenmatrix'. De hypothesen zijn verwoord in

135 De lijst met namen is opgenomen als bijlage bij dit onderzoek.

136 Bij de casus Infoversum Groningen hebben medewerkers van de gemeente Groningen in de fase van voorstudie input geleverd. Studenten, zie de bijlage voor de namen, hebben het verslag van de casus ss Rotterdam van feedback voorzien. De casus ss Rotterdam is dermate uitgebreid geëvalueerd en gedocumenteerd dat het niet nodig werd geacht om het verslag voor te leggen aan betrokkenen van destijds.

de termen van het conceptueel model, te weten: succesfactoren, faalfactoren, contingentiefactoren en alternatieve instrumenten. Meer details ten aanzien van de systematiek van de vergelijkende studie, leest u in Hoofdstuk 11.

3.4 AFSLUITING

Voordat we de eerste empirische resultaten presenteren, sluiten we dit hoofdstuk af met korte uiteenzettingen over de navolgbaarheid en het type onderzoek. Ten aanzien van de navolgbaarheid sluiten we aan bij Van IJzendoorn (1986):

“Navolgbaarheid is om verschillende redenen kenmerkend voor wetenschapsbeoefening. De wetenschappelijke discussie bestaat bij gratie van de navolgbaarheid van onderzoek. Het formuleren van kritiek en het voortbouwen op prestaties uit het verleden is alleen mogelijk als het onderzoeksverslag meer voorstelt dan de allerindividueelste expressie van de allerindividueelste emotie.” (p. 498).

De methodologische verantwoording uit dit hoofdstuk verwoordde de navolgbaarheid ten aanzien van het type onderzoek, de borging van validiteit, betrouwbaarheid en transparantie. Wat betreft de typering van het onderzoek werd eerder de overgang van verkennend naar beschrijvend naar verklarend onderzoek geschetst. Vervolgens werd ook de combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoekstechnieken toegelicht. Wat betreft de constructvaliditeit refereerde de paragraaf aan het consequente gebruik van de opgestelde ideaalmodellen. De methodologische validiteit werd met name verantwoord door het toepassen van statistische analyses in de exploratieve studie enerzijds, en de verantwoording van het ontwerp van de casestudies anderzijds. Ten aanzien van de betrouwbaarheid werd met name belang gehecht aan het uitvoeren van tal van controlemaatregelen ten aanzien van de gegevensverzameling en de interpretaties. Zo werd gebruikgemaakt van feedbackloops met zowel directbetrokkenen bij de onderzochte casussen, als buitenstaanders. Het laatste aspect dat beoogde bij te dragen aan de navolgbaarheid, betrof de wijze van presentatie van de onderzoeksgegevens. Ten aanzien van de exploratieve studie werd gekozen voor heldere presentatietechnieken, zowel visueel als tekstueel, van de uitkomsten van de beschrijvende statistiek. Wat betreft de casestudies werd, in lijn met de narratieve methode, gekozen voor structuren en methoden die de dialoog met de lezer stimuleren.

Wat betreft het doel van de studie als geheel is het goed te vermelden dat normatieve vragen, zoals de vraag of de ‘goede’ besluiten genomen worden en

de vraag of besluiten 'gerechtvaardigd' zijn (o.a. Rawls, 1999; Kukathas, 1990; Nozick, 2003), buiten het bereik van deze studie vallen. Ook de beantwoording van de vraag in hoeverre besluiten daadwerkelijk bijdragen aan het behalen van (maatschappelijke) doelstellingen (zie o.a. Bressers, 1993), behoort niet tot het primaire doel van deze studie. Ook gaat het onderzoek goeddeels voorbij aan de Public-Choice-benadering die omschreven wordt als de toepassing van de methodologie van de economische wetenschap op het gebied van politiek (Mueller, 2003; Brennan & Buchanan, 1998). Dit geldt eveneens voor de inzet van het actuele sociaalwetenschappelijke debat over kerntaken van de overheid, dat in meer filosofische zin opgevat kan worden als de vraag waar het evenwicht ligt tussen spontane en gemaakte orde (Lehning, 1988). In deze dissertatie is daarentegen, zoals in Hoofdstuk 1 reeds is verwoord, sprake van een evaluatief onderzoek naar beleid waarbij de focus ligt op het besluitvormings- en uitvoeringsproces en de aandacht zich vervolgens toespitst op de inzet van één specifiek artefact (vgl. Arentsen, 1998; Bakker, 1985) te weten de businesscase. De navolgende hoofdstukken zijn het resultaat van het empirische onderzoek naar dat artefact. Nogmaals samenvattend: Hoofdstuk 4 doet verslag van de exploratieve studie naar de 244 nieuwsberichten, terwijl de Hoofdstukken 5 tot en met 10 in het teken zullen staan van de zes casestudies. Hoofdstuk 11 analyseert de casestudies in samenhang.

RESULTATEN EXPLORATIEVE STUDIE

"Hoe meer we studeren, hoe meer we onze onwetendheid ontdekken." ¹³⁷

4

4.1 INLEIDING EN VERANTWOORDING

Dit hoofdstuk beantwoordt onderzoeksvraag 4 van het onderzoek, te weten: In welke maatschappelijke thema's en sectoren komt de businesscase voor? Daarnaast start het hoofdstuk met de beantwoording van onderzoeksvraag 5: welke elementen van de ideaalmodellen zijn in de praktijk zichtbaar? De exploratieve studie waarvan dit hoofdstuk verslag doet, betrof een onderzoek naar 244 binnenlandse en buitenlandse nieuwsberichten waarin geschreven wordt over uiteenlopende businesscases. In dit deel van het onderzoek stond het ideaalmodel met betrekking tot de Eigenschappen van de businesscase centraal, aangevuld met één specifiek cluster dat afkomstig is uit het ideaalmodel van de Functies, namelijk het Gebruiksmoment¹³⁸. Dit hoofdstuk hanteert daarom de term 'samengestelde ideaalmodel'. Paragraaf 4.2 verkent de eerste empirische resultaten op basis van 'rechte tellingen'. In de navolgende vijf paragrafen (4.3 t/m 4.7) worden de resultaten ten aanzien van de vijf onderscheiden clusters van het samengestelde ideaalmodel gepresenteerd. Deze clusters zijn achtereenvolgens: Inhoud, Karakter, Belanghebbenden, Gebruiksmoment en Transformatieproces. Deze clusters werden alle vijf geanalyseerd op basis van jaartal, bron, sector en thema. Tot slot volgt in Paragraaf 4.8 een voorlopige conclusie over de verspreiding en het gebruik van de businesscase.

Het is goed om drie opmerkingen te plaatsen voor de resultaten gepresenteerd worden. Ten eerste waren het niet de businesscases zelf die onderzocht werden, maar nieuwsberichten over verschillende businesscases. Vanwege de leesbaarheid wordt in dit hoofdstuk niettemin soms van businesscases gesproken waar de onderzoekseenheden dus feitelijk artikelen over de businesscase betreffen. Ten tweede worden in de analyse soms termen gebuikt zoals 'beter' en 'vollediger'. Dit betreft een afspiegeling van de artikelen ten opzichte van het ideaalmodel, en geen normatief oordeel. Ten derde wordt in de nieuwsberichten uiteraard zelden gebruik gemaakt van de theoretische termen waaruit het samengestelde ideaalmodel is opgebouwd. Het is daarom van groot belang om aan te geven (zie ook: Middendorp, 1981) op welke wijze de elementen uit de theorie konden worden herkend. Tabel 4.1 laat middels sleutelwoorden zien op welke wijze het samengestelde ideaalmodel in de praktijk, dat wil zeggen in de nieuwsberichten, zichtbaar was¹³⁹.

138 Dit betreft de vraag of de businesscase ex-ante, ex-durante of ex-post wordt ingezet.

139 Het betreft een niet-limitatief overzicht.

Tabel 4.1: Vertaling clusters en elementen samengesteld ideaalmodel naar de praktijk

Cluster (Theorie)	Element (Theorie)	Sleutelwoorden (Praktijk)
Inhoud	Technologie	Technische uitdagingen, beschikbaarheid en ontwikkelingen in techniek
	Alternatieven	Andere mogelijkheden, nuloptie, beter/ slechter dan...
	Aanleiding	Geschiedenis, nut en noodzaak, reden, oorzaak
	Risico's	Valkuilen, obstakels, moeilijkheden
	Impact op organisatie	Organisatiestructuur en cultuur, personeelsbestand, strategische koers
Karakter	Planning	Data, fasering, mijlpalen
	Kwantitatief	Omzet, marktgroei of economische groei, investeringsbedragen, winstgevendheid, terugverdientijd
	Kwalitatief	Argumenten in termen van klant- of medewerkertevredenheid, maatschappelijke kosten en baten, persoonlijke of maatschappelijke overtuigingen
Belanghebbenden	Eigenaren	Aandeelhouders en investeerders
	Andere stakeholders	Klanten, leveranciers, concurrenten, toezichthouders, actiegroepen
Gebruiksmoment	Ex-ante	Voor uitvoering van het project of programma
	Ex-durante	Heroverweging, aanpassing, herziening planning
	Ex-post	Terugblikkend, retrospectief, achteraf
Transformatie-proces	Input	Kapitaal/Investing, productiefactoren, menskracht, kennis
	Proces	Productieketen, efficiency, verspilling, logistiek
	Output	Concrete resultaten, goederen, diensten of producten
	Outcome	Gewenste en ongewenste effecten, verwachte en onverwachte effecten, maatschappelijke winst of verlies, bedrijfseconomische winst of verlies

4.2 VERKENNING RESULTATEN

Deze paragraaf bevat een globale verkenning van de empirische resultaten. De aanleiding van dit onderzoek lag in de aanname dat de businesscase in toenemende mate aan populariteit wint. Figuur 4.1, waarin de onderzochte artikelen zijn ingedeeld naar jaartal, versterkt dit vermoeden¹⁴⁰.

(n = 244)

Figuur 4.1: Berichtgeving over de businesscase in de periode 1996-2014.

Figuur 4.2 indiceert vervolgens eveneens dat de populariteit van de businesscase toeneemt en, naar het zich laat aanzien, anno 2014 nog niet gepeikt heeft.

(n = 177)

Figuur 4.2: Berichtgeving over de businesscase over de jaren 2011-2014.

¹⁴⁰ Bij het samenstellen van het databestand vormden de jaartallen geen selectie criterium.

Op welke thema's¹⁴¹ en domeinen is de businesscase van toepassing? Op basis van de onderzochte nieuwsberichten laat Tabel 4.2 zien dat het gebruik van de businesscase voorkomt in een divers palet aan thema's, waarin 'harde' sectoren zoals ondernemingen, industrie en energie, en verkeer en transport oververtegenwoordigd zijn.

Tabel 4.2: Het gebruik van de businesscase in verschillende thema's

Thema	Aantal	Percentage
Landbouw	5	2,1%
Onderwijs	4	1,6%
Ondernemingen	37	15,2%
Financiële en zakelijke dienstverlening	23	9,4%
Overheid en politiek	9	3,7%
Gezondheid en welzijn	21	8,6%
Bouwen en wonen	13	5,3%
Internationale handel	4	1,6%
Werk en sociale zekerheid	7	2,9%
Ontspanning en cultuur	23	9,4%
Industrie en energie	38	15,6%
Natuur en milieu	11	4,5%
Bevolking	1	0,4%
Veiligheid en justitie	3	1,2%
Verkeer en transport	43	17,6%
Onduidelijk	2	0,8%
Totaal	244	100%

(n = 244)

'Harde' sectoren hebben dus de overhand. Betekent dit dan ook dat het instrument businesscase vooral in de marktsector wordt gebruikt¹⁴²? Het antwoord hierop is genuanceerd, zoals Figuur 4.3 laat zien. Het besluitvormingsinstrument businesscase is breed geaccepteerd. De marktsector is oververtegenwoordigd,

141 Ontleend aan de indeling van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Bij de indeling is gekozen voor het primaire doel van het betreffende project of activiteit. Een businesscase voor de bouw van een theater is bijvoorbeeld gelabeld als 'Ontspanning en cultuur' en niet als 'Bouwen en wonen' ook al is er bij de bouw van het theater ook sprake van woningbouw.

142 Primair is de opdrachtgever van de businesscase als uitgangspunt genomen voor de labeling. Ruim een derde van de onderzochte artikelen heeft betrekking op overheidsorganisaties. Hieronder worden verstaan: het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Een voorbeeld hiervan is de bouw van een gemaal. Een minderheid heeft betrekking op de non-profitsector. Hieronder worden bijvoorbeeld verstaan: stichtingen, culturele instellingen en schoolbesturen. Businesscases voor computerfirma's, luchtvaartmaatschappijen en dergelijke vallen vanzelfsprekend onder de marktsector. Een significant deel (19%) van de artikelen blijkt hybride van herkomst te zijn. Er is daarbij sprake van een combinatie van publieke en private partijen (bijvoorbeeld bij de aanbesteding van openbaar vervoer), maar uit het artikel blijkt niet waar het initiatief vandaan komt of wie de primaire belanghebbende dan wel de opdrachtgever is.

maar ook overheidsinstellingen en de non-profitsector blijken dit instrument te hebben opgenomen in hun gereedheidskist. Verder is de businesscase nadrukkelijk vertegenwoordigd in hybride constructies, oftewel samenwerkingsverbanden.

(n = 244)

Figuur 4.3: Het gebruik van de businesscase binnen de sectoren.

De vervolgparagrafen gaan nader in op de vraag in hoeverre het gebruik van de businesscase, blijkend uit nieuwsberichten, in de praktijk een weerspiegeling is van de vijf onderzochte clusters van het samengestelde ideaalmodel. Ter herhaling: de vijf clusters zijn: *Inhoud*, *Karakter*, *Belanghebbenden*, *Gebruiksmoment* en *Transformatieproces*. Aan elk cluster wordt een paragraaf gewijd, waarbij de resultaten geanalyseerd zijn middels kruistabellen. Op deze kruistabellen werd de chikwadraattoets toegepast om te bekijken of de verbanden tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabelen als significant beoordeeld konden worden.

4.3 NIEUWSBERICHTEN EN INHOUDELIJKE ELEMENTEN

Deze paragraaf gaat in op de vraag in hoeverre het cluster *Inhoud* van het samengestelde ideaalmodel terug te zien is in de berichtgeving over businesscases. Ter herhaling, de zes elementen uit dit cluster zijn:

1. De beschikbare en benodigde techniek om een verandering door te kunnen voeren;
2. Een overzicht van alternatieven als randvoorwaarde voor rationele besluitvorming;
3. Een beschrijving van de aanleiding van het project;
4. Bewustzijn van de risico's die aan het project of de investering verbonden zijn;
5. Inzicht in de impact op de organisatie zoals de gevolgen voor bijvoorbeeld personeel en organisatiestructuren;
6. Overzicht van de planning, volgorde van activiteiten en cruciale besluitvormingsmomenten.

Figuur 4.4 toont het aantal inhoudelijke elementen waarover bericht wordt. Bij een minderheid ($n=37$) van de artikelen komt geen enkel inhoudelijk element van de businesscase aan de orde. Bij 83 artikelen is sprake van slechts één inhoudelijk element. Een zeer kleine minderheid ($n = 2$) van de artikelen omvat alle elementen van dit cluster.

Figuur 4.4: Het aantal inhoudelijke elementen in nieuwsberichten.

Figuur 4.5 laat vervolgens zien welke elementen in welke aantallen voorkomen. Van de meerderheid van de artikelen (174 van 244) is te herleiden wat de aanleiding was voor het opstellen of uitvoeren van een businesscase. De andere elementen komen in veel mindere mate naar voren in de artikelen. Alternatieven worden betrekkelijk vaak genoemd, net als mogelijke risico's. Op de beschikbaarheid van de techniek en de planningsaspecten wordt veel minder vaak ingegaan.

Figuur 4.5: De aard en frequentie van inhoudelijke elementen in nieuwsberichten.

In het vervolg van deze paragraaf worden de uitkomsten met betrekking tot het cluster *Inhoud* nader geanalyseerd naar hun: jaartal, herkomst, thema en sector.

JAARTAL EN INHOUD

Dit onderzoek spreekt van een 'holistische' businesscase¹⁴³ als er sprake is van vier tot zes inhoudelijke elementen. De classificatie 'partieel' geldt bij 1 t/m 3 inhoudelijke elementen. Te zien is nu dat het overgrote deel (187 van de 241) businesscases als partieel geclassificeerd moet worden. Recentere businesscases (2011- 2014) bevatten niet aantoonbaar meer (en ook niet minder) inhoudelijke elementen dan 'oudere' businesscases. De chikwadraattoets op Tabel 4.3 laat namelijk een uitkomst zien van $p = 0,08$.

¹⁴³ Om statische analyses met behulp van de chikwadraattoets mogelijk te maken, zijn elementen uit het samengestelde ideaalmodel samengevoegd. Dit geldt voor het vervolg van deze paragraaf ook voor indelingen met betrekking tot bijvoorbeeld het jaartal en de herkomst van de artikelen.

Tabel 4.3: Het verband tussen het jaartal en de classificatie holistisch – partieel

Classificatie	Jaartal	1996-2010	2011-2014	Eindtotaal
Leeg		15	22	37
Partieel		43	144	187
Holistisch		5	12	17
Eindtotaal		63	178	241

(n = 241; df = 2; p = 0,08; $\chi^2 = 5,03$; leeg = geen inhoudelijk element, partieel = 1 t/m 3 elementen, holistisch = 4 t/m 6 elementen)

BRON EN INHOUD

We gaan kijken in Figuur 4.6 of er een relatie zit tussen het type bron en het aantal inhoudelijke elementen in de artikelen. Op het eerste gezicht valt op dat in de Nederlandse regionale nieuwsberichtgeving inhoudelijke elementen relatief vaak ontbreken. Het verschil tussen Nederlandse dagbladen en het internationale nieuws beperkt zich tot de constatering dat de laatste categorie relatief weinig 'lege' businesscases kent.

Figuur 4.6: Het aantal inhoudelijke elementen per type bron.

Kan er dan een verschil worden ontdekt tussen de verschillende nieuwsbronnen? De businesscases waarover in buitenlandse dagbladen wordt bericht, lijken vaker te kunnen worden beschouwd als holistisch, zowel absoluut als relatief. De chikwadraattoets op Tabel 4.4 laat echter een uitkomst zien van $p = 0,14$. Als het gaat om de inhoudelijke elementen van de businesscases waarover bericht wordt, wijkt Nederlands nieuws dus niet aantoonbaar af van buitenlands nieuws.

Tabel 4.4: Vergelijking op inhoud tussen Nederlandse en buitenlandse nieuwsbronnen

Classificatie	Nieuwsbron	Nederlands dagblad	Buitenlands dagblad	Eindtotaal
Leeg of partieel		140	74	214
Holistisch		7	8	15
Eindtotaal		147	82	229

(n = 229; df = 1; p = 0,14 ; $\chi^2 = 2,14$)

SECTOR EN INHOUD

Zit er mogelijk een verschil tussen de private sector enerzijds en de publieke sector (overheid en non-profit) anderzijds? Tabel 4.5 laat zien dat nieuwsberichten over businesscases uit de private sector met meer inhoudelijke elementen zijn gevuld: er zijn minder 'lege' businesscases en meer businesscases die als holistisch kunnen worden geclassificeerd. Dit geldt zowel procentueel als in absolute aantallen. De statische analyse (uitkomst chikwadraattoets: p = 0,01) laat zien dat dit onderscheid hoogstwaarschijnlijk niet op toeval berust.

Tabel 4.5: De invulling van de businesscase per sector

Classificatie	Sector	Publiek	Privaat	Eindtotaal
Leeg		27	10	37
Partieel		93	97	190
Holistisch		6	11	21
Eindtotaal		126	118	244

(n = 244; df = 2; p = 0,01; $\chi^2 = 9,11$)

THEMA EN INHOUD

Figuur 4.7 toont de zes meest voorkomende thema's. Deze omvatten bijna tachtig procent van het totaal: een breed palet waarin de aanwezigheid van de thema's Gezondheid en welzijn, en Ontspanning en cultuur opvalt tussen de oververtegenwoordigde hardere sectoren.

(n = 184)

Figuur 4.7: De zes meest voorkomende thema's.

Hoewel de aantallen¹⁴⁴ per categorie te beperkt zijn om harde uitspraken te kunnen doen over het verband tussen thema en inhoudelijke invulling, kunnen we ons wel een beeld vormen van de verschillende thema's. Hiertoe wordt een onderscheid gemaakt tussen 'harde/ industrieel' georiënteerde thema's enerzijds (Figuur 4.8) en 'zachte/ maatschappelijk' georiënteerde thema's anderzijds (Figuur 4.9). Het totaalbeeld ontstaat dat de variabele 'thema' van weinig invloed is op de mate waarin de berichtgeving over de businesscase inhoud krijgt. Het percentage holistische businesscases is nihil of zeer beperkt. Dit lijkt in nog sterkere mate te gelden voor de zachte thema's uit Figuur 4.9.

Figuur 4.8: De mate waarin op 'harde' thema's invulling wordt gegeven aan de dimensie inhoud.

144 Daarom is de chikwadraattoets achterwege gelaten.

Figuur 4.9: De mate waarin op 'zachte' thema's invulling wordt gegeven aan de dimensie inhoud.

Na deze verkenning op inhoud, neemt de volgende paragraaf het karakter van de berichtgeving over businesscases in ogenschouw: is deze met name gericht op kwantitatieve informatieverstrekking zoals omzet en winst, of komen ook meer kwalitatieve zaken als persoonlijke groei of maatschappelijke vraagstukken voor?

4.4 NIEUWSBERICHTEN EN HET KARAKTER

Deze paragraaf gaat in op de vraag in hoeverre de nieuwsberichten over businesscases voldoen aan het tweede cluster van het samengestelde ideaalmodel. De businesscase wordt immers idealiter gekenmerkt door een combinatie van kwalitatieve argumenten zoals ontplooiingskansen voor medewerkers, en kwantitatieve gegevens over bijvoorbeeld omzetgroei of van een berekening van de return on investment.

JAARTAL EN KARAKTER

Tabel 4.6 laat zien dat het overgrote deel van de artikelen (171 van 241) zich uitsluitend richt op kwalitatieve aspecten. Een kleine minderheid is uitsluitend kwantitatief. Het percentage dat zowel kwantitatief als kwalitatief van aard is (en daarmee invulling geeft aan het tweezijdige ideaaltype van de businesscase), is beperkt.

Tabel 4.6: Het karakter van de businesscase over de jaren

Karakter	Jaartallen	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2014	Eindtotaal
Kwalitatief		2	4	39	126	171
Kwantitatief			1	3	8	12
Kwantitatief en kwalitatief			6	8	44	58
Eindtotaal		2	11	50	178	241

(n = 241)

De vraag is nu (zie Tabel 4.7) of er in de loop van de jaren een aantoonbare verschuiving naar het ideaal is te zien. Hiertoe zijn de volgende maatregelen genomen:

- A. De jaarblokken worden teruggebracht naar twee klassen, te weten: 1996-2010 (de zogenaamde 'vroegere' businesscases) en 2011-2014 (de 'late businesscases');
- B. Het karakter wordt teruggebracht tot de dichotomie: eenzijdig (kwalitatief of kwantitatief) versus tweezijdig.

Zowel voor de vroegere jaren als voor de latere jaren geldt dat het percentage eenzijdige businesscases absoluut en relatief veel groter is dan het aantal tweezijdige: respectievelijk 77,7% en 75,3%. Een kleine verschuiving dus richting het ideaalbeeld, maar te weinig (chikwadraattoets, $p = 0,67$) om te kunnen concluderen dat artikelen over businesscases in de laatste jaren in dit opzicht vollediger zijn geworden.

Tabel 4.7: Het verschil in karakter tussen 'vroegere' en 'late' businesscases

Karakter	Jaartallen	1996-2010	2011-2014	Eindtotaal
Eenzijdig		49	134	183
Tweezijdig		14	44	58
Eindtotaal		63	178	241

(n = 241; df = 1; $p = 0,67$; $\chi^2 = 0,16$)

BRON EN KARAKTER

We gaan weer kijken of er een verschil zit tussen de aard van de bron en de aard van de berichtgeving over de businesscase. Op het eerste gezicht valt uit Tabel 4.8 op te maken dat de berichtgeving over businesscases in Nederlandse regionale kranten relatief vaak kwalitatief van aard is. In internationale nieuwsberichten wordt relatief vaak het duale karakter van de businesscase benadrukt.

Tabel 4.8: De relatie tussen de aard van de nieuwsbron en het karakter van de businesscase

	Nieuwsbron	Nederlands landelijk dagblad	Nederlands regionaal dagblad	Buitenlands dagblad	Eindtotaal
Karakter					
Kwalitatief		54	56	53	163
Kwantitatief		3	6	1	10
Kwalitatief en kwantitatief		18	10	28	56
Eindtotaal		75	72	82	229

(n = 229)

Bij nadere analyse van Tabel 4.9 blijkt dat in internationale nieuwsberichten inderdaad significant vaker dan in Nederlandse nieuwsberichten het tweezijdige karakter van de businesscase wordt belicht (uitkomst chikwadraattoets, $p = 0,01$).

Tabel 4.9: Het karakter van de businesscase naar herkomst bron

	Nieuwsbron	Nederlandsdagblad	Buitenlandsdagblad	Eindtotaal
Karakter				
Eenzijdig		119	54	173
Tweezijdig		28	28	56
Eindtotaal		147	82	229

(n = 229, df = 1, $p = 0,01$, $\chi^2 = 6,50$)

SECTOR EN KARAKTER

Getoetst is in hoeverre er verschil zit tussen de publieke (overheid en non-profit) en de private sector wat betreft het karakter van de businesscases. De statistische toets (chikwadraattoets, $p = 0,11$) op Tabel 4.10 laat echter geen statistisch significant verband zien.

Tabel 4.10: Het karakter van de businesscase naar sector

Sector	Publiek	Privaat	Eindtotaal
Karakter BC			
Eenzijdig	65	84	149
Tweezijdig	15	34	49
Eindtotaal	80	118	198

(n = 198, df = 1, p = 0,11, $\chi^2 = 3,84$)

THEMA EN KARAKTER

De vraag is nu of er een onderscheid zichtbaar is tussen de verschillende thema's. De vijf meest voorkomende thema's worden nader bekeken. Figuur 4.10 laat wederom zien dat de businesscase over het algemeen eenzijdig wordt benaderd. Tussen de verschillende thema's is weinig verschil waarneembaar¹⁴⁵

(n = 134)

Figuur 4.10: De relatie tussen het thema en het karakter van de businesscase.

Deze paragraaf ging in op het karakter van de businesscases zoals dat bleek uit de berichtgeving. Geconstateerd werd onder andere dat, vergeleken met Nederlandse nieuwsberichten, met name buitenlandse artikelen het tweezijdige karakter van de businesscase meer benadrukken. De volgende paragraaf laat zien of deze constatering kan worden doorgetrokken naar de mate waarin tegemoet wordt gekomen in de behoefte(n) van belanghebbenden.

¹⁴⁵ De chikwadraattoets blijft daarom ook achterwege.

4.5 NIEUWSBERICHTEN EN BELANGHEBBENDEN

Het derde cluster van het samengestelde ideaalmodel gaat in op de vraag welke belanghebbenden in de businesscases onderscheiden worden. Staan de aandeelhouders c.q. eigenaren centraal of juist andere belanghebbenden zoals medewerkers en leveranciers? In het ideale geval worden vanzelfsprekend beide typen belanghebbenden benoemd.

JAARTAL EN BELANGHEBBENDEN

Uit Figuur 4.11 blijkt dat de meerderheid van de businesscases de belangen van zowel de eigenaren als de andere stakeholders in beschouwing neemt. Het belang van eigenaren komt in de nieuwsberichten consequent vanaf 2001 vaker in beeld dan de gevolgen voor andere belanghebbenden.

(n = 238)

Figuur 4.11: De aandacht voor de verschillende belangen over de jaren.

Een niveau dieper (Tabel 4.11) wordt gekeken naar de vraag of er een ontwikkeling te zien is in de reikwijdte van de businesscases. Er wordt weer een onderscheid gemaakt tussen 'vroege' businesscases (1996-2010) en 'latere' businesscases (2011-2014). Er is sprake van een 'smalle' benadering als uitsluitend de eigenaren of andere stakeholders worden genoemd. De categorie 'breed' is gehanteerd voor artikelen die de eigenaren en andere belanghebbenden noemen.

Tabel 4.11: Ontwikkeling belanghebbenden over de jaren

	Jaar	1996-2010	2011-2014	Eindtotaal
Range				
Smal		33	76	109
Breed		29	100	129
Eindtotaal		62	176	238

(n = 238, df = 1, p = 0,17, $\chi^2 = 1,86$)

De chikwadraattoets (uitkomst, p = 0,17) wijst niet op een significant verband. Er is dus geen reden om aan te nemen dat recentere artikelen over businesscases meer gericht zijn op een breed publiek dan vroege artikelen.

BRON EN BELANGHEBBENDEN

Eigenaren en andere belanghebbenden vormen de grootste categorieën binnen de nieuwsberichten, zo blijkt uit Tabel 4.12. Het lijkt er daarbij op dat het brede perspectief van de businesscase zich meer manifesteert in internationale bronnen dan in Nederlandse artikelen (zowel regionaal als landelijk), die met name over het belang van de eigenaren berichten. De chikwadraattoets (uitkomst, p = 0,01) laat zien dat dit verband bovendien significant is.

Tabel 4.12: De belanghebbenden in relatie tot de aard van de nieuwsbron

	Aard bron	Nederlands landelijk	Nederlands regionaal	Buitenlands	Eindtotaal
Belanghebbenden					
Andere belanghebbenden		8	12	15	35
Eigenaren		25	27	17	69
Eigenaren en andere belanghebbenden		41	31	50	122
Eindtotaal		74	70	82	226

(n = 226, df = 4, p = 0,01, $\chi^2 = 7,89$)

SECTOR EN BELANGHEBBENDEN

Mag men verwachten dat de businesscases uit de private sector de belangen van de eigenaren sterker benadrukken dan de belangen van anderen? Dit blijkt inderdaad aan te tonen (uitkomst chikwadraattoets p = 0,0002) aan de hand van de gegevens in Tabel 4.13. De businesscases van de private sector gaan relatief vaak in op de belangen van eigenaren, terwijl de businesscases die betrekking hebben op een publiek belang, vooral de andere belanghebbenden van een project of initiatief benoemen.

Tabel 4.13: De relatie tussen de sector en de belanghebbenden

	Sector	Publiek	Privaat	Gemengd	Eindtotaal
Belanghebbenden					
Andere belanghebbenden	22	8	9		39
Eigenaren	19	45	7		71
Eigenaren en andere belanghebbenden	38	64	29		131
Eindtotaal	79	117	45		241

(n = 241; df = 4; p = 0,00023; $\chi^2 = 21,73$)

THEMA EN BELANGHEBBENDEN

Voor de analyse zijn de sectoren weer onderverdeeld in 'hard' en 'zacht'. Uit Tabel 4.14 valt op te maken dat een meerderheid van de berichten over de businesscases de eigenaren en andere stakeholders (breed) benoemt en dat een grote minderheid slechts een van beide perspectieven benoemt (smal). Verder is er weinig verschil te constateren tussen de harde sectoren en de zachte sectoren daar waar het gaat om het oog hebben voor de verschillende belanghebbenden. Dit wordt bevestigd door de chikwadraattoets (uitkomst, p = 0,51).

Tabel 4.14: De relatie tussen de aard van de sector en de range van belanghebbenden

	Aard sector	Harde sectoren	Zachte sectoren	Eindtotaal
Range belanghebbenden				
Smal	67	34		101
Breed	86	36		122
Eindtotaal	153	70		223

(n = 223; df = 1; p = 0,51, $\chi^2 = 0,44$)

Deze paragraaf liet ten aanzien van het cluster *Belanghebbenden* een duidelijk verschil zien tussen de berichtgeving over businesscases uit de private sector enerzijds en businesscases van publieke origine anderzijds. De volgende paragraaf onderzoekt of een dergelijke constatering ook gedaan kan worden ten aanzien van het gebruiksmoment.

4.6 NIEUWSBERICHTEN EN FASEN BESLUITVORMINGSPROCES

In het ideale geval wordt de businesscase gedurende het gehele besluitvormingsproces ingezet: ter legitimatie van een investering vooraf (ex-ante), ter heroverweging of aanpassing (ex-durante) of achteraf (ex-post) om te bekijken of een investeringsproject

de moeite waard is geweest. Het label 'ex-ante' behelst artikelen waarin, ten tijde van de analyse en blijkend uit het artikel, het besluit over participatie in het algemeen of goedkeuring van het investeringsbedrag in het bijzonder nog genomen moet worden. Artikelen waaruit blijkt dat het opstellen van de businesscase een proces is van bijstelling en/of heroverweging, zijn gelabeld als 'ex-durante'. Artikelen over businesscases waarin, in positieve of negatieve zin, wordt teruggeblikt op een investering of vergelijkbare investeringen in het verleden, zijn aangemerkt als 'ex-post'.

Figuur 4.12 laat zien dat in het overgrote deel van de artikelen bericht wordt over businesscases waarin ex-ante wordt bericht over een te nemen investeringsbeslissing. Van heroverweging of herijking (ex-durante) is in 79 gevallen sprake. In een ander deel van de artikelen ($n = 42$) wordt teruggekeken (ex-post) op een beslissing. Een kleine minderheid ($n = 12$) bleek in het geheel niet aan een fase van het besluitvormingsproces gekoppeld te kunnen worden.

Figuur 4.12: De fase van het besluitvormingsproces.

JAARTAL EN GEBRUIKSMOMENT

Figuur 4.13 laat ten eerste zien dat in de artikelen uit de jaren 2011-2014 vaker sprake is van een beschouwing achteraf dan ten opzichte van eerdere jaren. Verder suggereert de figuur dat het ex-antegebruik verder toeneemt en de categorie ex-durante verhoudingsgewijs achterblijft. Ten tweede blijkt dat slechts een zeer klein deel van de businesscases conform het ideaaltypen wordt gebruikt, namelijk ex-ante, ex-durante en ex-post. Dit betreffen artikelen over de businesscase waarin sprake is van terugblikken, bijstellen en vooruitblikken.

Figuur 4.13: Het gebruiksmoment in relatie tot het jaartal.

De analyse richt zich verder op de vraag in hoeverre de businesscase het gehele besluitvormingsproces dekt. De nadere analyse gaat uit van de dichotomie:

- A. Niet dekkend: tot geen enkele fase of tot één fase herleidbaar;
- B. (Overwegend) dekkend: herleidbaar tot twee of drie fasen.

Figuur 4.14 geeft ten eerste aan dat de businesscase in het overgrote deel tot geen of één fase van het besluitvormingsproces is te herleiden. Ten tweede lijken 'vroegere' businesscases het ideaaltypet beter te benaderen dan recentere businesscases, maar de statistische toets (uitkomst chikwadaattoets $p = 0,18$) ontkracht deze interpretatie. Er zijn geen aanwijzingen dat in de loop der jaren het ideaalbeeld beter wordt benaderd.

($n = 231$, $df = 1$, $p = 0,18$, $\chi^2 = 1,78$)

Figuur 4.14: Het verband tussen het jaartal en de mate waarin het besluitvormingsproces gedekt wordt.

BRON EN HET GEBRUIKSMOMENT

Figuur 4.15 laat per type bron zien welke fasen van besluitvorming uit de data zijn af te leiden. De aantallen zijn te klein om er harde conclusies aan te verbinden, maar opvallend is dat het ideaalbeeld (beschouwing van ex-ante (EP), ex-durante (ED) en ex-post) alleen voorkomt bij de categorie Internationale kranten. De internationale nieuwsberichten over de businesscase zijn relatief vaak ex-post, dus terugblikkend op een beslissing.

Figuur 4.15: De relatie tussen de bron en het gebruiksmoment.

Nadere beschouwing van Figuur 4.16 (bevestigd door de uitkomst van de chikwadraattoets, $p = 0,45$) duidt erop dat Nederlandse nieuwsberichten niet wezenlijk afwijken van die in het buitenland. Het overgrote deel gaat in op slechts een (of geen) fase van het besluitvormingsproces. Een minderheid benadert het ideaalbeeld beter.

($n = 229$, $p = 0,45$, $df = 2$, $\chi^2 = 1,71$)

Figuur 4.16: De mate waarin het besluitvormingsproces wordt gedekt per type bron.

SECTOR EN HET GEBRUIKSMOMENT

Valt er iets te zeggen over het gebruiksmoment van de businesscase in de verschillende sectoren? Is er in de publieke sector bijvoorbeeld vaker sprake van heroverweging of terugblikken dan in de private sector? Figuur 4.17 biedt een totaaloverzicht. Opvallend is dat in artikelen over businesscases met betrekking tot de private sector relatief vaak uitsluitend ex-ante of ex-post over een te nemen of over een genomen beslissing wordt bericht.

Figuur 4.17: Het gebruiksmoment binnen de verschillende sectoren.

Nadere analyse vindt plaats aan de hand van Figuur 4.18. Hieruit blijkt (bevestigd door de uitkomst van de chikwadraattoets, $p = 0,002$) dat de berichtgeving over de sectoren overheid en non-profit beter aan het ideaalbeeld voldoet dan die over de private sector.

($n = 244$; $df = 3$; $p = 0,002$; $\chi^2 = 14,38$)

Figuur 4.18: De mate waarin het besluitvormingsproces wordt gedekt per sector.

THEMA EN HET GEBRUIKSMOMENT

Overeenkomstig de vorige paragraaf wordt weer een onderscheid gemaakt tussen de aard van de sectoren volgens de dichotomie 'hard' en 'zacht'. Figuur 4.19 geeft aan dat met name in de 'harde' sectoren de businesscase niet of slechts voor één fase aan het besluitvormingsproces te relateren is. Het gaat dan met name om ex-ante of ex-postbeschouwingen. In de 'zachte' sectoren is relatief vaak sprake van meerdere fasen van de besluitvorming. De statistische toets (chikwadraattoets, $p = 0,03$) laat zien dat dit hoogstwaarschijnlijk niet op toeval berust.

($n = 225$, $p = 0,03$, $df = 1$, $\chi^2 = 4,50$)

Figuur 4.19: De mate waarin het besluitvormingsproces wordt gedekt naar aard van de sector.

Deze paragraaf liet onder meer zien dat de berichtgeving over het gebruik van de businesscase gedurende het besluitvormingsproces afhangt van de herkomst qua sector en de aard van het betreffende thema. De navolgende paragraaf neemt, op overeenkomstige wijze, het transformatieproces in beschouwing.

4.7 NIEUWSBERICHTEN IN TERMEN VAN HET TRANSFORMATIE-PROCES

De ideale businesscase gaat in op het gehele transformatieproces. Van de inzet van kapitaal en grondstoffen (input), via productie en bewerking (proces), tot product c.q. dienst (output), en ten slotte de gewenste of ongewenste effecten (outcomes). Deze paragraaf laat zien in hoeverre dit vijfde en laatste cluster van het samengestelde ideaalmodel in de praktijk wordt aangetroffen in de nieuwsartikelen over businesscases.

JAARTAL EN TRANSFORMATIEPROCES

Figuur 4.20 laat zien dat in de meeste gevallen de onderzochte artikelen over de businesscase vooral betrekking hebben op output zoals vervoersdiensten of ontstekingschakelaars. Verder valt op dat Inputfactoren zoals investeringsbedragen en outcome-factoren zoals milieueffecten of winst, in de nieuwsberichten aanzienlijk meer aandacht krijgen dan procesfactoren zoals logistiek of productiemethoden. Over de jaren is weinig ontwikkeling zichtbaar. Er is geen reden om aan te nemen dat recentere artikelen in dit opzicht een andere invulling laten zien dan eerdere businesscases.

Figuur 4.20: De fasen van het transformatieproces in relatie tot het jaartal.

Figuur 4.21 geeft procentueel gezien aan welk deel van het transformatieproces is beschreven in de artikelen in termen van input, proces, output en outcome(s). De twee uitersten toegelicht: als geen van de fasen herkenbaar is in de berichten, wordt de waarde 'nul' toegekend. Als er vier fasen zichtbaar zijn, wordt voldaan aan het ideaalbeeld en geldt de classificatie '100 procent'. Er is sprake van een tamelijk constant beeld over de jaren. De berichten gaan in de meeste gevallen in op twee fasen van het transformatieproces. Een kleine minderheid van de berichten geeft geen enkel beeld in termen van het transformatieproces. Een grote minderheid rapporteert over twee of drie fasen. Een beperkte groep kent vier fasen. Er is geen reden om aan te nemen dat zich hierin in de loop der tijd ontwikkelingen ten positieve of ten negatieve hebben voorgedaan in termen van het ideaaltype.

Figuur 4.21: De dekingsgraad van het transformatieproces in relatie tot het jaartal.

BRON EN TRANSFORMATIEPROCES

Figuur 4.22 indiceert dat buitenlandse dagbladen nadrukkelijker rapporteren over de effecten (outcomes) van beleid, het proces en inputfactoren dan de Nederlandse regionale en dagbladen. De Nederlandse dagbladen scoren relatief hoog op output. Het beeld ontstaat verder dat buitenlandse dagbladen volwaardiger rapporteren over de businesscase. Op drie van de vier aspecten vertoont deze categorie immers de hoogste aantallen.

Figuur 4.22: De relatie tussen het transformatieproces en de bron.

Figuur 4.23 versterkt het vermoeden dat de berichtgeving in buitenlandse dagbladen het ideaaltype in dit opzicht relatief goed benadert. Deze categorie laat in de klassen '75 procent' en '100 procent' de hoogste aantallen zien.

Figuur 4.23: De dekingsgraad van het transformatieproces in relatie tot de bron.

Gezien de uitkomst van de chikwadraattoets ($p = 0,003$) die is toegepast op Figuur 4.24, berust het geschetste onderscheid¹⁴⁶ niet op toeval. Internationale nieuwsbladen rapporteren aantoonbaar vollediger in termen van het ideaalmodel dan Nederlandse dagbladen.

($n = 229$, $df = 2$, $p = 0,003$, $\chi^2 = 11,82$)

Figuur 4.24: De dekingsgraad in relatie tot de bron.

146 Na samenvoeging van de categorieën.

SECTOR EN TRANSFORMATIEPROCES

In hoeverre is er een verschil waarneembaar tussen de verschillende sectoren als het gaat om de fasen van het transformatieproces? Verwacht kan worden dat de berichtgeving over de overheid en de non-profitsector zich meer richt op (maatschappelijke) effecten en dat het nieuws over de private sector vooral focust op concrete producten en diensten. Dit blijkt niet uit Figuur 4.25, want dit vertoont een gelijkmatig patroon: er is weinig verschil te zien tussen de sectoren.

Figuur 4.25: Aantallen per proces uitgesplitst naar sector.

Aan de hand van Figuur 4.26 vindt nadere analyse plaats. De chikwadraattoets laat een uitkomst zien van $p = 0,96$. Een verband tussen de sector en de mate waarin de nieuwsberichten het transformatieproces afdekken, kan dus niet worden aangetoond.

($n = 236$, $df = 2$, $p = 0,97$, $\chi^2 = 0,07$)

Figuur 4.26: Dekkingsgraad van het transformatieproces naar sector.

THEMA EN TRANSFORMATIEPROCES

Eerst worden de 'harde' thema's onder de loep genomen in Figuur 4.27. De vijf meest voorkomende thema's laten een overeenkomstig beeld zien. Output vormt de grootste categorie, gevolgd door outcome en input. Zoals eerder is geconstateerd, zijn indicatoren die het proces aanduiden minder vaak zichtbaar.

Figuur 4.27: Aantallen fasen transformatieproces naar vijf meest voorkomende 'harde' thema's.

Nu volgen, in Figuur 4.28, de vijf meest voorkomende 'zachte' thema's.

Figuur 4.28: Aantallen fasen transformatieproces naar vijf meest voorkomende 'zachte' thema's.

Figuur 4.29 ten slotte laat zien dat de dekkinggraad van het transformatieproces niet wezenlijk verschilt tussen de harde sectoren enerzijds en de zachte sectoren anderzijds. Dit wordt bevestigd door de uitkomsten van de chikwadraattoets ($p = 0,23$)

($n = 219$, $df = 1$, $p = 0,23$, $\chi^2 = 1,43$)

Figuur 4.29: Vergelijking harde en zachte sectoren op transformatieproces.

Deze paragraaf liet zien dat internationale artikelen over de businesscase aantoonbaar vollediger rapporteren dan Nederlandse artikelen, in termen van het transformatieproces. Dit transformatieproces betrof het vijfde en laatste cluster van het samengestelde ideaalmodel. De volgende afsluitende paragraaf geeft op basis van deze en eerdere bevindingen uit de exploratieve studie een antwoord op de vierde onderzoeksvraag van het proefschrift.

4.8 AFSLUITING

Deze afsluitende paragraaf verstrekt eerst een resumé ten aanzien van onderzoeksvraag 4: In welke maatschappelijke thema's en sectoren komt de businesscase voor? Daarna volgt een indicatie ten aanzien van de beantwoording van onderzoeksvraag 5: Welke elementen van de ideaalmodellen zijn in de praktijk zichtbaar? Het slot betreft een korte reflectie op de verkregen empirische resultaten uitkomsten in het licht van de centrale vraag van dit onderzoek: Wat zijn de bijdragen van de businesscase aan besluit- en uitvoeringsprocessen in de publieke sector?

Ten aanzien van de vierde onderzoeksvraag: Het gebruik van de businesscase is zichtbaar in een divers palet aan thema's, waarbij slechts een zeer klein deel van de businesscases uit deze exploratieve studie betrekking had op ICT-projecten. 'Harde' thema's zoals Ondernemingen, Industrie en energie, en Verkeer en transport, zijn oververtegenwoordigd ten opzichte van eveneens duidelijk herkenbare 'zachtere' thema's als Ontspanning en cultuur. De marktsector is ook oververtegenwoordigd, terwijl ook overheidsinstellingen en de non-profit sector het instrument businesscase veelvuldig gebruiken. Verder is de businesscase opvallend vaak van toepassing op samenwerkingsverbanden. De conclusie ten aanzien van onderzoeksvraag 4 luidt derhalve: het besluitvormingsinstrument businesscase is breed geaccepteerd en manifesteert zich nadrukkelijk in de publieke sector en diverse samenwerkingsverbanden. Daarbij wordt het ook steeds meer gebruikt in zachtere thema's.

Ten aanzien van de vijfde onderzoeksvraag was de eerste constatering dat het ideaalbeeld voor het cluster *Inhoud*, blijkend uit de artikelen, bij lange na niet wordt benaderd. Alternatieven alsmede mogelijke risico's worden betrekkelijk vaak benoemd in de berichten, maar op onder andere de beschikbaarheid van de techniek en de planningsaspecten wordt daarentegen in veel mindere mate ingegaan. De buitenlandse berichtgeving wijkt in dit opzicht ook niet af van het Nederlandse, en de inhoudelijke invulling van de businesscase in de publieke sector blijft achter ten opzichte van de private sector. Wat betreft het karakter van de businesscase valt te constateren dat in de praktijk de nadruk sterk ligt op kwalitatieve gegevens. De publieke sector wijkt daarin niet af van de private sector. Buitenlandse nieuwsberichten voldoen wel beter aan het ideaalmodel ten aanzien van het tweede cluster dan de Nederlandse nieuwsberichten: in het Nederlandse nieuws zijn kwantitatieve argumenten bijzonder schaars. Het cluster *Belanghebbenden* benadert het ideaalbeeld van de businesscase dichter dan de voorgaande clusters inhoud en karakter. De meerderheid van de berichten kent immers een breed perspectief van belanghebbenden. Blijkbaar draagt de businesscase bij aan een brede oriëntatie op de omgeving, al refereren berichten over businesscases uit de private sector relatief vaak uitsluitend aan het belang van de aandeelhouders en de eigenaar. Betreffende het cluster *Gebruiksmoment* hebben de artikelen over de businesscase binnen harde thema's en de private sector betrekking op legitimering vooraf of achteraf, terwijl bij de publieke sectoren en zachte thema's juist ook de aspecten heroverweging, tussentijdse bijsturing en terugblikken zichtbaar zijn. Geconstateerd werd dat een kleine minderheid van de onderzochte berichten geheel rapporteert over het laatste

cluster van het samengestelde ideaalmodel, namelijk het transformatieproces, waardoor uitspraken over de allocatieve efficiëntie nog niet gedaan kunnen worden. De essentiële vraag of er sprake is van een goede investering, kan vooralsnog ook niet worden beantwoord.

Ten aanzien van de centrale vraag valt uit de exploratieve studie te herleiden dat de businesscase in het publieke domein op twee terreinen een belangrijke bijdrage levert. De eerste bijdrage ligt in het benoemen van de belangen van verschillende stakeholders. De businesscase in de publieke sector richt zich blijkbaar op publieke waarden en maatschappelijke behoeften. Ten tweede toont het onderzoek dat in de publieke sector het proces van politieke afweging, heroverweging en evaluatie zich nadrukkelijk manifesteert en dat de businesscase hierin een rol lijkt te spelen. In de volgende hoofdstukken staan de businesscases zelf centraal. In zes casestudies wordt uitgebreid verslag gedaan van de wijze waarop en de mate waarin de elementen van de beide ideaalmodellen zichtbaar zijn en wat de bijdrage van de businesscase in het besluitvormingsproces is geweest¹⁴⁷.

¹⁴⁷ De exploratieve studie werpt overigens ook een aantal fundamentele vervolgvragen op over het gebruik van de businesscase. Deze vragen zijn, omdat zij buiten het directe bestek van deze analyse vallen, opgenomen in het slothoofdstuk van deze dissertatie.

WILDLANDS ADVENTURE ZOO EMMEN

"The one duty we owe to history is to rewrite it." 148

5

5.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk gaat, als eerste casestudy in een reeks van zes, verder met de beantwoording van onderzoeksvraag 5: Welke elementen van de ideaalmodellen zijn in de praktijk zichtbaar?

Daarbij start dit hoofdstuk ook met de beantwoording van onderzoeksvraag 6 en onderzoeksvraag 7. Dit zijn de volgende vragen:

- Onderzoeksvraag 6: Welke inzichten, in termen van succes- en faalfactoren, biedt de confrontatie van eigenschappen van de businesscase enerzijds en de functies van het instrument anderzijds?
- Onderzoeksvraag 7: Aan de hand van welke omgevingsfactoren en alternatieve instrumenten kunnen de uitkomsten van de onderzochte besluit- en uitvoeringsprocessen nader worden begrepen?

Het hoofdstuk schetst ten eerste in Paragraaf 5.2 in grote lijnen de totstandkoming van Wildlands Adventure Zoo in Emmen¹⁴⁹. Paragraaf 5.3 beschrijft vervolgens de context van het project. Hierbij wordt zowel ingegaan op de algemene omgeving, beschreven volgens de zogenaamde 'DESTEP factoren', als op de institutionele, materiële en intrapersonlijke omgeving. Paragrafen 5.4 en 5.5 gaan in op de wijze waarop en de mate waarin beide ideaalmodellen van de businesscase in deze casus zichtbaar zijn. Paragraaf 5.6 identificeert, op basis van de inzet van het instrument raakvlakkenmatrix, de succes- en faalfactoren van de businesscase in de casus Wildlands Emmen. Daarbij worden ook de invloeden van omgevingsfactoren en alternatieve instrumenten in dit besluitvormingsproces in ogenschouw genomen. Het hoofdstuk sluit af met een schematische samenvatting van de bevindingen over de bijdrage van de businesscase in deze casus.

5.2. BESCHRIJVING VAN HET PROJECT

De dierentuin in Emmen stond altijd bekend onder de naam 'Noorderdierenpark'. Niet alleen de locatie is recentelijk gewijzigd, maar ook het concept van het dierenpark heeft een volledige metamorfose ondergaan van een redelijk traditioneel park tot een zogenaamd 'Belevenspark'. Gedurende een aantal

¹⁴⁹ Omwille van de leesbaarheid maakt dit hoofdstuk ook gebruik van de alternatieve en gangbare benamingen 'Wildlands Emmen' en 'Wildlands'.

jaren van besluitvorming en bouw werd als werktitel 'DPE Next' gehanteerd. Na ingebruikname is de uiteindelijke benaming van het park: 'Wildlands Adventure Zoo'. Ten tijde van de analyse¹⁵⁰ bevond het park zich al in de exploitatiefase: het park werd in het voorjaar van 2016 geopend en ontvangt sindsdien bezoekers.

5.2.1 BEGIN

Als startpunt voor de analyse hanteren we het jaar 2003. In dat jaar nam de gemeente het besluit tot de herinrichting van het centrum van de stad Emmen. De herontwikkeling van het centrum had als hoofddoel een economische stimulans te genereren voor Noord-Nederland in het algemeen en de gemeente Emmen in het bijzonder. De verhuizing en de bouw van het dierenpark maakten deel uit van dit veelomvattende programma, dat bekend stond onder de naam Atalanta. Bij het dierenpark werd ook een theater gerealiseerd, omdat ook het oude theater in Emmen, 'De Muzenval', niet meer aan de eisen van de tijd voldeed. De totale kosten van Atalanta werden eind 2011 geschat op € 468 miljoen, waarvan ruim € 200 miljoen bestemd was voor de feitelijke verhuizing van de dierentuin inclusief de bouw van het theater. De businesscase 7.0 raamde de stichtingskosten op € 204,8 miljoen. Volgens het Financieel Dagblad verleende de gemeente Emmen € 179 miljoen steun aan het dierenpark en het theater. De gemeente Emmen, de provincie Drenthe en de Rabobank, maar uiteindelijk ook opdrachtnemers Rendo en VolkerWessels, vormden essentiële schakels in de financiering. Er was daarmee sprake van een bijzonder complex geheel aan subsidies, leningen, leaseconstructies, huurovereenkomsten, pachtsommen en hypotheekvorderingen.

Aan welke persoon het initiatief toe te schrijven is, is niet eenduidig te zeggen. In ieder geval waren wethouder Arends en burgemeester Bijl al jaren betrokken bij het reilen en zeilen van het dierenpark. Met het aantreden van een nieuwe voorzitter van de raad van commissarissen (RvC), de heer Kamminga, leken de ontwikkelingen in een stroomversnelling te komen. Kamminga nam publiekelijk afstand van de keuzen uit het verleden en zette in op een nieuwe koers van het park. Een koers die in de historie al enkele keren fors was bijgesteld. Het Noorderdierenpark bestond immers al sinds 1935 en kende goede en minder goede tijden. Het park beleefde bijvoorbeeld moeilijke jaren in de oorlog, maar kwam deze periode al met al redelijk ongeschonden door. In de jaren zestig van de vorige eeuw ging het park langs de rand van een faillissement. Vervolgens

¹⁵⁰ De gegevensverzameling vond plaats eind 2016 en is voor het laatst geactualiseerd in het najaar van 2017.

kwam in 1970 de helft van de aandelen in bezit van de gemeente. Vanaf de jaren 70 werd het zwaar verouderde dierenpark getransformeerd tot een destijds toonaangevend dierenpark¹⁵¹. Het hoogtepunt werd in 1996 bereikt met een bezoekersaantal van 1,7 miljoen. Daarmee bereikte het park ook zijn grens qua groeimogelijkheden en werden de eerste plannen voor uitbreiding gemaakt. Ook was de bedrijfsvoering toen al een ondergeschoven kindje, zo bleek uit een kritisch rapport van een extern bureau. Men dacht niet commercieel, openlijke sponsoring was uit den boze en de exploitatie van het park had onvoldoende aandacht. De aandelen van de gemeente en van de familieleden van de oorspronkelijke eigenaren werden overgedaan aan de Stichting tot Instandhouding van het Noorderdierenpark.

5.2.2 MIDDEN

Sinds 2002 is het park verdeeld over twee locaties. De uitbreiding vond plaats op de Noordbargeres, een waterwingebied. De keuze voor twee locaties bleek ongemakkelijk. De zaken gingen langzaamaan steeds slechter. In 2005 draaide het dierenpark nog break-even, maar de bezoekersaantallen liepen al geruime tijd terug met ongeveer 100.000 per jaar. Gedurende de volgende jaren liepen de verliezen derhalve steeds verder op. In 2010 bedroeg het verlies van het dierenpark € 5 miljoen euro. Om een faillissement te voorkomen werd eind 2010 een krediet van € 22 miljoen beschikbaar gesteld door de gemeente Emmen. Een analyse van UNO bedrijfsadviseurs (hierna: UNO) liet zien dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering tamelijk desastreus was. Het park was sterk intern gericht en de kwaliteit en flexibiliteit van het personeel lieten te wensen over. Daarnaast heerste bij de werknemers geen 'sense of urgency'. Men ging ervan uit dat de gemeente toch wel bij zou springen. Ook de kwaliteit van het managementteam werd als onvoldoende beoordeeld. De personeelskosten en de kosten voor onderhoud waren sterk gestegen, terwijl het imago van de dierentuin tanende was. Nieuwe investeringen werden niet meer gedaan.

De gemeente had in het kader van het centrumprogramma Atalanta reeds vastgesteld dat een totale verplaatsing van het huidige dierenpark naar de locatie Centrum-West/Noordbargeres noodzakelijk was. Na 2008 vorderden de plannen gestaag toen bleek dat het dierenpark in acute financiële problemen verkeerde. De in 2008 geformuleerde ambities vormden steeds het uitgangspunt voor de vormgeving en realisatie van het nieuwe 'belevenspark'. Daarbij werden

151 Met behulp van 'bakken overheidsgeld', klagen critici.

vervolgens, op last van de gemeenteraad, de nodige besparingen ingeboekt en randvoorwaarden geformuleerd. In maart 2012 vond de definitieve besluitvorming in de gemeenteraad plaats (25 stemmen voor, 13 tegen), waarna de bouw in november 2013 van start ging. Het oude dierenpark in het centrum van Emmen sloot op 31 december 2015 de deuren. Bij de vaste bezoekers ging dit met nostalgische gevoelens gepaard. Zoals burgemeester Bijl het verwoordde: "Het lot van het dierenpark en de gemeente ging en gaat altijd samen." De verhuizing van de dieren vond in januari 2016 plaats.

5.2.3 EIND

Op 18 maart 2016 werd het park officieel geopend door Koning Willem-Alexander en een week later opende het nieuwe park voor het eerst de deuren voor het publiek. Op 18 april 2016 meldde de projectdirecteur aan het college van B en W dat het park was opgeleverd en volledig in gebruik was genomen. De openstaande 'opleverpunten' stonden het gebruik niet in de weg en er waren afspraken gemaakt over de afronding. Wildlands stelde dat het werk van de aannemer nagenoeg was afgerond en dat de staande organisatie 'in control' was. Men sprak van een "prachtig eindresultaat". De eerste reacties van bezoekers waren echter niet onverdeeld positief. Zij klaagden onder andere over het serviceniveau van de restauratieve voorzieningen en de geringe zichtbaarheid van sommige diergroepen. Niettemin verwelkomde Wildlands eind september 2016 al haar miljoenste bezoeker. Dit overtrof de verwachtingen ruimschoots. De bouw en ingebruikname van het theater, dat de entree deelt met het dierenpark, volgde in grote lijnen maar op enige afstand de tijdslijnen van het dierenpark. Op 12 maart 2016 werd het oude theater gesloten. De opening van het nieuwe Atlas theater stond gepland voor oktober 2016. Deze zou dan ook onder operationele en commerciële verantwoordelijkheid moeten vallen van het dierenpark. Op het terrein van het oude park worden villa's gebouwd.

5.3 CONTINGENTIEFACTOREN

Deze paragraaf gaat ten eerste, in Paragraaf 5.3.1, in op de algemene omgevingsfactoren. Hierbij wordt gewerkt langs de zogenaamde 'DESTEP-factoren'. Demografie, Economie, Sociaal-Cultureel, Technologie, Ecologie en Politiek. Vervolgens behandelt Paragraaf 5.3.2 de institutionele en materiele omgeving en ten slotte gaat Paragraaf 5.3.3 in op de intrapersoonlijke omgeving.

5.3.1 ALGEMENE OMGEVINGSFACTOREN

Demografie

De omvang van de Nederlandse bevolking zal langzaam stijgen, waarbij vooral het aantal 65-plussers sterk zal toenemen. Het aantal huishoudens stijgt ook, terwijl het aantal gezinnen met kinderen naar verwachting gaat dalen. De gemeente Emmen is echter een krimpgebied. Op 31 december 2013 bedroeg het inwonertal ruim 108.000. Dat betekende een verlies van 311 personen in een jaar tijd. De gemeente Emmen had vervolgens in 2015 een inwonertal van ruim 107.000 inwoners, waarbij geprognostiseerd is dat de daling zal doorzetten tot 101.000 inwoners in het jaar 2040. De gemeente Emmen staat dan ook hoog op de lijst van krimp- en anticipeergebieden van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarbij dient vervolgens ook rekening te worden gehouden met de (relatieve) omvang van bevolkingsgroepen met een migratieachtergrond. Het aantal autochtonen in Emmen bedroeg in 2015 95.470 inwoners terwijl het aantal inwoners met een migratieachtergrond 12.305 bedroeg. In 2000 telde het aantal inwoners met een migratieachtergrond 9.929 personen. UNO voorzag in 2010 dat de tweede en derde generatie van deze categorie hun vrije tijd op een westerse manier zullen besteden.

Economie

De gemeente Emmen ontwikkelt gedurende de beleidsperiode tot 2025 een aantal grootschalige projecten. De (her)ontwikkeling van het centrumgebied, in het kader van het Atalanta project, is daarvan de meest bekende. Andere projecten zijn bijvoorbeeld de realisatie van een vaarverbinding tussen Erica en Ter Apel en de recreatieve ontwikkeling van onder andere een vergader- en congrescentrum in Amsterdamsche Veld. De beleidskaders zijn vastgelegd in het Toeristisch Recreatief Ontwikkeling Plan (TROP). Men streefde concreet naar meer arbeidsplaatsen en overnachtingen. Emmen hanteerde vanaf 2004 de slogan: "Emmen maakt meer mogelijk". Een rekenkameronderzoek gaf echter aan dat de organisatiegraad in de gemeente Emmen laag is. Ook werd de sector nauwelijks betrokken bij het formuleren van beleid. Het beleid van de provincie was erop gericht dat toerisme moet leiden tot extra werk en inkomen. De noodzakelijke kwaliteitsverbetering van de sector toerisme en recreatie diende ook gepaard te gaan met een verbetering van natuur en landschap. De Noordelijke Rekenkamer constateerde vervolgens dat de verwachte werkgelegenheidseffecten van de projecten over het algemeen te optimistisch werden voorgesteld¹⁵². De Noordelijke

¹⁵² Frappant is dat het CBS (eind september 2016) constateerde dat het aantal overnachtingen in Drenthe juist met 25 procent is toegenomen.

Rekenkamer constateerde ook dat de regio Zuidoost-Drenthe weinig innovatieve bedrijven telt. Dit gebied heeft de status toegekend gekregen van zogenaamd 'LEADER-gebied', maar beter ontwikkelde Drentse gebieden hebben in 2008 en 2009 meer subsidie gekregen dan het zwakke Zuidoost-Drenthe. Er werd onvoldoende geïnvesteerd en daarbij was het beleid versnipperd. De begrippen leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering zijn bovendien onvoldoende gedefinieerd en geoperationaliseerd. De gemeentelijke Rekenkamer oordeelde in 2014 dat het gemeentelijk toerismebeleid is mislukt. Het aantal overnachtingen en het aantal banen zijn gedaald. Het gemeentelijke beleid was onbekend bij ondernemers.

Gedurende het project vond op rijksniveau een aantal werkgelegenheidsontwikkelingen plaats. Als gevolg van bezuinigingen en reorganisaties, die soms een erfenis van eerdere kabinetten waren, daalde de werkgelegenheid in Drenthe. Voor Emmen werd echter fors bijgestuurd. De Belastingdienst werd behouden en het depot voor het Nationaal Archief kon zelfs uitbreiden. Daarmee bleef de rijkswerkgelegenheid in de provincie Drenthe boven het landelijk gemiddelde van drie procent. Gedurende het project was er bovendien sprake geweest van een langdurige economische crisis. Door de crisis leek er een grote mate van terughoudendheid te zijn ontstaan in het verstrekken van financieringen. Dit had ook gevolgen voor de DPE Next. Een geluk bij een ongeluk was dat het Atalanta project opgenomen werd als deelproject in de Crisis- en herstelwet. Deze wet bood gemeenten en provincies de mogelijkheid sneller besluiten te nemen waarbij vernieuwende en duurzame projecten werden gestimuleerd. Gedurende het project keerde het economisch tij. Langzamerhand kwam de Nederlandse economie uit het dal en liet de economie weer groei zien. Ook de koopkracht van de huishoudens steeg weer.

Sociaal-cultureel

In 2008 constateerde de Noordelijke Rekenkamer dat het aanbod van podiumkunsten in de provincie Drenthe lager lag dan het landelijk gemiddelde. Het aanbod van musea was echter relatief groot. De Drentenaren maakten hiervan ook relatief vaak gebruik. De stad Emmen scoorde echter laag waar het ging om het aanbod en het bereik van cultuurvoorzieningen. De kern van het cultuurbeleid van de provincie Drenthe lag in 'de kunst van het combineren'. Men zocht naar combinatiemogelijkheden met onder andere de sectoren 'toerisme' en 'ruimtelijke ordening'. In 2012 oordeelde de Gemeente-Atlas dat Emmen een zeer onaantrekkelijke gemeente was geworden, terwijl vijftig jaar geleden de opzet en bouw in Emmen als model golden voor andere steden. Vooral de hoger opgeleide jongeren vertrokken relatief vaak. Zij zochten hun heil met name in Zwolle of Groningen.

Ecologie en technologie

In 2012 bedroeg de oppervlakte van de gemeente Emmen 34.626 hectare. Het areaal bos en woningbouw groeide licht, terwijl het ruimtegebruik van glastuinbouw afnam. De gemeente Emmen prijkte in het 2014 nog op de tweede plaats van de ranking van de Wageningen Universiteit (WUR) van groenste gemeenten van Nederland. Ook de WUR constateerde daarbij al een afname van het areaal groen. Het nieuwe dierenpark werd vervolgens gebouwd in een waterwingebied. De directeur van de WMD gaf aan dat er een situatie ontstond van “Wij (WMD) eruit of zij (Dierenpark) eruit” en dat het uitzonderlijk was om in een grondwaterbeschermingsgebied een dergelijke grootschalige attractie toe te staan. In het kader van ‘functiestapeling’ werd meervoudig gebruik toch mogelijk gemaakt. Daarnaast werd als ambitie gesteld om zoveel mogelijk gebruik te maken van lokaal gewonnen en duurzame geproduceerde grondstoffen. Ook stond de het ‘cradle-to-cradle-principe’ hoog in het vaandel. Subsidievoorwaarden werden dan ook op deze basis geformuleerd. Het park moest CO₂-neutraal kunnen opereren.

Dierenparken hebben in de loop der jaren een enorme evolutie doorgemaakt. Daarbij is er ook vanuit de landelijke politiek steeds meer aandacht gekomen voor dierenwelzijn in het algemeen en voor de dierentuin in Emmen in het bijzonder. Voor de bouw van het themapark is archeologisch onderzoek verricht. Zo werden onder andere de resten gevonden van een Romeinse boerderij. Dierenpark Emmen was de kartrekker van het lokale initiatief ‘Duurzame Bouwmaterialen’ van het Innovatie- en Kennisplatform Drenthe. Daarbij gold de afspraak om zoveel mogelijk lokale en secundaire materialen en biomassa te gebruiken en om regionale werkgelegenheid te creëren. Voor de bouw van de entree en het restaurant werden duurzame leemstenen gebruikt. Ook in de exploitatiefase diende hergebruik plaats te vinden. Zo zou frituurvet worden omgezet in biobrandstof voor het wagenpark. Daarnaast was de Wageningen Universiteit initiator voor het thema Biobased Economy. De regio Emmen kwam daarbij nadrukkelijk in beeld om concrete projecten vorm te geven. De mest van de dieren moest gescheiden worden opgevangen en het water zou biologisch gezuiverd gaan worden door planten en micro-organismen. Voor de energievoorziening werd een warmtenet aangelegd. In de Noordbargeres, het waterwingebied waarin het dierenpark is gebouwd, is ook ruimte gemaakt voor biologische landbouw. Het voer voor de dieren wordt hier geteeld op het akkerland. Dierenpark Emmen en de WMD wilden samen deze biologische landbouw stimuleren.

Politiek

Traditioneel was de PvdA in de Emmense politiek sterk vertegenwoordigd. Ten tijde van de cruciale besluitvormingsfase in 2011 waren zowel de burgemeester als drie van de zes wethouders lid van deze partij. Allen waren dus nauw betrokken bij het besluit rondom de diertuin. Ten tijde van het definitieve besluit, begin 2012, bestond de coalitie in de gemeente Emmen uit de partijen PvdA, CDA en VVD. De oppositie werd gevormd door de partijen SP, DOP, BGE en Wakker Emmen. Zij stemden tegen de plannen voor het park. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 kreeg vooral de PvdA zware klappen te verwerken, maar ook het CDA en de VVD verloren fors. Grote winnaar werd de partij Wakker Emmen. Deze partij kreeg maar liefst 36 procent van de zetels. Er werd vervolgens snel een coalitie gevormd door Wakker Emmen, het CDA en de PvdA. Voormalig oppositieleider René van der Weide werd benoemd tot wethouder. Van een openlijke heroverweging van het project 'DPE-Next' was echter geen sprake.

5.3.2 INSTITUTIONELE EN MATERIËLE OMGEVING¹⁵³

Deze paragraaf geeft aan welke organisaties en personen een cruciale rol speelden tijdens het besluitvormingstraject en gedurende de uitvoering van het project. Daarbij worden enkele cruciale kenmerken belicht, zoals de aard en financiële positie van de betrokken organisaties en de achtergrond van de belangrijkste personen, en worden relevante ontwikkelingen binnen deze kenmerken geschetst.

¹⁵³ De institutionele omgeving en de materiele omgeving zijn zo nauw met elkaar verbonden dat zij in één sectie zijn geïntegreerd. Bij de exploratieve studie werd nog uitgegaan van de classificatie: overheid, non-profit en privaat. Voor de casestudies is deze indeling te grof. Daarom wordt voor de betrokken organisaties bijvoorbeeld nagegaan in hoeverre er sprake is van een winstoogmerk, het eigendom in publieke of private handen is en of de inkomsten worden gegeneerd via prijzen dan wel subsidies (zie: Boorsma & Künneke, 1987).

Noorderdierenpark Emmen/Gemeente Emmen

De gemeente Emmen is anno 2008 enig aandeelhouder en daarmee de eigenaar van het dierenpark¹⁵⁴. Ook is de financiële steun door de gemeente door middel van subsidies, leningen en kredieten cruciaal voor de instandhouding en doorontwikkeling van het dierenpark. De rechtsvorm van het dierenpark is formeel een stichting, maar in materieel en operationeel opzicht is de Noorderdierenpark BV de leidende entiteit. Dit laat zich visualiseren in de volgende figuur.

Figuur 5.1: Organisatiestructuur Noorderdierenpark anno 2008.

Het bestuur van de stichting werd volgens de statuten voor vier zesde deel benoemd op bindende voordracht door het college van B en W van de gemeente Emmen. In 2008 waren twee wethouders van de gemeente lid van het bestuur van de stichting¹⁵⁵. Het bestuur benoemde de overige twee leden. Bedrijfsadviseur UNO constateerde overigens dat er in 2010 feitelijk maar twee leden functioneerden. Het bestuur van de stichting benoemde de leden van de RvC. Vervolgens benoemde het bestuur de directeur op bindende voordracht van de RvC. In 2010 is een nieuwe directeur benoemd: Frankwin van Beers. In 2011 werd de RvC versterkt met drie deskundigen uit het werkveld. Gedurende het

154 Opvallend is dat in 2015 geen wethouders meer zitting hebben in het stichtingsbestuur. Na opening van het park is de bestuursstructuur ook gewijzigd.

155 Overigens blijkt het overzicht van nevenfuncties dat er meerdere dwarsverbanden zijn. Zo zijn gemeentebestuurders al dan niet uit hoofde van het ambt bijvoorbeeld vertegenwoordiger in het SNN en de waterleidingmaatschappij of in comités van aanbeveling.

project was Jan Kamminga, oud-commissaris van de Koningin, in Gelderland de voorzitter van de RvC. Wildlands Adventure Zoo is voor de inkomsten grotendeels afhankelijk van de verkoop van toegangskaarten. De bedoeling was dat het park zichzelf in de nieuwe opzet kon bedruipen. Uit de begroting van 2016 blijkt dat de omzet ongeveer € 33 miljoen bedroeg. Men ging daarbij uit van een operationeel resultaat van ruim € 2,7 miljoen. Het resultaat voor belastingen voor 2016 is begroot op € 197.093 euro positief. Daarbij is winst geen doel op zich, maar wel een voorwaarde om op de lange termijn te kunnen blijven bestaan en te kunnen blijven investeren in nieuwe attracties¹⁵⁶. Een kanttekening hierbij is dat de exploitatie van het theater sterk leunt op de subsidie vanuit de gemeente.

Provincie Drenthe

Op 3 januari 2012 deed burgemeester Bijl van Emmen per brief een dringend beroep op de Provinciale Staten voor het vrijgeven van een krediet van € 12 miljoen voor de realisatie van Wildlands Adventure Zoo. Dit kwam bovenop de door de provincie reeds verstrekke gelden voor het Atalanta project. Op 1 februari 2012 besloten de Provinciale Staten akkoord te gaan, waarmee de laatste schakel in de financiering van het nieuwe dierenpark werd gesloten. In een samenwerkingsovereenkomst over Atalanta werd eerder overeengekomen dat de gemeente Emmen, de provincie Drenthe en het Rijk respectievelijk € 20, € 30 en € 10 miljoen zouden inbrengen voor de aanleg van de Hondsrugweg en voor bereikbaarheidsmaatregelen voor het centrum. In andere onderdelen van Atalanta investeerde de gemeente € 80 miljoen en droeg de provincie € 40 miljoen bij. De provincie Drenthe heeft net als andere noordelijke provincies geld gekregen van het toenmalige kabinet (2007) ter compensatie van het niet doorgaan van de Zuiderzeelijn: de beoogde snelle treinverbinding tussen Amsterdam en Groningen. Dat geld ging vervolgens naar diverse grote projecten in Noord-Nederland die betrekking hadden op het thema 'bereikbaarheid'. Deze gelden zijn gelabeld als RSP-gelden (RegioSpecifiek Pakket). De drie noordelijke provincies hebben daarop een programma samengesteld. De provincie Drenthe had in financieel opzicht de zaken in 2010 al goed op orde. Terwijl er een zware bezuinigingsoperatie werd doorgevoerd, lieten gedeputeerde staten aan het eind van deze bestuursperiode een gezonde financiële huishouding achter. Na afronding van de jaarrekening resteerde een vrij besteedbaar rekeningresultaat van € 887.000. Dit resultaat werd toegevoegd aan de algemene reserve. Door de verkoop van de aandelen in energiebedrijf Essent beschikte de provincie

¹⁵⁶ In 2018 werd bijvoorbeeld de nieuwe achtbaan 'Tweestrijd' in gebruik genomen.

over een behoorlijke co-financieringsreserve. Daardoor was een bijdrage aan grootschalige gebiedsontwikkelingen in Assen (Florijnas), Emmen (Atalanta) en Coevorden (spoorontwikkeling) verzekerd. Een blik op de jaarrekening van 2015 leert dat de financiële positie van de provincie verder versterkt is. Er was bovendien een meevaller van ruim € 6,5 miljoen op de RSP-projecten. Het totale financiële resultaat bedroeg ruim € 3,2 miljoen. Dit werd wederom aan de reserves toegevoegd.

Het Rijk en het Samenwerkingsverband Noord-Nederland

Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) kende een bijdrage van € 8,5 miljoen toe als tegemoetkoming in de kosten die gepaard gingen met het verplaatsen van het dierenpark. De drie noordelijke provincies Drenthe, Fryslân en Groningen werkten samen in het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN). Deze samenwerking is sinds 1992 vastgelegd in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Binnen het SNN hebben de vier grote steden Groningen, Leeuwarden, Assen en Emmen sinds 2007 een belangrijke adviesrol. Binnen het SNN wordt het ruimtelijke en economische beleid van de drie provincies afgestemd. Ook voert het SNN namens het noorden onderhandelingen met het Rijk en Brussel. Doel van deze afstemming is het versterken van de economische positie van Noord-Nederland. SNN kende € 13,6 miljoen toe voor 'De Economie van de Verbinding'. Het gaat hier om een zogeheten EFRO-subsidie, een Europese subsidie voor de economische ontwikkeling Noord-Nederland. Het SNN besloot hiertoe vanwege de economische effecten die het aanleggen van onder meer het nieuwe centrumplein met zich mee zou brengen.

VolkerWessels

De bouw van het nieuwe Dierenpark werd uitgevoerd door VolkerWessels¹⁵⁷. Daarbij werden uiteraard werkmaatschappijen en (zoveel mogelijk lokale) onderaannemers ingeschakeld. VolkerWessels is een privaat gefinancierde onderneming, zij opereert wereldwijd. De aandelen zijn in handen van de familie Wessels. De onderneming houdt zich bezig met bouw en vastgoed, civiele techniek en energienetwerken. VolkerWessels lijkt een financieel stabiel bedrijf te zijn. Ondanks de crisis liet het bedrijf een operationele winst over 2011 zien van € 180 miljoen, een daling van 3,2% vergeleken met het jaar 2010. De nettowinst over 2011 is uitgekomen op € 81 miljoen ten opzichte van € 87 miljoen in 2010. In

157 De handelsnaam voor Koninklijke Volker Wessels Stevin N.V.

2011 gaf het bedrijf aan de schulden met een bedrag van € 57 miljoen te hebben gereduceerd. De solvabiliteit (eigen vermogen/totaal vermogen) ultimo 2011 bedroeg 26% en was stabiel ten opzichte van 2010 (27%). Ook het jaarverslag over 2015 liet solide cijfers zien. De omzet en het resultaat stegen. De liquiditeit was, ondanks een dividenduitkering, gestegen en ook de solvabiliteit vertoonde groei. VolkerWessels was niet alleen hoofdaannemer, maar vervulde ook een essentiële rol in de externe financiering van het dierenpark te Emmen.

N.V. Waterleidingmaatschappij Drenthe (WMD)

De Noordbargeres is een waterwingebied van het Drentse waterleidingbedrijf WMD. De aandelen van dit nutsbedrijf zijn in handen van de provincie Drenthe en de Drentse gemeenten. De WMD had anno 2015 ruim 200.000 klanten en een omzet van € 37,5 miljoen. De commerciële activiteiten zijn ondergebracht in enkele aparte entiteiten zoals Noordwater BV¹⁵⁸. Deze BV levert o.a. energie uit water aan ziekenhuizen en verzorgingshuizen. Ook het zuiveren van het water van Wildlands Adventure Zoo geschiedt door deze dochtermaatschappij. De gedachte daarachter is om aandeelhouderswaarde te creëren. De gemeente Emmen is na de provincie Drenthe de grootste aandeelhouder van het waterleidingbedrijf. In 2011 was wethouder Kuper van de gemeente Emmen lid van de RvC van de WMD. Het jaarverslag over 2011 liet een winst zien van € 260.000 euro. Deze winst was fors lager dan het voorgaande jaar en dan in de begroting was geprognoseerd. De afname van het resultaat was grotendeels terug te voeren op een forse daling van de drinkwatertarieven en op een lager verbruik door wat men 'een slechte zomer' noemde. Over 2014 meldde WMD weer een bedrijfsresultaat van € 2,3 miljoen.

5.3.3 INTRAPERSONLIJKE OMGEVING

Deze sectie gaat in op de achtergronden van de belangrijkste personen die bij de realisatie van het nieuwe dierenpark betrokken zijn.

De heer Arends, wethouder gemeente Emmen

De heer Arends (Bouke) was ten tijde van het definitieve besluit in 2011 tot verplaatsing en transformatie van het park, namens de PvdA wethouder van Financiën van de gemeente Emmen. Arends was ten tijde van de analyse begin vijftig en op dat moment tevens 1^e locoburgemeester van de gemeente Emmen. Enkele jaren daarvoor (2006-2008) vervulde Arends de functie van president-

¹⁵⁸ Waarbij de WMD overigens wel voor tientallen miljoenen euro's garantstaat voor de leningen voor de commerciële onderdelen.

commissaris van het dierenpark. Arends werd omschreven als de ‘onbetwiste’ leider van de PvdA in Emmen. Hij studeerde eerst Business Economics aan de Hogeschool Drenthe en voltooide daarna de master Public Administration aan de Universiteit Twente. Arends heeft een lange staat van dienst in de Emmense politiek. In 1987 trad hij namelijk al toe tot de gemeenteraad. Met een enkele onderbreking was hij vervolgens tot 2010 raadslid. Van 2002 tot 2010 was Arends bovendien fractievoorzitter van de PvdA, waarna hij in 2010 werd benoemd tot wethouder. Anno 2017 heeft hij de portefeuille Economie, Werk en Sport onder zijn beheer.

De heer Bijl, burgemeester gemeente Emmen

De heer Bijl (Cees) was van 2001 tot 2016 burgemeester van de gemeente Emmen. Hij is het gezicht van het dierenpark naar buiten toe. Gedurende de periode 2008-2015 was Bijl uit hoofde van het ambt ook adviserend lid van het dagelijks bestuur van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland. Daarnaast is hij bezoldigd voorzitter van de raad van toezicht van Stenden Hogeschool¹⁵⁹, een van de partners bij de realisatie van het nieuwe park. Bijl wordt door insiders gezien als de drijvende kracht achter het project. Bijl studeerde fiscaal recht aan de Rijksuniversiteit Leiden. Daarna werkt hij als belastinginspecteur en vanaf oktober 1990 was hij werkzaam als burgemeester. Dit was hij eerst in de gemeente Leeuwarderadeel. Na de gemeentelijke herindeling van Drenthe werd hij in 1998 benoemd tot burgemeester van Meppel. Drie jaar later maakte hij de overstap naar Emmen. Sinds mei 2016 is Bijl lid van het college van gedeputeerde staten van de provincie Drenthe.

De heer Kamminga, voorzitter RvC

De heer Kamminga (Jan) was, namens de VVD, commissaris van de Koningin in Gelderland in de periode 1997-2005. Daarvoor bekleedde hij binnen de VVD een aantal bestuursfuncties. Sinds 2008 bekleedde hij de functie van voorzitter van de RvC van het dierenpark in Emmen. Hij versterkte de RvC met drie nieuwe leden op tijdelijke basis. Ten tijde van het besluit om een nieuw dierenpark te ontwikkelen was zijn hoofdfunctie overigens het voorzitterschap van de FME-CWM, de werkgeversorganisatie van ondernemingen in de technologisch-industriële sector. Kamminga is een ras-bestuurder en heeft in zijn carrière meerdere voorzittersfuncties bekleed, in zowel de private als de publieke sector, waaronder de functie van voorzitter van de RvC van de Nationale Hypotheek

159 Later gefuseerd met NHL Hogeschool tot NHL Stenden Hogeschool.

Garantie. Kamminga volgde de hogereburgerschool in Groningen. Kamminga stelde bij het begin van zijn aantreden dat het bestuur van het Noorderdierenpark de problemen te lang voor zich uit heeft geschoven. Daarmee zorgde hij voor een trendbreuk in de bedrijfsvoering in het dierenpark.

De heer Kesler, programmadirecteur DPE Next

Gedurende een korte periode rond het jaar 2011 speelde oud-directeur Betaald Voetbal van de KNVB, de heer Kesler (Henk) een cruciale rol als programmadirecteur van DPE Next. Hij werd door Dierenpark Emmen aangetrokken om de plannen voor de nieuwe diertuin in goede banen te leiden. Hij trok daarbij nauw op met de heer Van Beers, algemeen directeur van Dierenpark Emmen. Kesler zou zich inzetten om samen met het team een haalbaar businessplan (businesscase) voor het nieuwe dierenpark te realiseren. Ook was hij betrokken bij het verkrijgen van krediet door de Rabobank. Gezamenlijk met Van Beers ondertekende hij de publieksversie van de businesscase 7.0. Kesler, geboren in 1949, studeerde Rechtsgeleerdheid aan de Rijksuniversiteit Groningen.

De heer Van der Weide, oppositieleider en later wethouder gemeente Emmen

Ten tijde van de definitieve besluitvorming was de heer Van der Weide (René) fractievoorzitter van Wakker Emmen, de grootste oppositiepartij in Emmen. Er werd door hem stevig oppositie gevoerd tegen het nieuwe dierenpark. Ook de wijze van besluitvorming, onder andere het tekenen voor geheimhouding voor het bedrijfsplan, werd door hem aan de kaak gesteld. Na acht jaar raadlidmaatschap en fractievoorzitterschap werd Van der Weide in 2014 benoemd tot wethouder van de gemeente Emmen. Zijn partij Wakker Emmen is dan veruit de grootste partij. Van der Weide kreeg al snel na zijn aanstelling vanuit de oppositie de nodige kritiek te verwerken. Hij zou te laat met informatie komen, onder andere over de parkeerplaatsen bij Wildlands, en beloften niet nakomen. Uit niets blijkt dat Van der Weide ten aanzien van de realisatie van het park een andere koers voer dan zijn voorgangers en voormalige opponenten.

De heer Van Beers, algemeen directeur

De heer Van Beers (Frankwin) is sinds juni 2010 algemeen directeur van het Noorderdierenpark. Hij deed ervaring in de entertainmentindustrie en de wereld van dierenparken op als directeur van het Dolfinarium in Harderwijk gedurende een periode van ruim tien jaar. Het decennium daarvoor werkte hij bij de Koninklijke Landmacht. Als algemeen directeur van Dierenpark Emmen gaf hij leiding aan de verandering van traditionele diertuin naar het 'toekomstbestendige' Wildlands

Adventure Zoo. Met hart en ziel stortte hij zich dan ook op de ontwikkeling van dit unieke en ambitieuze park. Van Beers geeft vorm aan de thematisering van het park. Het moet niet alleen een dierenpark worden, maar vooral een park waar mensen een avontuur kunnen beleven. Van Beers was de drijvende kracht achter de realisatie van Wildlands Adventure Zoo en de meest zichtbare ambassadeur van de businesscase. Het Dagblad van het Noorden verwoordde de werkwijze van Van Beers als volgt: "Er was een maquette en een businesscase, maar niks concreets." Toen de financiën afgedekt waren, kon het park op zoek naar een bouwer. Dat werd VolkerWessels. Van Beers: "Iedereen kan bouwen, maar niet iedereen kan een dierenpark maken" en "Je moet van het begin af aan het gevoel hebben dat de bouwer ook echt een partner is. Je weet namelijk dat het een heel gevecht wordt". Van Beers gaf aan dat de businesscase van Wildlands uitging van 1,3 miljoen bezoekers per jaar, hoewel het break-evenpoint nog iets lager lag. Bij 1,3 miljoen bezoekers zou men, aldus Van Beers, genoeg vet op de botten krijgen om te sparen voor de veranderingen die men over drie, vier jaar zou willen doorvoeren.

5.4 DE EIGENSCHAPPEN VAN DE BUSINESSCASE

5.4.1 INHOUD

Deze paragraaf laat zien in hoeverre de noodzakelijke inhoudelijke elementen om een goede afweging te maken in de onderzochte businesscase(s) aanwezig waren. Deze elementen betreffen, conform het in hoofdstuk twee gepresenteerde ideaalmodel van de eigenschappen van de businesscase, de aanleiding en geschiedenis, de onderkende risico's, de mogelijke (beleids)alternatieven, de beschikbaarheid van de benodigde technologie, inzicht in de planning en de mogelijke gevolgen voor de organisatie.

Aanleiding

De aanleiding, die ook een stukje toekomstperspectief in zich heeft, is als hoofdstuk opgenomen in de businesscase. De aanleiding is concreet terug te voeren op het jaar 2003, toen het masterplan Emmen-Centrum werd vastgesteld. Vervolgens volgde de start van het Atalanta-project, waarbij in 2006 sprake werd van een gedwongen bedrijfsverplaatsing van het dierenpark. In het hoofdstuk Geschiedenis wordt een chronologisch overzicht van de belangrijkste besluitvormingsmomenten gegeven vanaf het jaar 1970. Erg uitvoerig wordt hierbij overigens niet stilgestaan. Het beeld wordt geschetst dat het besluit tot een nieuw dierenpark in de loop der dingen besloten lag.

Risico's

De businesscase, in de versie van de openbare samenvatting, benoemde de risico's niet expliciet. Er was geen aparte paragraaf over, het woord kwam in het document zelfs in het geheel niet voor. Er werd gesproken van 'uitdagingen' waar het ging om de opgelegde taakstelling door de gemeenteraad. Verder viel op dat men sprak over het bedrag van € 205 miljoen dat 'te financieren viel'. Ook sprak de businesscase van een 'opwaartse potentie' van het bedrijfsresultaat. Het plan ademde daarmee optimisme. Adviesbureau TwijnstraGudde (2011) merkte in de analyse van de businesscase 7.0a op dat het concept van het belevenspark met theater aan de ene kant origineel en kansrijk, maar aan de andere kant ook gewaagd was. Ook over de gehanteerde 'alles-of niets'-strategie oordeelde TwijnstraGudde kritisch. Ten aanzien van het marktpotentieel werden eveneens de nodige valkuilen onderscheiden. Vooral de gevoeligheid van het aantal bezoekers op het resultaat van DPE Next werd zeer groot ingeschat. TwijnstraGudde vond onder andere het worst-case-scenario te optimistisch. Het bureau concludeerde: "Het is en blijft een risicovolle investering voor de gemeente als echt gecommitteerde partij. Er is veel optimisme aan de kostenkant en een realistische opbrengstenprognose". TwijnstraGudde schatte vervolgens in dat de kapitaalbehoefte hoger zou uitvallen dan was voorzien. Er was, aldus het bureau, onvoldoende ruimte voor uitbreidings- en vervangingsinvesteringen. Verder gaf het adviesbureau aan dat de ramingen voor de bouw (€ 200 miljoen, eerder geraamd op € 250 miljoen en € 205 miljoen) niet voor hen inzichtelijk zijn geweest. Bij het bepalen van de stichtingskosten werden ook de nodige risico's onderkend en daarbij zouden tegenvallende exploitatiecijfers op het bord van de gemeente komen te liggen. De gemeente kon niet overzien wat de gevolgen hiervan zouden zijn. Met betrekking tot eventuele staatsteun was er, zo bleek uit de stukken, ook een potentieel risico, al werd een belangrijk deel van de betreffende informatie daarbij niet openbaar gemaakt.

UNO sprak ook niet van concrete risico's, maar gaf aan dat aspecten van de bedrijfsvoering 'nadere invulling' behoeften, zoals de verwerving van subsidies (RSP+), de verrekening van btw, de aantrekking van vreemd vermogen en de invulling van de 'bestuursstructuur'. Ten aanzien van eerder geconstateerde knelpunten op het gebied van logistiek stelde UNO vast dat de maatregelen uit businesscase 7.0 afdoende werden geacht. Door UNO werd uitvoerig stilgestaan bij de plannen met betrekking tot het parkeren rondom het park. TwijnstraGudde stelde zich aanmerkelijk kritischer op, maar blijkbaar schatte de gemeenteraad de risico's minder hoog in of was hij bereid deze in hoge mate te aanvaarden.

Alternatieven

Noch uit de rapportages van TwijnstraGudde, noch uit die van UNO, noch uit de samenvatting van de businesscase, viel te herleiden dat alternatieven serieus tegen elkaar zijn afgewogen. De businesscase ging slechts in op goedkopere varianten van het oorspronkelijke ontwerp waardoor de bouw binnen de taakstelling van de gemeente viel¹⁶⁰.

Technologie

De businesscase ging uitgebreid in op de belangrijkste technologische ambities. Bij bijvoorbeeld de kassen in de Wereld van de Vochtige Warmte werd gekozen voor een eenvoudige doch beproefde constructie. Ook viel de keuze op zoet water in plaats van op zout water. Het park moest gasten alle comfort bieden, ongeacht de weersomstandigheden. De businesscase sprak verder van complexe vraagstukken met betrekking tot duurzaamheid en innovatie. Ten aanzien van de energiesystemen was het ambitieniveau navenant hoog. Daarbij was men ten tijde van de besluitvorming nog op zoek naar partners. Ook in 'afgeleide' businesscases en aanpalende stukken werden de technologische aspecten, zoals het (her)gebruik van keileem en de productie van biobrandstoffen, sterk benadrukt. Aan duurzame innovatie werd een complete paragraaf gewijd. Hierbij werden ontwikkelingen en mogelijke samenwerkingspartners benoemd. Ook in tussentijdse rapportages, reportages en PR-uitingen van leveranciers werd het belang van technologie onderstreept¹⁶¹. De invulling van duurzaamheid was daarbij een belangrijke voorwaarde voor het toekennen van subsidies door de provincie Drenthe.

Planning

De businesscase ging uit van een planning van vijf jaar voor de realisatie van het nieuwe park. Uitgangspunt daarbij was het raadsbesluit om de opening te plannen in 2015. De bouw werd in de businesscase opgedeeld in drie fasen:

160 Alternatieven werden wel beoordeeld in de maatschappelijke kosten-batenanalyse die formeel deel uitmaakte van de besluitvormingsstukken. Het project Atalanta is door ECORYS afgezet tegen de twee onderstaande alternatieven, te weten: A) Doe-minimum-alternatief: blijven investeren om DPE op de huidige locatie open te houden tot 2025. Op dat moment was het park zonder grootschalige nieuwe investeringen aan het einde van zijn levenscyclus; B) Nul-alternatief: niet meer investeren in DPE, waardoor het dierenpark op korte termijn moest sluiten. Zonder nieuwe investeringen zou het huidige park niet lang kunnen openblijven vanwege de technische staat van het park en vanwege de verzwakte marktpositie. Ecorys constateerde dat het gehele Atalanta project ten opzichte van het doe-minimum-alternatief een positief saldo kent. Deze baten waren echter gezien het investeringsbedrag zeer beperkt.

161 Hierbij werd ook gesproken van (deel-)businesscases.

1. Voorbereidingsfase (2011 – 2012). Hierbij zou worden gewerkt aan de hand van een 3D-werkmodel. Verder zouden het voorlopig ontwerp en het programma van eisen in deze fase worden afgerond. Het eindproduct van deze fase was het definitieve ontwerp;
2. Uitvoeringsfase (2012 – 2015). Hierin werden de verschillende activiteiten gelijktijdig ingepland. De gespreide ligging van de bouwwerken maakte dit mogelijk;
3. Opleveringsfase (2015-2016). Deze fase ving aan in de laatste fase van de uitvoeringsfase. Enkele maanden voor de opening zou worden gestart met de verhuizing van de dieren. De bedoeling was dat vanaf april 2016 het eerste volledige parkseizoen gedraaid kon worden. Vervolgens kon de centrumlocatie worden ontruimd.

UNO achtte de planning in deze tijdsblokken realistisch. Gezien de voortdurende sturing op deadlines en oplevermomenten kan gesteld worden dat deze planning een essentieel onderdeel voor de businesscase vormde.

Organisatie

De businesscase was, in tegenstelling tot eerdere rapporten, niet bijzonder expliciet over het functioneren van de toekomstige organisatie van Wildlands. Het hoofdstuk 'Toekomstige Bedrijfsvoering' bestond uit zes regels, al moet vermeld worden dat er organisatorische aspecten in de andere hoofdstukken verweven zaten. Ten aanzien van de automatisering van routinematige werkzaamheden werd gesteld dat deze een grote winst op kon leveren voor de exploitatie. De ambitie was bijvoorbeeld om robottechnologie in te zetten voor het inzamelen van mest. Men sprak van duurzaamheid in de bedrijfsvoering in alle facetten. TwijnstraGudde ging in de second opinion wel uitgebreid in op het aspect parkmanagement. Men was tevreden over de verbeterde verhouding vast-flexibel personeel. Ook werd afscheid genomen van een groot aantal vaste medewerkers. De ingeschatte loonkosten achtte men echter niet realistisch en vormden daardoor een risico voor de toekomstige exploitatie. Voor de nodige cultuuromslag met betrekking tot het personeel werd een essentiële rol toebedacht aan het management. Er werden daartoe nieuwe functionarissen aangetrokken zoals een controller en een parkmanager. 'Flexibilisering' en 'professionalisering' waren de belangrijkste kernwoorden. UNO maakte zich ook hard voor versterking van het management waarbij ook een meer marktconforme beloningsstructuur hoorde. Daarnaast gaf UNO het advies de werkwijze en samenstelling van de RvC te versterken, waarbij vanzelfsprekend een betere bezoldiging noodzakelijk werd

geacht. Er werd in eerste instantie een nieuwe organisatiestructuur opgetuigd, later volgde de bestuursstructuur. Niet alleen voor de theatermedewerkers, maar ook voor een gedeelte van de parkmedewerkers, werden in de Wereld van het Theater de nodige kantoorfaciliteiten gecreëerd.

5.4.2 KARAKTER

Welke type argument voerde de boventoon? Cijfermatige inzichten of argumenten die meer raken aan (publieke) waarden? Deze vragen staan centraal in deze paragraaf.

Kwantitatieve argumenten

De publieksversie van de businesscase schetste de cijfermatige aspecten in hoofdlijnen, maar had vooral een wervende functie. Uit de rapporten van UNO en TwijnstraGudde bleek dat de eigenlijke businesscase vooral sprak over kwantitatieve argumenten en kengetallen zoals de bouwkosten, de stichtingskosten en de verplaatsingskosten. Daarnaast werd ingegaan op het financieringsvraagstuk. Wat was het benodigde vreemd vermogen en op welke bijdrage van provincie en gemeenten mocht men rekenen? De belangrijkste kengetallen worden hier toegelicht.

Een belangrijke kritische succesfactor was uiteraard het bezoekersaantal. In het bedrijfsplan DPE Next 7.0a en de bijbehorende meerjarenraming werd uitgegaan van een bezoekersaantal van maximaal 1.325.000 (2016, 2019, 2022 en 2025) en minimaal 1.300.000 in de tussenliggende jaren. Voor het dagkaartbezoek ging men grofweg uit van 985.000 bezoeken per jaar voor de jaren. Men achtte deze aantallen ambitieus maar realistisch. Verder werd uitgegaan van 115.000 abonneenthouders die gemiddeld driemaal per jaar het park bezoeken. Het aantal bezoeken van abonneenthouders werd daarmee geraamd op 340.000.

Het bedrijfsplan ging uit van een entreprijs voor volwassenen van € 29,- inclusief BTW in 2016. Dit correspondeerde met de taakstelling door de gemeente van € 25,- per kaartje uitgedrukt in het prijspeil van het jaar 2010. Men ging uit van een omzet van € 6,50 per persoon ten aanzien van de horeca-bestedingen. Aan de randvoorwaarde dat de omzet uit feesten en partijen minimaal € 1 miljoen moest bedragen, is volgens de businesscase ook voldaan. Voor 2016 werd uitgegaan van een omzet van € 1 miljoen oplopend tot € 1,5 miljoen in 2018 en vervolgens jaarlijks geïndexeerd met 2,5%. Ten aanzien van de omzet uit parkeren per bezoeker per dag werd een gemiddelde van € 0,50 per bezoeker geraamd. De omzet vanuit educatie en rondleidingen werd in het Bedrijfsplan 7.0a geprognostiseerd op € 0,4 miljoen.

Het Bedrijfsplan 7.0a ging uit van een totale financieringsbehoefte van € 204,8 miljoen. De externe financiering (€ 30 miljoen euro) was een probleem. Dit bleef ten tijde van het besluitvormingsproces lange tijd oningevuld. Daarbij werd aangegeven dat de investeringen ten aanzien van het nieuwe theater voor rekening zouden komen van de gemeente. De exploitatie zou in handen komen van DPE Next. De gemeente stelde kwantitatieve eisen ten aanzien van de programmering in het theater en de 'Wereld van Ontmoeting'. Daarnaast gaat UNO in op de kwantitatieve aspecten, waaronder:

1. Proces- en voorbereidingskosten;
2. Mogelijke vorderingen door de fiscus en erfpachtkwesties;
3. Rentelasten en overbruggingskredieten;
4. Reserveringen voor herinvesteringen en marketingkosten.

De gemeente betaalde de investeringen in het theater die DPE zou moeten terugbetalen in de vorm van huur. De gemeente subsidieerde vervolgens weer het cultuuraanbod¹⁶².

Kwalitatieve argumenten

Uit de samenvatting bleek dat DPE de bezoeker niet alleen 'iets fenomenaals' wilde bieden maar ook de eigen ideële doelstellingen wenste te realiseren. Emmen moest bij uitstek een uitvalsbasis zijn voor meerdaags bezoek. Het park wilde een uniek concept leveren en daarmee de ook dagrecreatie in Emmen bevorderen. Daarbij was 'economische spin-off' een van de kernbegrippen. Dit zou met name tot uitdrukking zou moeten komen in toename van de werkgelegenheid. 'Cultuur' vormde daarbij het 'gereedschap' waarmee het theaterpark zich zou oriënteren en manifesteren. 'Educatie' en de bedrijfsvoering op het gebied van 'duurzaamheid' en 'biodiversiteit' vormden de andere pijlers. Men wilde de belangstelling daarvoor op een positieve manier opwekken. Daarbij was men van plan de samenwerking met kennisinstituten te stimuleren. De businesscase sprak, in het kader van duurzaamheid, van ontwikkelingen rondom de thema's 'geothermie' en 'water', waarbij de NAM en de WMD een belangrijke rol zouden kunnen spelen. UNO adviseerde positief ten aanzien van een aantal kwalitatieve eisen en randvoorwaarden, die overigens wel een kostenplaatje met zich zouden brengen, zoals:

¹⁶² TwijnstraGudde was overigens van mening dat er weinig synergievoordelen te verwachten waren van de combinatie van theater en dierentuin.

1. Archeologisch onderzoek;
2. Integratie van cultuur en dierenpark;
3. Invulling van duurzaamheid.

UNO was positief over de uniciteit van dit concept. Daarmee wordt een vergelijking gemaakt met andere attractieparken en dierentuinen.

Al met al kunnen we uit de rapporten van UNO en TwijnstraGudde herleiden dat businesscase 7.0a overwegend kwantitatief van aard was. De publieksversie echter bevatte vooral kwalitatieve informatie. Blijkbaar diende deze versie een ander (extern) doel, namelijk het beïnvloeden van de publieke opinie.

5.4.3 BELANGHEBBENDEN

Deze sectie geeft aan in hoeverre de businesscase inging op de belangen van *eigenaren* dan wel van *andere stakeholders*. Onder *eigenaren* worden in de casestudies verstaan: aandeelhouders en bestuurders, alsmede investeerders en banken¹⁶³. Onder *andere stakeholders* worden onder andere verstaan: medewerkers, klanten, omwonenden en kennispartners.

Eigenaren

In de vorige paragraaf is uitgebreid stilgestaan bij de het karakter van de businesscase. Nagenoeg alle kengetallen en cijfers hadden betrekking op het belang van de eigenaren. Om niet in herhaling te vallen, wordt hier volstaan met de algemene toevoeging dat het park een uniek concept wilde neerzetten, waarbij het een gezonde bedrijfsvoering zou kunnen voeren met een positief exploitatieresultaat. Het park benadrukte geen winstoogmerk te hebben, maar er moest wel (financiële) ruimte zijn voor investeringen en continue vernieuwing.

Andere stakeholders

De businesscase liet zien dat bezoekers een authentieke beleving zouden mogen verwachten. De gast moet er 'even helemaal uit zijn'. Het park moet van een uitzonderlijk hoog niveau zijn en de bedrijfsvoering en het gastheerschap moeten daarop aansluiten. De businesscase gaf aan dat goed is gekeken naar consumententrends en dat het park 'spanning' en 'ontspanning' op een optimale manier wil afwisselen. Daardoor ontstaat een hoge mate van tevredenheid. Deze gedachte berustte, aldus de businesscase, op vier pijlers: 'entertainment',

¹⁶³ Gebaseerd op het onderscheid tussen het primaat van 'shareholdervalue', waarin het bedrijfsbelang overheerst enerzijds en de stakeholderbenadering, die breder kijkt naar belanghebbenden, anderzijds.

‘educatie’, ‘esthetiek’ en ‘escapisme’. Daarnaast ging de businesscase globaal in op samenwerking met partners, waaronder kennisinstituten en scholen, en op de speerpunten en doelstellingen van andere overheidsorganisaties zoals de gemeente Emmen en de provincie Drenthe. Het concept van DPE Next is uitgewerkt conform de volgende visie, missie en waarden:

- Visie: mensen willen samen een plezierige, verrassende en verrijkende ontdekkingsreis beleven;
- Missie: het nieuwe park biedt unieke ontmoetingen met natuur en cultuur;
- Waarden: ‘verwondering’, ‘actief ervaren’, ‘gewoon echt anders’, ‘toekomst uit herkomst’, ‘welkom’, ‘respect voor mens’, ‘cultuur en natuur’.

Voor de uitwerking van het concept werd volstaan met de verwijzingen naar de belevingswerelden die worden uitgewerkt zoals: ‘Wereld van Ontmoeting’, ‘Wereld van Hete Droogte’ en de ‘Wereld van IJzige Kou’. De visualisatie van deze werelden nam een prominente plek in de samenvatting van de businesscase. Opvallend in de samenvatting waren termen als: ‘unique selling point’, ‘lekkerste hapjes’ en ‘humoristische wijze’. Men verwachtte direct werk te kunnen bieden aan 500 werknemers. Er wordt nauwelijks ingegaan op wat het nieuwe park betekent voor de werknemers en de structuur.

Geconcludeerd wordt dat de businesscase 7.0a overwegend de belangen van de eigenaren diende. Het was zaak om de beslissers over de streep te halen daar waar het ging om de mogelijkheden en randvoorwaarden voor financiering.

5.4.4 TRANSFORMATIEPROCES

Om de vraag: “is dit een goede investering?” te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk dat het hele proces voor de totstandkoming van een product of dienst evenals de effecten ervan in beeld worden gebracht. Deze sectie gaat daarom achtereenvolgens in op de onderscheiden inputfactoren, procesfactoren, outputfactoren en outcome-factoren.

Input

De businesscase besteedde uitgebreid aandacht aan de investeringen. Zowel de hoogte van de bedragen als de financierbaarheid waren nadrukkelijk onderwerp in het publieke debat. De businesscase sprak daarbij concreet van stichtingskosten, waaronder alleen de kosten die direct gerelateerd zijn aan realisatie van het project, vielen. Dit hield in dat de aanloopkosten voor het opstarten van de

bedrijfsvoering, verhuiskosten en kosten voor de ontmanteling van de bestaande locatie verdisconteerd werden in de exploitatiebegroting. De kosten van exploitatie, in welke zin dan ook, maakten dus geen deel uit van de stichtingskosten. De financiering was ten tijde van het opstellen van de businesscase nog niet rond. Aan inputfactoren als technologie en duurzame grondstoffen werd in de businesscase betrekkelijk concreet maar zeker niet volledig aandacht besteed. Over de inzet van menskracht werd nauwelijks gerept mogelijk doordat de bouw werd uitbesteed aan VolkerWessels. Opvallend was dat TwijnstraGudde aangaf dat er ten opzichte van de businesscase 6.1 een bezuiniging is doorgevoerd van € 50 miljoen. Het adviesbureau oordeelde hierover dat deze vooral cosmetisch van aard zou zijn. De vraag resteerde of deze echt realiseerbaar zou zijn. Ook ten opzichte van andere investeringsbedragen was TwijnstraGudde sceptisch. Het bureau was daarbij van mening dat ook private partijen eigenlijk risicodragend kapitaal zouden moeten inbrengen, wilde er sprake kunnen zijn van een gezonde bedrijfsvoering. Zelfs de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij was niet bereid om in de voorgestelde constructie risico's te lopen. Ook liet het besluit van de provincie Drenthe over de toekenning van een extra subsidie lang op zich wachten.

(Productie)proces

Over het productieproces werd niet gestructureerd gerapporteerd, maar her en der in de rapportages waren verwijzingen te vinden. De automatisering van routinematige werkzaamheden zou naar verwachting een grote winst opleveren in de exploitatie. De ambitie was bijvoorbeeld om robottechnologie in te zetten voor het inzamelen van mest. Men sprak verder van duurzaamheid in de bedrijfsvoering in alle facetten. Dierenwelzijn was een belangrijk uitgangspunt voor het park. Daarnaast zou nauwe samenwerking met verschillende kennisinstituten zoals universiteiten en hogescholen en het bedrijfsleven gezocht worden.

Output

De businesscase sprak in termen van output over 'een topattractie op (inter) nationaal niveau'. Het nieuwe park wilde een unieke en authentieke beleving bieden aan een breed publiek. Cultuuruitingen in het nieuwe park zouden tal van mogelijkheden gaan bieden voor 'een perfecte communicatie' met een lokaal, regionaal, nationaal en zelfs internationaal publiek. Die diversiteit zou zich in het park op verrassende manieren moeten gaan manifesteren. Vrijwel alle cultuuruitingen zouden een oorsprong hebben in een specifiek land of gebied en het daar heersende klimaat. Educatie in het nieuwe park zou zich vooral moeten richten op het verhogen van het respect voor de levende natuur en de

daarmee samenhangende biologische en culturele diversiteit op aarde. Meer concreet werd de businesscase bij het schetsen van de vijf belevingswerelden. Elke belevingswereld, zo was de gedachte, zou op zichzelf moeten staan met een eigen (sub)thematiek, sfeer en uitstraling.

Outcome

De businesscase staaft de effecten van Wildlands ten eerste aan de hand van de doelstellingen zoals die geformuleerd zijn in de statuten van het park, te weten:

- Het in stand houden van een dierenpark te Emmen;
- Het in stand houden van een dagrecreatievoorziening te Emmen;
- Het bevorderen van de dagrecreatie in Emmen, hetgeen de directe en indirecte werkgelegenheid zou moeten stimuleren.

UNO concludeerde op basis van de businesscase dat ingeval DPE Next louter zou worden gezien als een commercieel project, de winstgevendheid dan aan de lage kant zou zijn. Zij merkten op dat DPE Next tevens een maatschappelijk belang had en dat de economische impulsen die van dit project uitgaan, van grote betekenis zouden zijn voor de gehele noordelijke regio. Hoe groot die betekenis zou zijn bleef in het midden, maar gezien de mKBA van Ecorys viel hierop wel wat af te dingen. Men verwachtte dat het park werkgelegenheid zou gaan bieden aan ruim 500 medewerkers, oftewel 300 fte.

5.5 DE FUNCTIES VAN DE BUSINESSCASE

5.5.1 MANAGEN DUIVELSVIERKANT

Voldoende middelen

De totale kosten van Atalanta werden, eind 2011, geschat op € 468 miljoen. Het Bedrijfsplan 7.0a ging daarbij uit van een totale financieringsbehoefte van € 205 miljoen voor de bouw van Wildlands. In een later stadium werd deze teruggebracht tot € 198,5 miljoen. Hiervan was € 49 miljoen bestemd voor het nieuwe theater en de zogenaamde 'Wereld van Ontmoeting'. Voor de realisatie van het nieuwe dierenpark als zodanig betekende dat een voorziene financieringsbehoefte van € 149,5 miljoen. De externe financiering, ten bedrage van € 30 miljoen, werd een heikele kwestie die pas in een laat stadium concreet werd opgelost. De gemeente Emmen, de provincie Drenthe, de Rabobank en uiteindelijk ook opdrachtnemer VolkerWessels vormden de essentiële laatste schakels in de financiering. Hier

was sprake van een complex geheel aan subsidies, leningen, leaseconstructies, huurovereenkomsten, pachtsommen en hypotheekvorderingen.

Budgettaire kaders

In de *Midterm Review* verwachtte men op het bouwbudget zelfs een bedrag van € 1,25 miljoen over te houden. Ook uit de rapportage *Centrumvernieuwing Emmen 2015-3* blijkt dat de budgettaire kaders zijn gerespecteerd. Het eindoordeel *Financiën* kleurt daarmee groen: geen (verwachte) overschrijdingen. Er is voldoende budget gegenereerd en de budgettaire kaders zijn, al hebben er wel mutaties plaatsgevonden, op hoofdlijnen gerespecteerd. In juni 2015 was er vertraging in de bouw. Deze vertraging had echter geen financiële gevolgen voor de stichting die het dierenpark exploiteert, omdat het risico daarvan geheel bij de bouwer lag.

Maatregelen volgens plan

Hoe verliep het verder met de realisatie? Aanvankelijk redelijk voorspoedig, zo lijkt het. Bij de realisatieplanning ging men conform de businesscase uit van oplevering van het park op 30 oktober 2015. Per kwartaal werd een rapportage opgesteld. De financiële bestedingen en de voortgang van de bouw werden immers in opdracht van de gemeenteraad nauwlettend gemonitord. De bouw werd onderverdeeld in 84 taken. Over het tweede kwartaal van 2014 meldde men dat enkele taken voorliepen op de planning, maar ook dat andere werkzaamheden vertraging zouden ondervinden. Er kon echter nog niet gesteld worden dat dit consequenties zou hebben voor de oplevering. Ook werden enkele 'inhaal mogelijkheden' onderscheiden, zoals overwerken en doorwerken gedurende de bouwvakperiode. Eind 2014 constateerde het projectbureau dat er meer werkzaamheden achterliepen op de realisatieplanning. Een groot deel van deze vertragingen zou naar verwachting (nog) geen gevolgen voor de oplevering hebben omdat ze nog niet op het 'kritieke pad' lagen. De oplevering van het werelddeel 'Nortica' op 30 oktober 2015 werd echter niet meer realistisch geacht. Verder deden zich eind 2014 risico's voor met betrekking tot de grote kas: de installaties moesten op tijd warmte leveren, anders kwam de beplanting in gevaar die cruciaal zou zijn voor het functioneren en de beleving van het dierenpark. Een half jaar later, enkele maanden voor de geplande oplevering, werd de situatie precair¹⁶⁴. Het projectbureau meldde toen dat de hoofdaannemer niet meer conform planning werkte en dat een groot deel van de werkzaamheden achter lag op schema.

164 Opvallend is de nadruk die in de promotiefilms wordt gelegd op de betrokkenheid van regionale aannemers en technici. Daarbij overheerst in de gemeentelijke communicatie vooral trots en optimisme.

Duidelijke gespecificeerde doeleinden

De verwijzingen naar omzet, winst, bezoekersaantallen, et cetera in de businesscase waren evident en concreet. Ook minder tastbare argumenten zoals de unieke ervaring die de bezoeker kon verwachten, kwamen prominent in beeld, al werden die nauwelijks gekwantificeerd. Minder concreet, maar niet van minder belang voor de beeldvorming, waren de verwijzingen naar de maatschappelijke winst. Vooral de economische spin-off in termen van werkgelegenheid, overnachtingen en bestedingen in de regio vormde essentiële argumentatie in het discours. De meest concrete doeleinden betroffen de schetsen van de vijf belevingswerelden. Elke belevingswereld zou op zichzelf komen te staan met een eigen (sub)thematiek en een eigen sfeer en uitstraling.

Gericht op maximalisatie

Van het begin af aan was duidelijk dat het de wens van het park was om een topattractie te zijn waarbij een navenant investeringsniveau hoorde. De aanbesteding is vervolgens wel gegund op basis van het criterium 'economisch meest voordelige aanbidding'. Gezien de ambitie van het park, een unieke beleving, kon geen sprake zijn van een strategie van op basis van kostenconcurrentie, oftewel 'operational excellence'. Men ging juist uit van een unieke ervaring en de hoogste kwaliteit. De kosten werden minder belangrijk geacht dan de attractiewaarde. De hoogte van de toegangsprijs (29 euro) is hiervan een weerspiegeling. Er is in Emmen sprake van een sterke doeloriëntatie en een sterke procesoriëntatie. De overheid gedroeg zich in deze casus ook nog eens als ondernemer. Het adagium van de directie en de titel van de publieksversie van de businesscase luidde dan ook "Nil Volentibus Arduum: Niet is onmogelijke voor hen die willen". Er waren echter ook aanwijzingen dat de kwaliteit op onderdelen, zoals de beplanting en de training van de robben, te wensen overliet. Opvallend is dat de focus in de rapportages steeds meer op de opening en op de ingebruikname van het park kwam te liggen. Ten aanzien van de concrete resultaten en vooral de kwaliteit daarvan werden enige concessies gedaan.

5.5.2 LANGETERMIJNORIËNTATIE*Langetermijnhorizon*

Als startpunt voor Wildlands Adventure Zoo gaat dit onderzoek uit van het jaar 2003 waarin het besluit werd genomen tot de herinrichting van het centrum, met als hoofddoel een economische stimulans te genereren voor Noord-Nederland in het algemeen en de gemeente Emmen in het bijzonder. De verhuizing en bouw van het

dierenpark maakten deel uit van het veelomvattende programma dat bekendstaat onder de naam Atalanta. Atalanta wordt uitgevoerd in samenwerking met onder andere de Europese Unie, het SNN, het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de provincie Drenthe, WMD water, waterschap Velt en Vecht en de Bank Nederlandse Gemeenten. Atalanta moet leiden tot een mooi, uitnodigend en goed bereikbaar centrumgebied waar 'van alles te beleven is'. Daarmee paste het project Wildlands binnen een langetermijnhorizon.

Analytische / holistische afweging van alternatieven

Het nul-alternatief, dat eerder in dit hoofdstuk is benoemd, was vanuit mkBA-standpunt te prefereren. Dit alternatief was echter politiek gezien niet haalbaar. Ook kwam het rapport van ECORYS nadat een aantal cruciale beslismomenten al was gepasseerd. UNO rapporteerde dat verschillende scenario's in 2009 door de RvC werden afgewezen. Er was maar één scenario denkbaar: de realisatie van het hele plan in één keer. Daarna is een nieuw plan (7.0a) uitgewerkt waarbij het investeringsbedrag werd teruggedrongen ten opzichte van de eerdere voornemens.

Inzet businesscase gedurende hele looptijd

De eerste keer dat er sprake was van de term 'businesscase' is te herleiden tot het jaar 2010 en had betrekking op het Bedrijfsplan 6.A. Dit plan was niet openbaar, maar een second opinion door extern adviesbureau UNO is te raadplegen via het internet. Als reactie op deze second opinion heeft de gemeenteraad de opdracht gegeven om met een aangescherpte businesscase te komen. Het resultaat daarvan is Businesscase DPE Next versie 7.0 en later versie 7.0a¹⁶⁵. Deze versie, waarop uiteindelijk het principebesluit werd genomen in het najaar van 2011 en waarvan het definitieve besluit in het voorjaar van 2012 volgde, was ook niet openbaar. Een samenvatting onder de titel: Nil Volentibus Arduum (niets is onmogelijk voor hen die willen) en de kritische beschouwing van TwijnstraGudde waren dat wel. Er zijn echter enkele cijfers, zoals die ook in de originele businesscase waren opgenomen, weggelaten in het document van TwijnstraGudde. Daarnaast heeft UNO de businesscase 7.0a tegen het licht gehouden. Hoewel ook dit stuk als vertrouwelijk is aangemerkt, is het integraal opvraagbaar via het internet. UNO sprak overigens niet van een businesscase maar hanteerde consequent de term 'bedrijfsplan'.

165 Onduidelijk is waar het verschil tussen de versie 7.0 en de versie 7.0a op gebaseerd is. De toevoeging met de slechts een letter 'a' suggereert dat de aard en omvang van de wijziging betrekkelijk gering van omvang waren.

De businesscase ging vooral in op de bedrijfseconomische aspecten. De maatschappelijke kosten en baten werden door ECORYS in beeld gebracht in een mKBA. De businesscase gaf aan dat DPE Next op regionaal en nationaal niveau een bijdrage zou gaan leveren aan de economie. Bij lezing van de mKBA viel hierop wel het nodige af te dingen: de effecten zijn klein en alternatieven zijn als 'niet realistisch' buiten beschouwing gelaten. TwijnstraGudde geeft aan dat er met het raadsbesluit van september 2011 een 'point of no return' werd bereikt. De sturingsmogelijkheden van de raad zouden daarna maar zeer beperkt zijn. TwijnstraGudde adviseerde dan ook de definitieve besluitvorming uit te stellen.

Ex-durante

In 2010 was er dus voor het eerst sprake van een bedrijfsplan van het dierenpark. Het college heeft op dat document de uitzonderingsgrond op de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing verklaard. Het document is dus niet integraal beschikbaar. Op dit document volgden kritische rapporten van UNO en TwijnstraGudde. In 2011 kwam een, wederom niet openbare, tweede versie van het bedrijfsplan beschikbaar. Daarvan is wel een samenvatting openbaar, evenals een integrale second opinion. Op basis van deze tweede versie werd de toegangsprijs, een belangrijke kwestie, verlaagd van € 29,50 naar € 25 per bezoeker¹⁶⁶. Met die toegangsprijs achtten externe adviseurs bezoekersaantallen van tussen de 1,2 miljoen en 1,6 miljoen per jaar realistisch.

De directie van DPE en het projectbureau DPE Next vermeldde dat de businesscase moest worden beschouwd als een 'dynamisch plan' en dat enkele onderdelen 'nadere ontwikkeling' behoefden. UNO concludeerde echter in hoofdlijnen:

"Het projectteam heeft een goede diepgang bereikt. De financiële plannen zijn nauwkeurig opgesteld en goed doorwrocht en onderbouwd. Een compliment daarvoor is op zijn plaats. Het plan is ten aanzien van het 'smart' maken een aanzienlijke verbetering t.o.v. versie 6.1. Voor de fase waarin het plan zich nu bevindt, zouden wij willen stellen dat het plan nu 'smart' is. Dit dient echter gedurende het verdere proces onder de aandacht te blijven om verdere optimaliseringen te kunnen bewerkstelligen."

Ook UNO verklaarde dat er verdere ontwikkelingen zouden kunnen zijn die mogelijk zouden leiden tot aanpassingen van het bedrijfsplan. Om die reden

166 Later wordt deze overigens weer naar boven bijgesteld op basis van prijspeilontwikkelingen.

moesten de bedrijfsplannen continu herzien en geactualiseerd worden. Ten tijde van de besluitvorming werden nog diepgaande gesprekken gevoerd over het aantrekken van vreemd vermogen. Niettemin beschouwden de directeur van DPE en de projectdirecteur het bedrijfsplan als realistisch en dus ook als haalbaar. De businesscase heeft ex-ante dus een beslissende rol en er is duidelijk sprake van bijstelling. Voor een evaluatie lijkt het ten tijde van de analyse te vroeg.

Ex-post

Voor zover bekend heeft er nog geen formele evaluatie van het project plaatsgevonden. Het is dus lastig om de rol van de businesscase in dit opzicht te schetsen. We volstaan met een verwijzing naar de reacties van bezoekers op sociale media en het gegeven dat een half jaar na opening al de miljoenste betalende bezoeker de poorten heeft gepasseerd. Ook is in de reguliere begrotings- en verantwoordingscyclus van 2016 in positieve zin gerefereerd aan de realisatie van het nieuwe dierenpark. Wildlands speelt ook een belangrijke rol in de voorgenomen evaluatie van de marketingstrategie van de gemeente Emmen.

Anticipatief gedrag

De realisatie van Wildlands moet worden gezien in het licht van bevolkingskrimp en vergrijzing, een zwakke regionale economie met betrekkelijk weinig toeristische trekpleisters en een relatief beperkt gebruik van culturele voorzieningen. De kern van het cultuurbeleid van de provincie Drenthe lag in 'de kunst van het combineren'. Men zocht naar combinatiemogelijkheden met onder andere de sectoren toerisme en ruimtelijke ordening. De realisatie van het theater bij het dierenpark was daar een voorbeeld van. De langdurige economische recessie bood ogenschijnlijk vooral kansen. De lage rente en de zogenaamde Crisis- en herstelwet gaven de mogelijkheden om de besluitvorming te versnellen.

5.5.3 ORGANISATORISCHE INVULLING

Oplossen knelpunten

Hoewel op een gegeven moment de kritieke punten rondom de grote kas wel voldoende opgelost leken, werd toch duidelijk dat de geplande oplevering van 30 oktober 2015 niet meer gehaald zou worden. De vragen die men toen stelde, waren: wat wordt er opgeleverd en hoeveel restpunten zullen er nog zijn? Ook werd duidelijk dat de oplevering van het onderdeel Nortica niet gehaald ging worden. DPE en VolkerWessels gaven aan de planning 'te hebben losgelaten'. Over het derde kwartaal van 2015 meldde het projectbureau weer progressie, al zouden bepaalde

onderdelen van Nortica pas na de oplevering gereed zijn. Voor de opening van het park zouden de latere oplevering en de latere ingebruikname van deze onderdelen geen consequenties hebben. Daarnaast waren er aanwijzingen dat de kwaliteit op onderdelen te wensen overliet. Opvallend was dat de focus in de rapportages steeds meer kwam te liggen op de opening en de ingebruikname van het park.

Informatie-, communicatie en controlesysteem

Om te beoordelen of Wildlands vanuit dit perspectief succesvol is, wordt gekeken of er aanknopingspunten zijn om te beoordelen in hoeverre de informatievoorziening richting de stakeholders is beheerst. Een belangrijke partner werd gevonden in de provincie Drenthe. Deze samenwerking werd vormgegeven in het kader van Integrale Gebiedsontwikkeling Atlanta (IGO), waarin de gezamenlijke financiële inzet voor de realisering van de centrumvernieuwing werd vastgelegd. Bij de realisatie werd verder samengewerkt met een groot aantal partners zoals kennisinstellingen, opleidingscentra, culturele instellingen, recreatiebedrijven, mediabedrijven en nutsbedrijven. Per kwartaal maakte Bureau ABC in opdracht van de gemeenteraad een voortgangsrapportage. De financiële bestedingen en de voortgang van de bouw en werden nauwlettend gemonitord. De gemeente Emmen hield ook het publiek en de pers met enige regelmaat via gerichte publicitaire acties op de hoogte.

Taak- en bevoegdheidsverdeling

Na het uitschrijven van een aanbesteding met het gunningscriterium 'economisch meest voordelige aanbidding', werd VolkerWessels verkozen tot partner van DPE Next. Hierbij werd gewerkt volgens het 'Design-Build-Maintain-principe'. Bij de realisatie van Wildlands Adventure Zoo Emmen werd vervolgens een groot aantal dochterondernemingen en externe partners ingeschakeld. Er werd een projectbureau DPE Next, waarin medewerkers van bureau draaijer+partners sleutelposities innamen, opgericht voor het uitwerken van het 'beLEVENspark' Emmen. Het projectbureau zat met de directie van DPE en VolkerWessels in de stuurgroep. Het waren geen traditionele bouwtekeningen die als basis dienden voor de bouw, maar een levensechte maquette op schaal 1:37. Het nieuwe concept was duidelijk anders dan een gewone dierentuin en het werd dan ook dienovereenkomstig in de markt gezet.

Ondanks enkele tegenvallers gedurende het bouwproces lijkt Wildlands vanuit planningsoptiek toch een redelijk succes. Gezien de omvang en aard van het project zijn de deadlines in grote lijnen immers wel gerespecteerd. De gemeente zelf rapporteerde hierover 'groen', dat wil zeggen conform planning. Op basis van het bovenstaande is een nuancering daarbij echter wel op haar plaats.

5.5.4 AANSTUREN STAKEHOLDERS

Materieel commitment

De onderlinge bestuurlijke en financiële afhankelijkheden binnen dit dossier zijn altijd groot geweest. Formeel was Dierenpark Emmen de opdrachtgever van de bouw van het nieuwe dierenpark. De gemeente heeft bestuurlijk (door zitting in het stichtingsbestuur) en financieel (noodgelden, leningen, subsidies en huurovereenkomsten) echter een dusdanig grote invloed dat zij in materiële zin kon worden beschouwd als de initiator en formele opdrachtgever. Daarbij gold het bekende adagium: 'wie betaalt, bepaalt'. De bouw van het nieuwe dierenpark werd gerealiseerd door VolkerWessels. Daarbij werden uiteraard werkmaatschappijen en onderaannemers ingeschakeld. De gemeente Emmen, de provincie Drenthe en de Rabobank, en uiteindelijk ook de opdrachtnemers Rendo en VolkerWessels, vormden de laatste essentiële laatste schakels in de financiering. Hier was sprake van een complex geheel aan subsidies, leningen, leaseconstructies, huurovereenkomsten, pachtsommen en hypotheekvorderingen. De financiële afhankelijkheden en de verwevenheid van het dierenpark en het theater vergrootten die complexiteit. De partijen kregen, direct of indirect, in toenemende mate bestuurlijke en financiële belangen in elkaars organisaties.

Minimalisatie aantal uitvoerende partijen

Na het uitschrijven van een aanbesteding met het gunningscriterium 'economisch meest voordelige aanbidding', werd VolkerWessels verkozen tot partner van DPE Next. Hierbij werd gewerkt volgens het 'Design-Build-Maintain-principe'. Bij de realisatie van Wildands Adventure Zoo Emmen werden vervolgens een groot aantal dochterondernemingen en externe partners ingeschakeld. Projectbureau DPE Next, waarin medewerkers van bureau draaijer+partners¹⁶⁷ sleutelposities innamen, opgericht voor het uitwerken van het 'beLEVENspark' Emmen. Het projectbureau zit met de directie van DPE in de stuurgroep met VolkerWessels. De bestuurlijke situatie was al complex aan het begin van het traject en deze complexiteit nam toe naarmate de realisatie van het park vorderde. Het conflicterende gebruik van onder andere grond en water op een klein grondgebied vergde een grote mate van afstemming. Het aantal sleutelpersonen leek overigens relatief klein te zijn. Dit maakte het mogelijk om snel te schakelen op kritieke momenten.

167 Dit betreft de spellingswijze die door het bedrijf zelf wordt gehanteerd.

Belonen en bestraffen

Tijdens de bouw ging het bedrijf dat de thematisering begeleidde failliet. Er waren te veel niet-declarabele uren gespendeerd. VolkerWessels en DPE gaven echter aan hiervoor niet verantwoordelijk te zijn, waardoor het bedrijf in liquiditeitsproblemen kwam. De pers, bestuurders en lokale politici werden op gezette momenten uitgenodigd om kennis te nemen van de voortgang. Daarnaast werden ook via Facebook themafilmpjes, bijvoorbeeld over duurzaamheid, aan het publiek getoond. Het lijkt erop dat er qua informatievoorziening planmatig gestuurd is, zowel richting publiek als binnen de gemeente. Hierin schuilt ook een element van immateriële beloning. Het betrekken van werklieden uit de regio kan eveneens als vorm van beloning worden gezien. De voorlopige conclusie luidt dat stakeholders zijn betrokken bij het invullen van de randvoorwaarden en bij de uitvoering van DPE Next.

Na deze uitgebreide omschrijving van het besluitvormingsproces, de context en de gegevensverzameling ten aanzien van de beide ideaalmodellen, vatten we de bevindingen in de volgende paragraaf kort en in samenhang samen.

5.6 ANALYSE EN SAMENVATTING

Deze afsluitende paragraaf kent drie doelstellingen, namelijk:

- A. Allereerst verstrekken we in Paragraaf 5.6.1 een overzicht ten aanzien van de gegevens die deze casus leverde voor de beantwoording van onderzoeksvraag 5 van dit proefschrift, te weten: Welke elementen van de ideaalmodellen zijn in de praktijk zichtbaar?
- B. Ten tweede gaan we, in Paragraaf 5.6.2, in op succes- en faalfactoren van het gebruik van de businesscase (onderzoeksvraag 6). Vervolgens maken we enkele opmerkingen met betrekking tot de invloed van contingentiefactoren en eventuele andere instrumenten van planning en control (onderzoeksvraag 7);
- C. Ten derde bieden we in Paragraaf 5.6.3, bij wijze van samenvatting, een overzicht van bovenstaande inzichten in de raakvlakkenmatrix.

We starten nu dus met een samenvatting ten aanzien van de elementen van de ideaalmodellen.

5.6.1 ZICHTBAARHEID ELEMENTEN IDEAALMODELLEN

Centraal in deze paragraaf staan twee tabellen die betrekking hebben op respectievelijk de functies en de eigenschappen van de businesscase¹⁶⁸. Tabel 5.1, waarvan de toelichting volgt na presentatie, laat eerst (op clusterniveau) zien dat de elementen van het ideaalmodel met betrekking tot de functies van de businesscase in de casus Wildlands Emmen over het algemeen goed zichtbaar zijn.

Tabel 5.1: Zichtbaarheid functies businesscase Wildlands Adventure Zoo

	Score	(Nagenoeg) Onzichtbaar	Beperkt zichtbaar	Zichtbaar	Ze er zichtbaar
Managen duivelsvierkant	3,4				x
Langetermijnnoriëntatie	3,4				x
Organisatorische invulling	3,8				x
Aansturen stakeholders	3,5				x

¹⁶⁸ De scoreverdeling voor beide tabellen is als volgt: (Nagenoeg) Onzichtbaar ($\geq 0 \leq 1$); Beperkt zichtbaar ($>1 \leq 2$); Zichtbaar ($>2 \leq 3$); Zeer zichtbaar ($>3 \leq 4$). Het betreft gemiddelde waarden op de clusterniveaus van de onderliggende elementen.

Binnen de casus 'Wildlands' is sterk gestuurd op de elementen uit het cluster *Managen duivelsvierkant*. Zo slaagde men er met de nodige moeite in om voldoende budget te genereren. De opgestelde planning werd in grote lijnen behaald en de budgettaire kaders werden in hoge mate gerespecteerd. Daarnaast dient vermeld te worden dat de ambitieuze projectdoelstellingen overwegend zijn gerealiseerd.

Wat betreft het cluster *Langetermijnnoriëntatie* kan vermeld worden dat de vernieuwing van het park paste binnen de visie van de gemeente en werd opgenomen als onderdeel van een groter programma met betrekking tot de centrumontwikkeling van de stad Emmen. Over de afweging van de alternatieven viel te constateren dat er eigenlijk maar één optie echt in aanmerking werd genomen, namelijk de realisatie van het park in één keer. Er kan geconstateerd worden dat de businesscase gedurende meerdere fasen is ingezet en meermalen werd aangepast. Ook is de businesscase onderwerp geweest van evaluatie. Al met al heeft men daardoor kunnen anticiperen op mogelijke knelpunten en risico's.

Men maakte gebruik van (tijdelijke) rapportage- en verantwoordingsstructuren die op specifieke doelgroepen gericht waren. Ook droeg bijvoorbeeld de toepassing van het 'Design-Build-Maintain-principe' bij aan een duidelijke taak- en bevoegdheidsverdeling en konden knelpunten snel en bevredigend worden opgelost. Deze aspecten vielen onder het cluster *Organisatorische invulling*.

Wat betreft het cluster *Aansturen van stakeholders* viel op te merken dat, via ingewikkelde constructies, voldoende materieel commitment is verkregen. Daarnaast leek er in dit dossier bewust of onbewust sprake te zijn van het belonen en bestraffen van de verschillende actoren. Er was in zoverre sprake van minimalisatie van het aantal uitvoerende partijen dat er een hoofdaannemer werd ingeschakeld die tevens verantwoordelijk werd gesteld voor het werk van een groot aantal (lokale) onderaannemers.

De tweede tabel (Tabel 5.2) geeft (op clusterniveau) weer in hoeverre de eigenschappen van de businesscase zichtbaar waren in de casus 'Wildlands'. Na de tabel volgt weer de toelichting.

Tabel 5.2: Zichtbaarheid eigenschappen businesscase(s) Wildlands Adventure Zoo

	Score	(Nagenoeg) Onzichtbaar	Beperkt zichtbaar	Zichtbaar	Ze er zichtbaar
Inhoudelijke elementen	2,9			x	
Tweezijdig karakter	4,0				x
Oriëntatie belanghebbenden	3,5				x
Dekking transformatieproces	2,8			x	

Met betrekking tot het cluster *Inhoud* zagen we dat alle elementen in de businesscase aan bod kwamen. De technologische aspecten kregen daarbij, onder andere als gevolg van de invulling van het thema ‘duurzaamheid’, relatief veel aandacht, terwijl de aandacht voor de alternatieven zich beperkte tot goedkopere varianten. Ook de aanleiding bleef wat onderbelicht, waarschijnlijk omdat de geschiedenis en de verbondenheid van het park met de stad Emmen als vanzelfsprekend werden verondersteld. Risico’s werden gepresenteerd als uitdagingen en de organisatorische invulling werd geschetst in hoofdlijnen.

Wat betreft het cluster *Karakter* van de businesscase zagen we dat men twee verschillende versies van de businesscase maakte. Daardoor werd in ruime mate aandacht besteed aan zowel de kwalitatieve aspecten zoals de uniciteit van het concept qua educatie en cultuur, als de kwantitatieve aspecten zoals investeringsbedragen en bezoekersaantallen.

Hoewel beide groepen goed herkenbaar zijn, vertoonde het cluster *Belanghebbenden* een focus op het belang van de eigenaren. De vraag of de gemeente moest investeren, en zo ja met welke bedragen en risico’s, is voortdurend de kern van de stukken en de discussie geweest in de verschillende stadia van het proces en in de verschillende versies van de businesscase.

Wat betreft het cluster *Transformatieproces*, waren met name de inputfactoren zoals investeringsbedragen en benodigde mens en mankracht duidelijk zichtbaar. Het productieproces van het toekomstige dierenpark werd in de businesscase(s) nogal gefragmenteerd weergegeven. De output werd waar het gaat om de dienstverlening beschreven in algemene termen, terwijl de bouw van de zogenaamde ‘belevingswerelden’ juist concrete invulling kreeg. De outcomes in termen van bedrijfseconomisch en maatschappelijk rendement

werden beschreven en toegelicht, al is gebleken dat aan de uitkomsten van de maatschappelijke kosten-batenanalyse beperkte waarde is gehecht.

5.6.2 DE BIJDRAGE VAN DE BUSINESSCASE

Bij wijze van zelfrestrictie zal de analyse zich beperken tot de meest in het oog springende factoren die bepalend zijn voor de bijdrage van de businesscase in dit dossier. Op basis hiervan worden de onderzoeksvragen 6 en 7 beantwoord voor zover het deze casus betreft.

Als belangrijke succesfactoren binnen de casus Wildlands Emmen zien we dat het plan viel binnen een groter beleidsmatig kader. Vervolgens ging men bij de uitvoering pragmatisch om met problemen van technische en projectmatige aard. Daarnaast hebben uitgebreide financiële afwegingen geleid tot respect voor de budgettaire kaders en tot commitment van de verschillende betalende partijen. Daarbij bleek dat de informatievoorziening en PR duidelijk toegespitst werd op specifieke doelgroepen zoals de gemeenteraad en de media. Niet onvermeld mag blijven dat de aanhoudende focus op het parkconcept, parkontwerp en de doelstellingen hebben bijgedragen aan het succes van Wildlands. Geconcludeerd kan worden dat het gebruik van de businesscase in deze casus een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de besluitvorming en totstandkoming van Wildlands. Voor de wijze waarop de uitvoering van dit project ter hand is genomen, is erkenning op zijn plaats.

Tot slot maken we enkele opmerkingen met betrekking tot de invloed van contingentiefactoren en eventuele andere instrumenten van planning en control die in dit dossier onderscheiden werden. Het besluit om het dierenpark te realiseren is terug te voeren op sterke contingentiefactoren. De stad kampte al jaren met een tanend imago en een zorgelijke sociaal-economische situatie. Ook in cultureel opzicht speelde de gemeente bepaald geen eerste viool. De gemeente Emmen en het dierenpark zijn in de loop der jaren innig verstrengeld geraakt. De besluitvorming was bovendien grotendeels in handen van een relatief klein en tamelijk homogeen gezelschap. Naast meerdere versies van de businesscase herkenden we in dit dossier een groot aantal andere instrumenten van planning en control, zoals de maatschappelijke kosten-batenanalyse, risicoanalyses, voortgangsrapportages et cetera, die zowel qua inhoud als veronderstelde functies grote overeenkomsten vertonen met de businesscase. De businesscase, in dit dossier ook wel bedrijfsplan genoemd, lijkt vooral een integrerende en enthousiasmerende bijdrage te hebben geleverd. De casus Wildlands Emmen roept ook een aantal fundamentele vragen en discussiepunten op. Omdat deze buiten de directe doelstelling van deze studie vallen, zijn ze opgenomen in het afsluitende hoofdstuk.

5.6.3 SAMENVATTING

Tabel 5.3 geeft, bij wijze van samenvatting middels de raakvlakkenmatrix, weer op welke wijze het gebruik van de businesscase op dat raakvlak in het bijzonder een (positieve) bijdrage heeft geleverd aan de uitvoering van Wildlands.

Tabel 5.3: Raakvlakkenmatrix Wildlands Adventure Zoo

	Eigenschappen businesscase	Inhoud	Karakter	Belang-hebbenden	Transformatie-proces
Functies businesscase					
Managen duivelsvierkant			Budgettaire kaders werden in hoge mate gerespecteerd.		
Langetermijn-oriëntatie		Project viel in groter beleidsmatig verband.			Het management focuste sterk op het parkconcept en het park-ontwerp.
Organisatorische invulling		Men ging pragmatisch om met problemen.		De informatie-voorziening richting gemeenteraad werd gewaarborgd.	
Aansturen stakeholders			Er was financieel commitment van verschillende partijen.	PR-activiteiten richting de media werden planmatig uitgevoerd.	

LELYSTAD AIRPORT

"Als God gewild had dat we zouden kunnen vliegen, zou Hij de weg naar het vliegveld gemakkelijker gemaakt hebben." ¹⁶⁹

6

6.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk schetst ten eerste in Paragraaf 6.2 in grote lijnen de geschiedenis van de vaderlandse luchtvaart en de ontwikkeling die Lelystad Airport door heeft gemaakt. De focus wordt gaandeweg gelegd op het besluitvormingsproces rondom de transformatie van Lelystad Airport tot 'twin-airport' van Schiphol. Vervolgens richt de aandacht zich steeds meer op de betekenis van de businesscase in dat proces. Paragraaf 6.3 belicht de context van het project. Hierbij wordt, net als bij de andere casestudies, ingegaan op de algemene, de institutionele, de materiële en de intrapersoonlijke omgeving. Paragrafen 6.4 en 6.5 verwoorden de wijze waarop en de mate waarin beide ideaalmodellen van de businesscase in deze casus zichtbaar zijn.

Paragraaf 6.6 identificeert, op basis van de inzet van het instrument raakvlakken-matrix, de succes- en faalfactoren van de businesscase in de casus Lelystad Airport. Daarbij worden ook de invloeden van omgevingsfactoren en alternatieve instrumenten in dit besluitvormingsproces in ogenschouw genomen. Het hoofdstuk sluit af met een schematische samenvatting van de bevindingen over de bijdrage van de businesscase in deze casus.

6.2 BESCHRIJVING VAN HET PROJECT

Lelystad Airport is ten tijde van de analyse¹⁷⁰ nog een betrekkelijk kleinschalig vliegveld dat wordt gebruikt voor het segment 'general aviation'. Dit is vliegverkeer dat onder andere bestaat uit lesvluchten, zakenvluchten en recreatieve vluchten. Er is besloten dat luchthaven Lelystad gefaseerd wordt omgevormd tot 'twin-airport' van Schiphol. Vakantievluchten van en naar Europese vakantiebestemmingen worden in de toekomst zoveel mogelijk op Lelystad¹⁷¹ uitgevoerd. Op die manier behoudt Schiphol zijn vooraanstaande status en blijft het de thuisbasis voor onze nationale trots de KLM. Schiphol kan zich dan, zo is de gedachte, verder ontwikkelen tot een knooppunt in het intercontinentale vliegverkeer. Om het vliegverkeer te kunnen accommoderen moet de start- en landingsbaan op Lelystad Airport worden verlengd van 1.250 meter naar 2.700 meter en worden verbreed van 30 meter naar 45 meter. Hiermee wordt de luchthaven geschikt voor populaire vliegtuigen, zoals de Boeing 737 en de Airbus A320. Er komen ook een nieuwe verkeerstoren, een vertrek- en aankomsthal en parkeervoorzieningen. In

170 Deze vond plaats eind 2016 en begin 2017 en is voor het laatst geactualiseerd in mei 2018.

171 Eerder werd de capaciteit van Eindhoven Airport al vergroot.

januari 2017 zijn de werkzaamheden gestart. Met de investering in infrastructuur is in totaal € 90 miljoen gemoeid. De luchthaven kondigde aan dat de terminal in de geest van ingenieur Lely wordt ontworpen “met minimale middelen en maximaal effect, en passend in het polderlandschap.” Begin 2017 zijn de belangrijkste bezwaren van omwonenden en milieuorganisaties op ruimtelijk en planologisch gebied verworpen door de Raad van State. Er werd in september 2017 al volop gebouwd aan de start- en landingsbaan en de terminal, hoewel de routestructuur van het vliegverkeer en de te verwachten overlast toen nog publiekelijk ter discussie stonden. Dit deed de minister van Infrastructuur en Waterstaat in april 2018 besluiten om de opening van het vliegveld met een jaar uit te stellen. We gaan terug in de tijd om nut en noodzaak van de investering te achterhalen. Omdat de ontwikkeling van Schiphol en die van Lelystad Airport nauw met elkaar verbonden zijn, wordt aan beide luchthavens aandacht besteed.

6.2.1 BEGIN

Schiphol

Na het inpolderen van de Haarlemmermeer (1852) verrees het Fort aan het Schiphol. In de Eerste Wereldoorlog werd de grond in de buurt van dit vestingwerk aangekocht voor de aanleg van een militair vliegveld. De verdere ontwikkeling van Schiphol werd echter vooral ingegeven door de burgerluchtvaart. In 1926 kwam Schiphol in handen van de gemeente Amsterdam, waarna men in 1935 het landingsterrein aanzienlijk vergrootte. Na het herstel van de verwoestingen van de Tweede Wereldoorlog groeide de luchtvaart dusdanig dat de Nederlandse regering in 1949 besloot dat Schiphol de belangrijkste luchthaven van Nederland moest blijven. Door de aanhoudende economische groei en de toenemende betekenis van de luchtvaart bleef Schiphol op alle fronten doorgroeien. De aandelen gingen grotendeels over in staatshanden. De luchthaven Schiphol is de derde luchthaven van Europa als het gaat om passagiersaantallen en vracht. De Schiphol Group, waaronder ook de luchthavens van Lelystad en Rotterdam/Den Haag vallen, opereert als een onafhankelijke en commerciële onderneming en is al jaren winstgevend. Om de groei van de luchtvaart te reguleren heeft de regering in de afgelopen decennia meerdere visies opgesteld. In 1988 kreeg de visie van het kabinet op de luchthaven Schiphol vorm in *het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen*. In 1998 presenteerde het kabinet vervolgens de nota *Strategische Beleidskeuze Toekomst Luchtvaart*. In 2007, bijna tien jaar later, achtte het kabinet Balkenende IV het wederom tijd om de visie te herijken. Dit moment vormt het beginpunt van deze analyse waar het gaat om de waarde van de businesscase in het besluitvormingsproces.

Lelystad Airport

Het luchtvaartterrein van Lelystad is in 1973 officieel in gebruik genomen. In 1981 kwam er een verharde taxibaan. Het verkeer op de luchthaven Lelystad nam daarna snel toe in omvang en de luchthaven ontwikkelde zich tot de grootste Nederlandse luchthaven voor de kleine luchtvaart ('general aviation') met zakelijke vluchten, lesvluchten, rondvluchten, vliegtuighuur, vliegtuigonderhoud en verschillende andere activiteiten. In 1988 werd luchthaven Lelystad een zelfstandige N.V. met als doel de luchthaven uit te bouwen tot een luchthaven voor zakelijk verkeer. In de jaren die volgden werden de nodige investeringen gedaan voor deze uitbreiding: de baan werd verlengd tot 1.250 meter, baan- en naderingsverlichting werden aangelegd en er werd een radiobaken geplaatst. De luchthaven werd ook opengesteld voor vliegverkeer buiten de daglichtperiode. In 1993 gingen de aandelen van de N.V. Luchthaven Lelystad over naar de Schiphol Group. Lange tijd hebben er twee lijnen gelopen voor de verdere ontwikkeling van de luchthaven. Vereenvoudigd weergegeven waren dit ten eerste een regionaal initiatief en ten tweede een rijksinitiatief. Beide initiatieven worden nu toegelicht.

Regionaal initiatief

De eerste lijn betreft de ambitie van Lelystad Airport om het vliegveld geleidelijk om te bouwen tot 'Business Airport' en overloop van Schiphol (10.000 vluchten jaarlijks: 2 tot 2,5 miljoen passagiers). Deze ambitie werd gesteund door de lokale overheden. Om Lelystad Airport geschikt te maken voor grotere vliegtuigen (Airbus en Boeing) waren luchtverkeersleiding en een langere start- en landingsbaan nodig. Om deze ontwikkeling vorm te geven zijn de gemeente Lelystad, de provincie Flevoland en de Schiphol Group in 1993 een inspanningsverplichting aangegaan. Een van de redenen daarvoor was om de regionale economie te stimuleren. De Schiphol Group heeft daarbij de intentie uitgesproken om de luchthaven Lelystad tot het jaar 2015 te exploiteren. In 2007 werden de afspraken tussen de Schiphol Group, de gemeente Lelystad en de provincie Flevoland vastgelegd in het *Convenant Ontwikkeling Luchthaven Lelystad*. De bedoeling was dat de ontwikkeling in twee fasen zou plaatsvinden. De eerste fase was bedoeld om de lichtere segmenten van de zogenoemde 'general aviation' van het luchtvaartterrein Schiphol naar het luchtvaartterrein Lelystad te verplaatsen. De tweede fase betrof de verdere ontwikkeling tot een luchtvaartterrein waar ook de snellere en zwaardere categorieën vliegtuigen zouden kunnen worden ontvangen. In de tweede fase was een verlenging van de huidige start- en landingsbaan van 1.250 meter tot maximaal 2.100 meter voorzien. In december 2011 vernietigde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het aanwijzingsbesluit

voor de luchthaven dat deze ontwikkeling mogelijk moest maken. Er was onder meer te veel onduidelijkheid over de vraag wanneer de groei en ontwikkeling van de luchthaven zou plaatsvinden. Bovendien waren de vliegroutes nog niet vastgelegd en waren de gevolgen voor de gewassen rondom de luchthaven nog onvoldoende onderzocht.

Rijksinitiatief

De tweede lijn betreft de langetermijnvisie van de Nederlandse luchtvaart in het algemeen en die van Schiphol in het bijzonder. Deze richting is ingegeven door het rijksbeleid en de beperkte groeimogelijkheden voor Schiphol in het kader van de milieuregels en de plannen voor de ruimtelijke ordening. In 2007 presenteerde het kabinet de *kamerbrief Beleidsagenda Schiphol*. Hierin zegde het kabinet toe een strategische beleidsvisie te formuleren op de luchtvaart in Nederland, een visie waarvan de contouren al zichtbaar waren in het *Coalitieakkoord* van het kabinet Balkenende IV van begin dat jaar. Dat kabinet streefde naar een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie en naar een duurzame leefomgeving. Om deze ambities te realiseren werden de internationale bereikbaarheid en de kwaliteit van het internationale verbindingennetwerk van Nederland essentieel geacht. In deze visie ontwikkelt Lelystad Airport zich tot 'twin-airport' van Schiphol en voorziet het uiteindelijk in een maximale capaciteit van 45.000 vliegtuigbewegingen op Lelystad Airport. Aanvankelijk voert de politieke discussie over het regionale initiatief de boventoon, later neemt het rijksinitiatief de overhand, hetgeen ook consequenties heeft voor de analyse van de businesscase(s).

6.2.2 MIDDEN

Met betrekking tot het rijksinitiatief dient aandacht te worden besteed aan de zogenaamde 'Alderstafel'. De Alderstafel, vernoemd naar voorzitter Alders, is een overlegorgaan over de ontwikkeling van de luchtvaart waarin omwonenden, lokale en regionale bestuurders, het Rijk en de luchtvaartsector vertegenwoordigd zijn. Het eerste advies kwam uit in juni 2007 en betrof een kortetermijnadvies tot 2010, vanwege acute capaciteitsproblemen op Schiphol. Dit advies benoemde de mogelijkheden om de milieuruimte van de luchthaven Schiphol beter te benutten. Deze mogelijkheden zouden verder onderbouwd moeten worden met een milieueffectenonderzoek. Ook zou er sprake moeten zijn van hinderbeperkende maatregelen en voorstellen ter verbetering van de leefbaarheid in de omgeving van Schiphol. In het adviesrapport werd ook aangegeven dat tijdig afspraken gemaakt moesten worden over de middellangetermijnontwikkeling, tot 2020, van

Schiphol. Hierover verscheen begin oktober 2008 dan ook het *Aldersadvies voor de middellange termijn*. Een belangrijke gedeelde conclusie was dat “wanneer Nederland de totale marktvraag van circa 575.000-580.000 vliegtuigbewegingen in 2020 wil accommoderen, gegeven de criteria voor gelijkwaardige bescherming, de inzet van regionale luchthavens noodzakelijk is voor de her-allocatie van niet-mainportgebonden verkeer.” De *Luchtvaartnota 2009* beschreef vervolgens hoe het kabinet invulling wilde geven aan de ontwikkeling van Schiphol, waardoor het in 2020 tot 510.000 vliegtuigbewegingen van de verwachte 580.000 vliegtuigbewegingen kon verwerken. Schiphol zou zich binnen de huidige milieugrenzen selectief ontwikkelen, zodat de mainportfunctie behouden kon blijven. Daarbij gaf de nota ook aan dat onderzocht zou gaan worden of de overige 70.000 vliegtuigbewegingen richting vooral vakantiebestemmingen naar de regionale luchthavens van Lelystad en Eindhoven verplaatst konden worden. Op 5 februari 2009 kreeg de Alderstafel Lelystad de opdracht om te onderzoeken hoe Lelystad Airport kon groeien en welke gevolgen dat zou hebben voor bewoners, economie en milieu. Voor luchthaven Lelystad ging het om een groei tot uiteindelijk 45.000 vliegtuigbewegingen. De Alderstafel Lelystad kende de volgende deelnemers: omwonenden, ministeries, omliggende gemeenten en bedrijven. Ook LVNL en de Schiphol Group schoven aan bij het overleg. Doel van deze ‘tafel’ is om met de regio te overleggen over de condities waaronder de inpassing van de luchthaven zou plaatsvinden en om het kabinet daarover te adviseren. Het overleg leidde in 2012 tot een positief advies over de uitbreiding. Dit advies werd door het kabinet overgenomen: in twee fasen zou de luchthaven kunnen groeien naar een capaciteit van 45.000 vliegtuigbewegingen per jaar.

Tot zover de algemene lijnen. We gaan nu meer inzoomen op de rol van de businesscase. De eerste keer dat de term ‘businesscase’ viel, hoewel die over de ontwikkeling van de luchtvaart in het algemeen ging en nog niet specifiek over Lelystad, valt terug te voeren tot het jaar 2008, waarin de *Structuurvisie Luchthavenontwikkeling* verscheen. Daarin stond het voornemen om te komen tot: “een marktontwerp, waarin de bedrijfseconomische rentabiliteit/haalbaarheid/bekostiging van luchthavenontwikkeling wordt onderzocht (businesscase).” Op 5 februari 2009 vroeg de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat (Eurlings) aan Alders om advies uit te brengen over de vraag op welke wijze Eindhoven en Lelystad invulling zouden kunnen geven aan de groei van de luchtvaart op het moment dat Schiphol aan zijn maximale capaciteit zou zitten. In het antwoord van Alders van 6 april 2009 werd voor het eerst specifiek voor Lelystad de term ‘businesscase’ geïntroduceerd. Deze businesscase zou moeten bestaan uit vier delen, te weten:

1. De marktontwikkelingen aan de vraag- en aanbodkant;
2. Operationele ontwikkelingen en mogelijkheden waaronder locatie-eisen, noodzakelijke investeringen en mogelijke inschatting van tijdspad realisatie, baanconfiguratie, openingstijden, vlootsamenstelling en technologische ontwikkelingen;
3. Mogelijkheden en onmogelijkheden rond onder andere routegebruik, procedures en herindeling van het luchtruim;
4. Milieueffecten waaronder effecten op gebied van geluidhinder, emissies en externe veiligheid.

Alders gaf aan dat er voor de uitbreiding van Lelystad Airport twee locatie-alternatieven waren, dat de onderzoeken het karakter zouden hebben van een 'quick-scan' en dat er vooral gebruik zou worden gemaakt van bestaand materiaal. Op 1 oktober 2009 schreef Alders aan de minister van Verkeer en Waterstaat en aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dat naast de regionaal-economische betekenis ook de netwerkqualiteit van Schiphol zou worden getoetst. Hiermee werd dus een nieuw inhoudelijk aspect ten aanzien van de businesscase geïntroduceerd.

Betreffende het regionale initiatief werden in 2011 in de Tweede Kamer zorgen geuit over de invulling van de luchtverkeersleiding. Het verlengen van de baan en de introductie van een nieuw type luchtvaart vergden immers een ander gebruik van het luchtruim. Als reactie op een motie presenteerde staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu Atsma, op 6 juni 2011 het *actieplan luchtverkeersleiding Lelystad Airport*. Hij kondigde aan dat hij de exploitant, N.V. Luchthaven Schiphol, te hulp zou schieten door Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) per brief te vragen haast te maken met de voorbereidingen voor het operationeel maken van luchtverkeersleiding op vliegveld Lelystad. In het actieplan werd op de volgende wijzen aan de term 'businesscase' gerefereerd:

1. Besluitvorming met betrekking tot structurele en robuuste kostendekkende luchtvaartnavigatiedienstverlening dient te worden uitgewerkt in een sluitende businesscase en te worden opgenomen in het officiële verzoek dat de exploitant zal indienen;
2. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu ziet erop toe dat het actieplan zal worden uitgevoerd. Het algemene uitgangspunt van mogelijke introductie van luchtverkeersleiding op Lelystad Airport is dat de exploitant, als initiatiefnemer, de regie heeft. Dit houdt in dat de exploitant op basis van een sluitende businesscase en de daarbij behorende onderbouwing een officieel verzoek tot introductie van luchtverkeersleiding indient bij het bevoegd gezag. Hiervoor zal er door andere partijen, zoals Luchtverkeerleiding Nederland, Inspectie Verkeer en Waterstaat, het ministerie van Defensie en het ministerie van Infrastructuur en Milieu input moeten worden geleverd;
3. Er moet een sluitende businesscase zijn waaruit blijkt dat de kosten voor luchtverkeersleiding structureel gedekt worden. Daarbij rekent de staatssecretaris op een bijdrage van andere partijen, zoals decentrale overheden en bedrijven.

Staatssecretaris Atsma stuurde op 15 juni 2011 daadwerkelijk een brief aan LVNL. Hij bevestigde ten eerste dat de initiatiefnemer/exploitant de regie zou moeten hebben en diende te onderzoeken op welke wijze de luchtverkeersdienstverlening kon worden ingevuld om tot een sluitende businesscase te komen. Atsma verzocht LVNL om Lelystad Airport te ondersteunen bij het opstellen van de businesscase door daarvoor input te leveren. De bewindspersoon sloot af met het verzoek om op korte termijn een offerte op te stellen voor het verlenen van assistentie. Op 30 juni 2011 bevestigde de staatssecretaris naar Alders dat het initiatief voor het opstellen van een kostendekkende businesscase bij de exploitant van de luchthaven kwam te liggen. Bij de uitvoering van de businesscase van regionale luchthavenexploitatie zou bovendien de betekenis voor de netwerkkwaliteit van Schiphol naast de regionaal-economische betekenis worden getoetst. Het ging dus duidelijk niet alleen om de bedrijfseconomische levensvatbaarheid van Lelystad Airport, maar ook om de belangen van mainport Schiphol. Atsma bevestigde enkele maanden later, als antwoord op een Kamervraag, dat hij samen met de betrokken partijen een actieplan had opgesteld ten aanzien van de luchtverkeersleiding en dat het initiatief lag bij Lelystad Airport, die verantwoordelijk was voor het onderzoeken van de verschillende mogelijkheden en het opstellen van een kostendekkende businesscase.

Terug naar het rijksinitiatief: het eerstvolgende rapport is het besluitvormingsdocument van Stratagem van 7 september 2011, getiteld: *Businesscase en ruimtelijke economische structuur Lelystad*. De vragen die in het rapport centraal stonden waren:

1. In welke mate is er in de regio behoefte aan internationale verbindingen? Hoe groot is de bereidheid buiten de directe regio om van Lelystad Airport gebruik te maken?
2. Wat zijn de effecten op het vestigingsklimaat in de regio? Is er op basis van internationale ervaringen een minimumomvang aanwijsbaar voor het optreden van 'aanjaageffecten'?
3. Welke werkgelegenheidseffecten zijn hierbij redelijkerwijs te verwachten?

Het rapport bekeek bovendien bij welke aantallen en onder welke condities een rendabele exploitatie van de luchthaven mogelijk zou zijn. Stratagem concludeerde dat er forse investeringen nodig zouden zijn en dat het gewenste passagiersaantal 4,3 miljoen mensen moest bedragen bij 31.000 vliegtuigbewegingen. Met Schiphol op 60 kilometer afstand zou een duurzame ontwikkeling van Lelystad Airport alleen mogelijk zijn in samenhang met en als afgeleide van Schiphol. Vanuit de regio zou er onvoldoende vraag zijn voor een rendabele exploitatie. In het rapport is geconcludeerd dat, op basis van bestaande informatie omtrent vestigingsklimaat en werkgelegenheidseffecten, de te verwachten werkgelegenheid sterk afhankelijk zou zijn van het ontwikkelscenario en dat de investeringen vooral ten goede zouden komen aan Almere, meer nog dan aan Lelystad. De synergie met andere initiatieven in de provincie Flevoland leek gering.

Betreffende het regionale initiatief meldde staatssecretaris Atsma aan de Tweede Kamer: de Raad van State heeft, bij de uitspraak van 7 december 2011, de aanwijzing van de luchthaven Lelystad van 2009 vernietigd. De uitspraak betekende dat, totdat een nieuw besluit op basis van de Wet Luchtvaart is genomen, de luchthaven gebruikt mocht worden conform de aanwijzing uit 1991 zoals die is gewijzigd in 2001. Naar aanleiding van de uitspraak werden, mede in overleg met de Landsadvocaat, de consequenties voor de huidige situatie in kaart gebracht. De vernietiging door de Raad van State van dit aanwijzingsbesluit van Lelystad Airport liet onder meer zien dat er, om een gefaseerd besluit te kunnen nemen, voldoende zekerheid moet bestaan over de realisering van de beoogde ontwikkeling in termen van te vliegen routes en investeringsbeslissingen van de exploitant. Hiermee werd, hoewel de term zelf niet viel, een formeel-juridische

betekenis toegekend aan de businesscase: zonder een gedegen onderbouwing van de economische haalbaarheid verleent de Raad van State geen goedkeuring.

6.2.3 EIND

Aan het tweesporentraject kwam in november 2012 formeel een einde. De convenantspartijen van het regionale initiatief waren van mening dat het voortzetten van het regionale convenant geen toegevoegde waarde had, gezien het politieke draagvlak voor de adviezen van Alders met betrekking tot het rijksinitiatief en de breed geaccepteerde werkwijze van dit adviesorgaan. Alle betrokkenen waren ook al geruime tijd aangesloten bij de Alderstafel. De convenantspartijen concludeerden dat met het aanwijzingsbesluit van 2009 en de vernietiging daarvan door de Raad van State in 2011 duidelijk is geworden dat de ontwikkeling van Lelystad Airport geplaatst moet worden in het kader van de afspraken zoals die gemaakt zijn aan de Alderstafel Lelystad. Naast het reeds besproken rapport van Stratagem levert de Alderstafel nog een businesscase, te weten: *Businesscase Lelystad: Marktverkenning*. Men gaf aan dat dat document een update betrof van een stuk uit 2009. Wat precies onder de businesscase verstaan werd, is in deze marktverkenning niet geheel duidelijk gemaakt, doordat zowel het rapport als geheel alsmede een specifiek deel van het rapport de titel 'businesscase' draagt. Deel 1 betrof het doel dat op basis van een aantal voorwaarden per locatie werd bekeken of gekomen kon worden tot een rendabele exploitatie, in eerste instantie uitgaande van 35.000 vliegtuigbewegingen en in het eindstadium van 90.000 vliegtuigbewegingen. Deel 2 bevatte de kaders, te weten: de relaties met andere luchthavens in het algemeen en de relatie met Eindhoven Airport in het bijzonder, de visie op selectieve ontwikkeling van Schiphol en op het regeringstandpunt. Deel 3, het *hoofdstuk Businesscase*, bestond op haar beurt weer uit vier met elkaar samenhangende onderdelen, namelijk:

1. Invoerparameters: bijvoorbeeld de te verwachten vraag naar vakantievluchten vanaf Lelystad, gegeven de beperkte baanlengte (2100 meter) en de beperkte openingstijden (gesloten tussen 23:00 en 06:00 uur), de mogelijke bestemmingen, relevante maatschappijen, gebruikte vliegtuigtypen en de te verwachten vertrek- en landingstijden;
2. Capaciteit Infrastructuur: hierbij wordt gekeken naar twee alternatieven (op en nabij de bestaande locatie). Hierbij wordt vooral gekeken naar de capaciteit en lengte van de start- en landingsbaan, de terminal en de opstelplaatsen voor vliegtuigen, ruimte voor zakelijke activiteiten, parkeergelegenheid en vervoersroutes. Dit hoofdstuk sluit af met een aantal kostenramingen;
3. Capaciteit Luchtruim: LVNL en NLR (Nationale Lucht- en Ruimtevaart

- Laboratorium) onderzochten of de uitbreiding en ander gebruik van Lelystad Airport knelpunten kunnen veroorzaken. Uit dit vrij technische verhaal valt op te maken dat groei van Lelystad en het gebruik van het luchtruim door Defensie, het reguliere gebruik op Schiphol en het gebruik van ongeregeld klein vliegverkeer (general aviation) zich niet goed tot elkaar verhouden;
4. Capaciteit Milieu: hiervoor wordt integraal verwezen naar ten eerste de rapportage *Effecten van de business case op geluidhinder (binnen- en buitengebied), emissies en externe veiligheid* (uitgevoerd door To70) en ten tweede naar het onderzoek *Verstorende effecten van grote burgerluchtvaart*, het zogenaamde 'Siepel-rapport'.

Men concludeerde onder andere dat een deel van de passagiers van 'buiten' de regio moest komen en dat inpassing in het luchtruim op termijn mogelijk moest zijn vanwege taakverschuivingen en nieuwe technieken in de luchtverkeersleiding. Ook in deze businesscase sloot men af met de verwachting dat een duurzame ontwikkeling van Lelystad Airport alleen goed mogelijk zou zijn in samenhang met en als afgeleide van Schiphol. Naast het rapport van Stratagem en de *Marktverkenning* van de Schiphol Group wijdde ook het Aldersadvies als zodanig een hoofdstuk aan de businesscase. Dit hoofdstuk is getiteld 'Businesscase Lelystad: Ontwikkelingsprofielen'. Na een toelichting op de achtergrond van het Aldersadvies en een korte historische schets, volgde de visie op de ontwikkeling van Lelystad Airport.

Op 11 september 2012 gaf staatssecretaris Atsma zijn reactie op het Aldersadvies Lelystad aan de Tweede Kamer. Hij stelde dat Schiphol positief had gereageerd op de uitkomsten van de voorstudie en dat er vertrouwen was om tot een positieve businesscase te komen bij een gecontroleerde ontwikkeling van Lelystad naar 25.000 vliegtuigbewegingen in 2020 en een doorgroei daarna naar 45.000 vliegtuigbewegingen. Daarbij gaf de exploitant aan dat rekenschap is genomen van de 'luchtzijdige' voorwaarden. Vervolgens valt uit een tamelijk cryptische zin te herleiden dat dat betekende dat er nog het nodige uitgewerkt moest worden op het gebied van luchtverkeersleiding om een definitief besluit te kunnen nemen. Op 24 april 2013 rapporteerde staatssecretaris Mansveld, de opvolger van Atsma, aan de Tweede Kamer over voortgang op basis van de zogenaamde 'werkstromen'. In het bijzonder waren de 'werkstromen luchtzijdige inpassing en routestructuur' en de 'werkstroom businesscase' van groot belang voor het nemen van een luchthavenbesluit. Het werkspoor van de businesscase was erop gericht de behoefte en belangstelling van de marktpartijen in kaart

te brengen, zodat het verwachte gebruik van de luchthaven binnen de gestelde kaders van het Alders-advies, onder andere selectiviteit en economische haalbaarheid, kon worden aangetoond. De uitkomsten van deze werkstromen vormden de basis voor het luchthavenbesluit dat het Rijk voornemens was uiterlijk 1 november 2014 te nemen. Uit enkele opmerkingen valt op te maken dat het begrip businesscase hier duidde op de bedrijfseconomische haalbaarheid. Deze interpretatie wordt bevestigd door een reactie van minister Schultz van Haegen¹⁷² op Kamervragen van Van Tongeren, waarin werd gevraagd om uitstel van de ontwikkeling van Lelystad Airport. Staatssecretaris Mansveld schreef de Tweede Kamer dat zij ten behoeve van het formele luchthavenbesluit van de exploitant een economische onderbouwing van de businesscase zou vragen op de door hen te plegen investering en dat zij deze documenten extern zou laten toetsen. Vervolgens werd uit een brief van Mansveld aan de Tweede Kamer van 5 juni 2013 duidelijk dat ten aanzien van de businesscase zou worden getoetst of de dienstverleningsarrangementen uitvoerbaar waren en structureel bekostigd zouden kunnen worden. Zij zag in dit proces parallellen met de procedure inzake luchthavenbesluiten, waarbij de initiatiefnemer onder meer een businesscase ontwikkelt en een MER laat opstellen. Deze stukken worden vervolgens getoetst door het Rijk. Mansveld gaf aan dat de initiatiefnemer, de Schiphol Group, de samenwerking diende te zoeken met de overige relevante spelers, te weten de luchtverkeersdienstverleners, luchtvaartmaatschappijen, regionale partijen en wellicht ook andere luchthavens. Mansveld gaf als antwoord op Kamervragen van Bashir op 14 augustus 2013 bovendien aan dat een marktgerichte benadering betekende dat de vraag of een luchthaven levensvatbaar is, werd overgelaten aan de betreffende marktpartijen: zij werden voor de levensvatbaarheid verantwoordelijk gesteld en dienden ook het risico te dragen. Indien marktpartijen voldoende vertrouwen zouden hebben in de businesscase om de luchthaven te exploiteren, dan was er voor een overheid geen aanleiding om daar anders tegen aan te kijken. Mansveld gaf ten slotte aan dat dat vertrouwen wel voldoende gerechtvaardigd moest zijn met het oog op een luchthavenbesluit. Ze liet weten dat ze daarom de economische onderbouwing van een luchthaven altijd zou laten toetsen in de procedures.

Op 5 december 2013 schreef de Schiphol Group aan de minister:

172 Voluit: Schultz van Haegen-Maas Geesteranus.

“Voor wat betreft onze businesscase hebben wij aan de laatste Alderstafel aangegeven dat we bij het aanvragen van het Luchthavenbesluit een ondernemingsplan aan gaan leveren waar de businesscase een belangrijk onderdeel van uitmaakt.”

(...)

“Het ondernemingsplan met de businesscase zal conform de planning in maart 2014, gelijktijdig met het MER-onderzoek, worden ingediend. NB: Bij deze investeringskosten zijn met name de kosten voor luchtverkeersleiding cruciaal voor het welslagen van de businesscase voor Lelystad Airport. Wij willen daarom aandacht blijven vragen voor het tijdig invoeren van een realistisch, eerlijk en voor de marktpartijen acceptabel luchtverkeerheffingenstelsel voor Luchtverkeersleiding voor regionale luchthavens.”

Concluderend kunnen we stellen dat in de periode 2012-2013 de verschillende businesscases zich steeds meer richtten op de bedrijfseconomische haalbaarheid van Lelystad Airport en de wens tot een selectieve ontwikkeling van Schiphol. Ook de invulling en bekostiging van de luchtverkeersleiding kregen een steeds prominenter rol. Daarmee lijken werkgelegenheidseffecten en vooral het milieu steeds verder buiten het bestek van de businesscase te zijn gevallen.

Schiphol deed op 2 april 2014 aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu het verzoek tot het nemen van het luchthavenbesluit. Als onderbouwing van de aanvraag zijn het ondernemingsplan, inclusief businesscase, opgesteld, alsmede een milieueffectrapportage. Het luchthavenbesluit diende ruimte te bieden aan 45.000 vliegtuigbewegingen op jaarbasis aan niet-mainportgebonden verkeer van het type Boeing 737 en Airbus A320 of daarmee te vergelijken vliegtuigtypen. Daarvoor werd verlenging en verbreding van de huidige start- en landingsbaan noodzakelijk geacht alsook de aanleg van de taxibanen, het platform en de terminal. De start- en landingsbaan diende een landingslengte van 2100 meter te krijgen en een startlengte van 2400 meter. De luchthaven diende te worden opengesteld van 06:00 uur tot 23:00 uur met een extensie tot 24:00 uur voor onvoorziene omstandigheden. De aanvraagbrief zelf ging in op de volgende zaken: de ambities van Lelystad Airport in relatie tot Schiphol, de vraag vanuit de luchtvaartsector en de keuze voor een geleidelijke ontwikkeling van Lelystad Airport. De businesscase maakte dus deel uit van het ondernemingsplan van de Schiphol Group voor de exploitatie van Lelystad Airport. De businesscase betrof

specifiek hoofdstuk 9: 'Beoordeling Economische Haalbaarheid (businesscase)'. Dat hoofdstuk schetste ten eerste de te verwachten ontwikkelingen in inkomsten op het gebied van havengelden, concessies en parkeertarieven. Daarnaast werden de investeringen toegelicht. Bij een gefaseerde groei kwamen de investeringen uiteindelijk uit op € 90 miljoen voor onder andere de verlenging en verbreding van de start- en landingsbaan, de platformen en de voorzieningen voor luchtverkeersleiding. Daarnaast werd een schets gegeven van de exploitatielasten. Tot slot gaf men een indicatie van de verwachte terugverdientijd. Zoals al aangekondigd was door het bevoegd gezag, publiceerde Stratagem op 12 mei 2014 een second opinion op het ondernemingsplan. Opvallend is dat Stratagem vervolgens de businesscase weer net iets anders interpreteerde. Het bureau schreef namelijk: "Samen met het rapport *Update werkgelegenheidseffecten ontwikkeling Lelystad Airport* (februari 2014) vormen deze documenten de Businesscase Lelystad Airport". De second opinion ging derhalve achtereenvolgens in op:

1. Vervoersprognoses;
2. Investerings;
3. Operationele kosten en opbrengsten;
4. Economische effecten voor de samenleving;
5. Risico- en gevoeligheidsanalyse.

Ten aanzien van de vervoersprognoses concludeerde Stratagem dat deze tot 2025 plausibel zouden zijn maar dat voor de periode na 2025 geen onderbouwing gegeven werd. Het bureau vond dat in sommige gevallen de investeringen aan de lage kant werden ingeschat. De kosten en opbrengsten in het ondernemingsplan waren volgens Stratagem aannemelijk indien de vergelijking werd gemaakt met Eindhoven Airport. Ook het break-evenpoint in de exploitatie lag op een realistisch niveau van passagiersbewegingen per jaar. Het ondernemingsplan ging daarbij uit van lage luchtvaarttarieven. De werkgelegenheidseffecten die ingeschat waren bij verschillende ontwikkelingsvarianten van Lelystad Airport, werden door Stratagem als plausibel beoordeeld. Schiphol reageerde in een brief van 15 mei 2014 instemmend op de second opinion.

De brief sloot af met:

"Wij danken u voor de medewerking van uw ministerie tot nu toe en verzoeken u om spoedige behandeling van de aanvraag voor het Luchthavenbesluit zodat we binnen de gemaakte afspraken tijdig kunnen starten met de realisatie van de noodzakelijke uitbreidingen".

Op 13 juni 2014 verscheen als bijlage bij de Kamerbrief over het Ontwerp luchthavenbesluit luchthaven Lelystad het rapport *Actualisatie quick scan MKBA Schiphol en Lelystad Airport Middellange termijn, bijschaling en actualisatie kengetallen en scenario's* van Decisio. Hierin werd aangegeven dat de bedrijfseconomische effecten voor Lelystad Airport zijn gebaseerd op de businesscase uit het ondernemingsplan Lelystad Airport. De eerste jaren zou Lelystad verlies maken, maar er werd ingeschat dat de luchthaven op termijn winstgevend kon zijn. In de analyses is gerekend met drie scenario's, die onder meer van elkaar verschillen in tempo van vraagontwikkeling. Op 19 juni 2014 zag het *Ontwerp luchthavenbesluit luchthaven Lelystad* het levenslicht. Het bevoegd gezag betrof de conclusies van deze verschillende toetsen bij zijn afwegingen. Op 12 maart 2015 volgde het definitieve Luchthavenbesluit Lelystad: in het basisscenario werd vanaf 2028 een positieve exploitatie mogelijk geacht en rond 2035 zouden de benodigde investeringen en aanloopverliezen zijn terugverdiend. En, niet onbelangrijk: Schiphol kon zich daardoor 'selectief' ontwikkelen. Nadat in januari 2017 de Raad van State de laatste bezwaren tegen uitbreiding verwierp, ging de eerste schop de grond in. De geplande opening in 2019 werd echter niet gehaald. In aanpalende provincies en gemeenten is grote onrust ontstaan vanwege mogelijke overlast door laag overkomende vliegtuigen. Deze partijen voelden zich niet vertegenwoordigd aan de Alderstafel. De kwaliteit van een eerdere milieueffectrapportages stond bovendien openlijk ter discussie. De minister besloot in februari 2018 tot uitstel van de opening met tenminste een jaar. Het vertrouwen in de besluitvormingsprocedure diende eerst hersteld te worden.

6.3 CONTINGENTIEFACTOREN

We zullen in deze paragraaf bekijken welke omgevingsfactoren van invloed zijn geweest op het besluitvormingsproces. Achtereenvolgens worden, in lijn met de andere casestudies, behandeld: de algemene omgevingsfactoren, de institutionele, de materiële en de intrapersoonlijke omgeving.

6.3.1 ALGEMENE OMGEVINGSFACTOREN

Demografie

De wereldbevolking is de afgelopen decennia hard gegroeid. In 1950 woonden er slechts 2,5 miljard mensen op aarde. In de 65 daaropvolgende jaren zijn daar bijna 5 miljard bewoners bijgekomen. Meer dan 60% van die toename vond plaats in Azië. Ook de komende decennia zal deze ontwikkeling zich voortzetten.

Tegelijkertijd vergrijst de westerse bevolking en woont zij mondiaal gezien meer en meer in steeds grotere steden. Deze ontwikkelingen zijn ook relevant voor de toekomst van Nederland. Het inwonertal van Nederland is in de afgelopen eeuw ruim verdrievoudigd: van ruim 5 miljoen in 1900 naar ruim 17 miljoen in 2017. Nederland is daarmee verreweg het dichtstbevolkte EU-land met 490 inwoners per vierkante kilometer. Als jongste provincie van Nederland heeft Flevoland een bijzonder sterke groei meegemaakt: van 177.334 inwoners in 1986 naar 407.018 in september 2016, verdeeld over zes gemeenten zoals te zien is in Tabel 6.1.

Tabel 6.1: Inwoners per gemeente in Flevoland in 2016

Gemeente	Inwoneraantal
Almere	200.276
Dronten	40.631
Lelystad	76.978
Noordoostpolder	46.515
Urk	20.152
Zeewolde	22.466

Ontleend aan: CBS (2016).

De omvang van de bevolking van de provincie Flevoland neemt naar verwachting tussen 2016 en 2030 verder toe tot 469.200 inwoners (een toename met 51.400 inwoners). De verwachte jaarlijkse procentuele groei bedraagt +0,8% tussen 2014 en 2020 en +1,2% tussen 2020 en 2030. Met deze groeipercentages ligt de verwachte bevolkingsgroei in Flevoland beduidend hoger dan in de rest van Nederland. De tendens van vergrijzing in Nederland was tot nu toe minder van toepassing op Flevoland. Nog steeds wonen er relatief veel kinderen en weinig ouderen, maar de verschillen met de rest van Nederland zijn kleiner geworden. Een groot deel van de groei in de luchtvaartsector is terug te voeren op een groei van de mondiale bevolking. De groei in de regio, zo blijkt ook uit later onderzoek, levert weinig extra vraag naar vluchten op.

Economie

De luchtvaart volgt in grote lijnen de ontwikkeling van de wereldeconomie. In 2013 waren er wereldwijd 36,4 miljoen vluchten per jaar, die 3.864 vliegvelden wereldwijd met elkaar verbonden en 3,1 miljard mensen van vervoer voorzagen (ter vergelijking: 1 miljard in 1993). De groei is echter ongelijk verdeeld tussen opkomende en ontwikkelde economieën. In Azië is het passagiersaantal de afgelopen 20 jaar jaarlijks met 8% toegenomen, terwijl in Canada en de VS een

groei van 2,5% kon worden genoteerd. Gedurende diezelfde periode zijn de kosten van reizen via het vliegtuig voor de consument flink afgenomen.

Ten tijde van de *Luchtvaartnota 2009* werden Nederland en de rest van de westerse wereld geconfronteerd met een financiële crisis die in de zomer van 2007 ontstond door paniek in de bankensector. De chaos bereikte zijn hoogtepunt in het najaar van 2008. De economie kromp vervolgens in hoog tempo en steeds meer landen kwamen in een recessie terecht. De gevolgen van de crisis voor de Nederlandse reële economie werden pas in het derde, maar vooral in het vierde kwartaal van 2008 duidelijk. In september 2009 schreef de OESO in een publicatie dat de recessie mondiaal voorbij was, maar de gevolgen waren in Nederland nog lange tijd voelbaar. Pas in de loop van 2011 kon gesteld worden dat de ergste crisis in Nederland voorbij was. De echte tekenen van herstel werden pas zichtbaar in 2014. De luchtvaartindustrie is bij uitstek een conjunctuurgevoelige sector: periodes van negatieve groei hebben hun weerslag op de resultaten van de luchtvaartindustrie. Door de crisis nam het aantal vliegtuigbewegingen dan ook af. Dit zou voor Lelystad Airport betekenen dat de reden van de uitbreiding (bereiken van de maximale capaciteit van Schiphol) later gerealiseerd zou worden. Ten tijde van de *Luchtvaartnota* ging het kabinet ervan uit dat de mondiale vraag naar luchtvaart op de lange termijn weer zou stijgen na de dip op dat moment als gevolg van de economische crisis.

Voor Flevoland betekent de crisis dat er sinds 2009 een stijging is van het aantal werklozen. Eind 2014 is in Flevoland 12% van de beroepsbevolking werkloos (landelijk 10%). Flevoland is daarmee de provincie met het hoogste percentage werklozen. Huishoudens in Flevoland hebben hun reserves door de economische crisis het meest zien teruglopen. Vooral de daling van de huizenprijzen was fors in deze provincie. Aan het eind van het jaar 2015 groeide de economie van Flevoland weer met 2,7%. Daarmee heeft Flevoland een hoger groeicijfer dan Nederland als geheel (2,0%). De werkloosheid loopt weer terug en er is weer wat belangstelling voor bedrijventerreinen in Flevoland.

Sociaal-cultureel

Hoewel de sociaal-culturele contingentiefactoren minder tastbaar zijn, is het toch interessant de ontwikkeling van Lelystad Airport globaal te beschouwen in het licht van deze factoren. Daarbij wordt in het algemeen gedacht aan ontwikkelingen als individualisering, de opkomst van de beleveniseconomie en maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). De ontwikkeling in de luchtvaart kan daarnaast

worden gezien tegen het licht van de verdere opmars van de kenniseconomie en de betekenis van sociale media, digitalisering en informatietechnologie. Een wereldwijd opererend adviesbureau schrijft hierover:

“In de komende decennia zal de luchtvaartsector te maken krijgen met vijf grote trends, van veranderende passagiersbehoeften tot nieuwe technologische ontwikkelingen en stijgende druk omwille van duurzaamheid en milieu. Voor stakeholders in de branche, zoals luchtvaartmaatschappijen en vliegvelden, zal de sleutel tot succes liggen in de manier waarop businessmodellen worden aangepast om te blijven voldoen aan de behoeften van het veranderende landschap. De klantervaring vormt een groeiende uitdaging in de luchtvaartsector en zal een bepalende factor blijven voor de luchtvaartvraag van de toekomst.”

Kortom, de verwachtingen van passagiers ten aanzien van de dienstverlening op luchthavens komen steeds hoger te liggen. Conflicterende klantwaarden zoals lage prijzen, op maat gesneden dienstverlening, duurzaamheid, veiligheid en snelheid moeten daarbij in één luchthavenconcept worden verenigd.

Ecologie en technologie

Vliegtuigen en vogels hebben een gecompliceerde relatie. Vogels veroorzaken regelmatig schade aan vliegtuigen en zo nu en dan vindt zelfs een ongeluk met fatale gevolgen plaats. Vooral straalmotoren van grote vliegtuigen zijn door hun luchtinlaat gevoelig voor de nabijheid vogels. In de loop der jaren is daarom van alles geprobeerd om het risico op aanvaring te verkleinen. Vogels ondervinden ook hinder van het luchtverkeer. In de nabijheid van Lelystad Airport liggen de Oostvaardersplassen, een belangrijk natuurgebied met een unieke vogelpopulatie. Vanaf het begin tot het eind zijn de impact van luchtverkeer op de vogelstand en de instandhoudingsdoelstellingen belangrijke onderdelen binnen de besluitvorming geweest. In mindere mate werd er ook gevreesd voor gewasschade door de uitlaatgassen van vliegtuigen.

De Europese Unie heeft de luchtvaartsector opgenomen in een emissiehandelsschema. Dit schema is ingevoerd als maatregel om klimaatverandering tegen te gaan en vormt de basis voor het Europese klimaatbeleid. Voor alle deelnemende industriële sectoren is een gezamenlijk emissieplafond vastgesteld. Dat plafond van beschikbare emissierechten gaat geleidelijk omlaag om de Europese doelstellingen (21% emissiereductie in 2020 ten opzichte van 2005) te halen. De verwachting is dan

ook dat vliegen duurder zal worden. Onzekerheden over de manier waarop Aziatische economieën met de milieuproblematiek zullen omgaan, kunnen een obstakel vormen voor de groei van de sector in Europa.

Technologische ontwikkelingen zullen de luchtvaartindustrie naar verwachting op een aantal manieren beïnvloeden. Allereerst zal de ontwikkeling van brandstofzuinige, stillere en lichtere vliegtuigen de efficiëntie ten goede komen en de sector minder afhankelijk maken van fluctuerende grondstofprijzen. Daarnaast zijn verbeterde veiligheidscontroles van invloed op de wachttijden van passagiers voor, na en tussen vluchten. Verder zal de vooruitgang in communicatietechnologie het mogelijk maken om aan boord gebruik te maken van internet, waardoor reizen productiever wordt dan voorheen. Het is op lange termijn van belang dat vliegen gezien blijft worden als een veilige manier van reizen.

Politiek

Het luchthavenbesluit voor de luchthaven Lelystad valt onder het regime van de Wet Luchtvaart. Hierin is opgenomen dat de luchthaven Lelystad van nationale betekenis is. De Wet Luchtvaart regelt ook de exploitatievergunning van luchthaven Schiphol en reguleert op welke wijze de Schiphol Group de tarieven mag vaststellen. De regering is het bevoegd gezag voor het vaststellen van het luchthavenbesluit. De voordracht voor het luchthavenbesluit wordt daarbij gedaan door de minister van Infrastructuur en Milieu¹⁷³. Tijdens de jaren van besluitvorming is de verantwoordelijke bewindspersoon meerdere malen veranderd. Dit is het gevolg van landelijke verkiezingen, de herindeling van de ministeries en het tussentijds aftreden van een staatssecretaris. Hierover leest u meer in Paragraaf 6.3.3. Van een openlijke koerswijzigingen ten aanzien van Lelystad is echter weinig te merken. Zowel op landelijk als op regionaal en lokaal niveau geldt dat de partijen VVD, PvdA, PVV en CDA in het algemeen voor de uitbreiding van de luchthavencapaciteit waren. Partijen die op alle niveaus tegen waren, zijn GroenLinks en de ChristenUnie. Door hun beperkte politieke macht konden zij, ondanks een korte regeringsdeelname van de ChristenUnie in het kabinet Balkenende IV, het besluit voor de uitbreiding van luchthaven Lelystad niet tegenhouden.

¹⁷³ Na de verkiezingen in 2010 fuseerden het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer tot het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu werd vanaf dat moment belast met de luchtvaart.

6.3.2 INSTITUTIONELE EN MATERIËLE OMGEVING

Bij de ontwikkeling van een luchthaven - en zeker een luchthaven van nationale betekenis - is vanzelfsprekend een groot aantal partijen betrokken. Deze sectie geeft aan welke organisaties een cruciale rol spelen in en gedurende het project. Daarbij worden enkele cruciale kenmerken behandeld en worden relevante ontwikkelingen besproken.

Staat der Nederlanden

Nederland onderscheidt zich qua concurrentiekracht in de wereld door een gunstige geografische ligging, de aanwezigheid van twee grote mainports Amsterdam en Rotterdam, een ontwikkelde infrastructuur, een goed vestigings- en kennisklimaat en een sterke positie en expertise op het gebied van transport. Nederland is, ondanks het verlies van Fokker als vliegtuigbouwer, een sterke luchtvaartnatie: het land heeft een uitstekend netwerk van verbindingen en faciliteert een groot aantal concurrerende en sterke luchtvaartmaatschappijen. Schiphol is, al zijn de meningen daarover verdeeld, een kwalitatief goede luchthaven die internationaal goed staat aangeschreven. Schiphol is echter wel kwetsbaar door de kleine thuismarkt en de afhankelijkheid van transferpassagiers. De luchtvaartsector was rond 2007 volop in beweging, zowel wereldwijd als in Nederland. Hierdoor was binnen de sector zelf en in de omgeving daarvan de behoefte ontstaan aan een nieuwe visie van het kabinet op de Nederlandse luchtvaart. Deze herijking was ook nodig vanwege een aantal ontwikkelingen die invloed hadden op de luchtvaart en luchthavens in Nederland, zoals liberalisering, consolidatie, schaalvergroting en later de krimpende economie. Het Rijk is het bevoegd gezag bij het nemen van besluiten die de nationale ontwikkeling van de luchtvaart betreffen. Daarnaast bezit de Staat der Nederlanden een meerderheid van de aandelen in de Schiphol Group en is daarmee bepalend voor de toekomst van de luchthaven. Op initiatief van het Rijk werd dus de Alderstafel opgericht. De Alderstafel Lelystad, als overleg- en adviesorgaan, speelt namens het Rijk een cruciale regisserende rol in het besluitvormingsproces om de belangen van de verschillende stakeholders in kaart te brengen en met elkaar te verbinden.

Schiphol Group

De Schiphol Group is een naamloze vennootschap en naar eigen zeggen een zelfstandige en commerciële onderneming¹⁷⁴ die al jaren winstgevend is. Hoewel de resultaten als gevolg van de financiële crisis een dip laten zien in 2009, is

174 Waarvan de aandelen in handen zijn van de Staat der Nederlanden, de gemeente Amsterdam, de gemeente Rotterdam en Groupe Aéroports de Paris (ADP).

daarna een stijgende trend zichtbaar. De Schiphol Group is eigenaar en exploitant van de luchthavens Amsterdam Schiphol, Rotterdam/The Hague en Lelystad en heeft 51% van de aandelen van de luchthaven Eindhoven in handen. Om de groei van het aantal vluchten in de toekomst te kunnen verwerken en om de selectieve ontwikkeling van Schiphol zelf te waarborgen, lijkt Schiphol als eigenaar van Lelystad Airport de belanghebbende bij uitstek van uitbreiding. Het is de Schiphol Group die de aanvraag voor het nemen van een luchthavenbesluit, inclusief businesscase, indient bij het bevoegd gezag.

Luchtverkeersleiding Nederland

Bij het waarborgen van de veiligheid speelt LVNL een cruciale rol. Bewoners, milieuorganisaties en lokale politici kunnen hun achterban mobiliseren, maar de stem van LVNL is bepalend voor het vastleggen van de vliegroutes. Deze organisatie ontwerpt nieuwe vliegroutes en -procedures als onderdeel van een nieuw integraal luchtruim en maakt ook het luchtverkeersleidingontwerp voor de luchthaven Lelystad. Daarbij heeft het beheersen van de veiligheid de hoogste prioriteit, waarbij uiteraard ook efficiëntie en milieu belangrijke criteria zijn.

LVNL verleent luchtverkeersleiding op aanwijzing van de minister van Infrastructuur en Milieu. Zij legt verantwoording af aan de staatssecretaris over de prestaties en het beleid. Daarnaast werkt LVNL nauw samen met het ministerie van Defensie als beheerder van het militaire luchtruim. Een belangrijk vraagstuk bij de groei van het aantal vliegtuigbewegingen op luchthaven Lelystad is dat dalende en stijgende vliegtuigen het verkeer van en naar Schiphol in de weg kunnen liggen. Routes voor de burgerluchtvaart en het militaire vliegverkeer moeten verlegd worden. Het belang van de luchtverkeersleiding blijkt uit de vertraging van een jaar die is ontstaan doordat LVNL niet op het gewenste moment de beoogde routestructuur gereed had.

Luchtvaartmaatschappijen

De luchtvaartmaatschappijen zijn uiteindelijk de gebruikers van het vliegveld Lelystad en dus ook stakeholder daarvan. Zij worden ook vaak genoemd in de loop van het proces, bijvoorbeeld in de startbrief van de Alderstafel en in de businesscase. De luchtvaartmaatschappijen zijn niet vertegenwoordigd bij de Alderstafel, maar zijn wel cruciaal voor de uiteindelijke exploitatie van luchthaven Lelystad. Vooralsnog zijn de luchtvaartmaatschappijen nog niet enthousiast over Lelystad. Als redenen daarvoor worden vooral genoemd dat de openstelling beperkt is en dat ze verwachten dat het duurder zal zijn om op

Lelystad te vliegen. Als de maximale capaciteit van 510.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol bereikt wordt, zal echter wel gebruikgemaakt moeten gaan worden van de alternatieve luchthavens. Opvallend genoeg liet met name de topman van de KLM, tevens voormalig minister van Verkeer en Waterstaat, zich negatief uit over de ontwikkeling van Lelystad Airport. Hij vond een spoedige ontwikkeling van Lelystad onnodig omdat de groeicijfers van het luchtverkeer naar beneden zijn bijgesteld en vliegtuigen groter en stiller zijn geworden. Er was volgens hem minder capaciteit nodig dan aanvankelijk werd gedacht.

Commissie voor de milieueffectrapportage

Een organisatie die niet aan de Alderstafel vertegenwoordigd is, maar wel een belangrijke inbreng heeft, is de Commissie voor de milieueffectrapportage. De Schiphol Group heeft opdracht gegeven tot het uitvoeren van een milieueffectrapportage. De commissie beoordeelt het Milieueffectrapport (MER) op inhoud en kwaliteit. Een milieueffectrapportage brengt de milieugevolgen van een plan in beeld voordat er een besluit over wordt genomen. Een positief advies over de milieueffectrapportage van de commissie is belangrijk voor de besluitvorming: de overheid kan tegenwoordig niet meer om dit advies heen. Wel is het mogelijk om aan de hand van een eventueel negatief advies verbeteringen door te voeren, om zo alsnog het positieve advies te verkrijgen. In november 2012 stelde de commissie vast dat de gevolgen voor de natuur en de omwonenden door de uitbreiding van Lelystad Airport volledig zijn onderzocht. De commissie verklaarde twee maanden daarvoor nog dat het niet helder was welke gevolgen het vliegverkeer heeft op kwetsbare natuur, zoals de Oostvaardersplassen en de Veluwe. Aanvankelijk was ook onvoldoende onderzocht hoeveel mensen last zouden krijgen van geluidshinder.

Raad van State

De Raad van State is onafhankelijk adviseur van de regering over wetgeving en bestuur en is de hoogste algemene bestuursrechter van Nederland. De werkwijze en taken van de Raad van State zijn vastgelegd in de Grondwet en in de Wet op de Raad van State. Met name in de rol van hoogste bestuursrechter heeft de Raad van State een bepalende rol gespeeld in het ontwikkelingstempo van de luchthaven. Meerdere malen werden bezwaren van omwonenden gegrond verklaard en besluiten van gemeenten, provincie en het Rijk vernietigd. Op 18 januari 2017 oordeelde de Raad van State echter dat de laatste bezwaren tegen uitbreiding ongegrond zijn. Hiermee is definitief groen licht gegeven om de luchthaven geschikt te maken voor zwaardere vliegtuigen, zoals de Boeing 737

en de Airbus A320. Er is dan volgens de Raad van State ook voldoende onderzoek gedaan naar de gevolgen van de uitbreiding voor de vogels die in en rond deze gebieden aanwezig zijn. Uit die onderzoeken heeft men kunnen concluderen dat de 'instandhoudingsdoelen' voor de bruine en blauwe kiekendieven in de Oostvaardersplassen door de uitbreiding niet in gevaar komen.

6.3.3 INTRAPERSONLIJKE OMGEVING

De heer Fackeldey, wethouder gemeente Lelystad

De heer Fackeldey (Jop) volgt in 2007, namens de PvdA, de heer Van der Zwan¹⁷⁵ op als wethouder in Lelystad. Fackeldey krijgt dezelfde portefeuille als zijn voorganger: luchthaven Lelystad, cultuur en stadsontwikkeling. Daarvoor was hij interim-bestuurder van de Bataviawerf en nog eerder was hij betrokken bij het projectbureau Vliegwiél, dat plannen maakte voor de uitbreiding van Lelystad die hij later als wethouder zelf invulling moest geven. Fackeldey is vanuit de regio een warm pleitbezorger van de nieuwe luchthaven. Als begin 2017 de kogel definitief door de kerk is, verwoordt hij zijn betrokkenheid als volgt:

"Dit schept duidelijkheid over de verdere ontwikkeling van de luchthaven als belangrijke economische motor voor deze regio. De reeds gestarte bouwwerkzaamheden aan de luchthaven alsook de werkzaamheden aan de infrastructuur kunnen nu volgens plan worden voortgezet. Dit is positief nieuws voor de luchtvaartsector in Nederland en voor de economische ontwikkeling met bijbehorende werkgelegenheid voor Flevoland en Lelystad."

Fackeldey blijft zich, ondanks enkele tegenslagen met betrekking tot de openingsdatum, onvermoeibaar inzetten voor de ontwikkeling van de luchthaven.

De heer Eurlings, minister van Verkeer en Waterstaat en later president-directeur KLM

Aan het begin van het project (2007) was de heer Eurlings (Camiel) de jongste minister in het kabinet-Balkenende IV. Zijn ministersportefeuille was gevuld met de volgende taken: wegen, hoofdrailnet (vervoer en beheer), goederenvervoer (spoor en weg), luchtvaart, mainport Schiphol en de havens van Rotterdam en Amsterdam. Het is Eurlings die de opdracht geeft aan de Alderstafel Lelystad om de uitbreiding van de luchthaven in kaart te brengen. In april 2011 trad hij toe tot de vierkoppige directie van KLM, de Nederlandse tak van de holding Air France-

¹⁷⁵ Van der Zwan werd burgemeester van de Friese gemeente Achtkarspelen.

KLM, waar hij begon bij de vrachtdivisie. Hij maakte sindsdien ook deel uit van de Board of Directors van Air France-KLM. Op 1 juli 2013 werd Eurlings benoemd tot CEO/president-directeur van KLM. Bij een onderzoek door Management Team werd Eurlings door zakenmensen verkozen tot 'beste bestuurder van 2014'. Opmerkelijk is dat Eurlings in mei 2014 juist pleit voor uitstel van de uitbreiding van Lelystad Airport. Hoewel zijn contract doorliep tot april 2015, vertrok Eurlings, min of meer gedwongen, in oktober 2014 bij de KLM. Hij stond al enige tijd onder druk omdat hij te weinig zou zijn opgekomen voor de nationale belangen van de KLM.

Mevrouw Schulz van Haegen, minister van Infrastructuur en Milieu

Mevrouw Schultz van Haegen (Melanie) was gedurende twee periodes van belang voor de ontwikkeling van de vaderlandse luchtvaart. Zij werd, na een driejarig wethouderschap in de Gemeente Leiden, op 22 juli 2002 benoemd tot staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in het eerste kabinet Balkenende. Samen met minister Dekker van Volkshuisvesting van Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is zij verantwoordelijk voor de Planologische Kernbeslissing (PKB) voor de luchthavens Maastricht Aachen Airport en Lelystad waarmee een belangrijk bestuurlijk fundament wordt gelegd voor de ontwikkeling van Lelystad Airport. Vanaf april 2007 tot 2010 was zij directeur zorginkoop bij Achmea. In 2010 komt ze terug op de radar door haar benoeming tot minister van Infrastructuur en Milieu in het kabinet Rutte-Verhagen. Hoewel de dossiers spoorwegen en luchtvaart zijn gedelegeerd aan de staatssecretaris van I&M, is zij ministerieel verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de luchtvaartsector.

De heer Atsma, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu

De heer Atsma (Joop) begon zijn politieke loopbaan als CDA-statenlid en fractievoorzitter in de Provinciale Staten van Friesland. In 1998 werd hij gekozen tot lid van de Tweede Kamer. Op 14 oktober 2010 wordt hij op 54-jarige leeftijd benoemd tot staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu in het kabinet Rutte-Verhagen. Atsma toont zich ten tijde van de voorbereidingen op het luchthavenbesluit betrokken bij de businesscase. Zo schrijft hij als reactie op het Aldersadvies Lelystad: "dat mocht blijken dat er op basis van de businesscase of de gesprekken in het kader van de selectiviteitsmaatregelen vanuit de markt een voorkeur is voor een baanlengte van 2400 meter (in plaats van de voorziene 2100 meter) dat dat dan voor het Rijk bespreekbaar is". Atsma treedt af als het kabinet-Rutte-Verhagen ten val komt. Op het moment van schrijven is Atsma senator namens het CDA.

Mevrouw Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu

Mevrouw Mansveld (Wilma) neemt het stokje over van Atsma. Zij overhandigt in het voorjaar van 2015 als staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu het luchthavenbesluit aan de bestuurders van Lelystad Airport. Hierin is geregeld dat Lelystad Airport in fasen mag groeien. In de eerste fase vanaf 2018 verwerkt het vliegveld 2.000 tot 10.000 vliegtuigbewegingen. Vanaf 2023 neemt het aantal bewegingen toe tot 25.000 rond het jaar 2033. Na evaluatie zal worden besloten of Lelystad Airport kan doorgroeien naar 45.000 bewegingen in 2043. In 2001 werd Mansveld secretaris van de SER Noord-Nederland. Vervolgens werd ze in 2009 fractievoorzitter van de PvdA in de Provinciale Staten van Groningen, waarna ze in 2011 opklom tot gedeputeerde. Als staatssecretaris kreeg ze het netelige dossier 'spoorwegen' onder haar hoede. Eind oktober 2015 treedt ze af na een vernietigend rapport van de enquêtecommissie over de Fyra. Ze zou de Kamer onjuist en onvolledig geïnformeerd hebben. Mansveld vindt weer werk als waarnemend burgemeester van de gemeente Tytsjerksteradiel. Mevrouw Dijkema van de PvdA volgt Mansveld op als staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Dijkema erkent, dan al als demissionair staatssecretaris, dat er fouten zijn gemaakt in berekeningen in het dossier Lelystad. De fouten die in de plannen voor Lelystad zijn gemaakt, zijn ook het gevolg van dat gebrek aan expertise, zegt Dijkema: "Er zijn nauwelijks nog mensen die zelfstandig in staat zijn een hele MER-berekening te maken". Na haar aftreden, waarna Mevrouw van Veldhoven haar opvolgt, pleit de gehele PvdA-fractie inclusief Kamerlid Dijkema voor uitstel van de ingebruikname van Lelystad Airport. Het is uiteindelijk VVD-minister Van Nieuwenhuizen van Infrastructuur en Waterstaat die in februari 2018 het besluit neemt tot uitstel van de opening van de luchthaven met een jaar.

De heer Nijhuis, directeur Schiphol Group

De heer Nijhuis (Jos) leidde als directeur het toekomstbestendig maken van de Schiphol Group, waarvan Luchthaven Lelystad deel uitmaakt. Nijhuis bekleedt deze functie sinds 2009. In april 2014 licht Nijhuis het bedrijfsplan toe: "De ontwikkeling van Lelystad is van belang voor de groei van mainport Schiphol. Door deze investering kan Schiphol een concurrerende internationale mainport in een concurrerende regio blijven". Nijhuis kreeg flinke kritiek toen de uitbreiding van de Lelystad Airport forse vertraging opliep: de eerste grote commerciële vliegtuigen zouden vanaf 1 april 2018 moeten kunnen landen op de luchthaven, maar dat werd zeker een jaar later. Een nieuwe indeling van de vertrek- en naderingsroutes in het hogere luchtruim bleek een te ingewikkelde kwestie. In

het kielzog van Nijhuis opereerde de heer Lagerweij. Lagerweij is vanaf 2011¹⁷⁶ directeur van Lelystad Airport. Hij en Nijhuis traden gezamenlijk op de voorgrond toen zij publiekelijk de bouwovereenkomst tekenden met de aannemer. Lagerweij werd op 1 januari 2017 opgevolgd door mevrouw Buis. Lagerweij zelf, overigens al sinds 1987 werkzaam bij Schiphol Group als Officer Corporate Responsibility en in diverse advies- en managementfuncties, bleef als projectdirecteur betrokken bij de ontwikkeling van Lelystad Airport.

De heer Riemers, bestuursvoorzitter LVNL

De heer Riemers (Paul) trad in 1998 in dienst bij LVNL als luchtverkeersleider. Hij bekleedde diverse managementfuncties, waaronder die van General Manager Research en Development, Directeur Mainport Schiphol en Chief Operating Officer (COO). Sinds 1 januari 2008 was hij bestuursvoorzitter (CEO) en daarbij is Riemers ook voorzitter van de Civil Air Navigation Services Organisation, een internationale organisatie van luchtverkeersleidingsorganisaties. Het is uiteindelijk zijn opvolger de heer Dorst die aangaf langer nodig te hebben om de veiligheid op Lelystad Airport te kunnen waarborgen. De heer Cerfontaine, ex-topman van de Schiphol Group en voorzitter van de raad van toezicht van LVNL, roemde de inzet en prestaties van Riemers bij diens vertrek in april 2016. Riemers zette zich onder andere in voor het transparant maken van LVNL door openheid te geven over incidenten die raken aan haar taak: het voorkomen van botsingen van vliegtuigen.

De heer Alders, voorzitter Alderstafel(s)

De heer Alders (Hans) is bij aanvang van het project 57 jaar. Als politicus voor de PvdA was hij achtereenvolgens lid van de Provinciale Staten in Groningen, lid van de Tweede Kamer, minister van VROM en commissaris van de Koningin in Groningen. In 2008 werd Alders voorzitter van de Alderstafel, waar hij meerdere adviezen uitbracht voor de ontwikkeling van de luchthaven Schiphol. Daarna kreeg hij van de regering een vervolgonderzoek tot advisering, specifiek voor de regionale luchthavens Eindhoven en Lelystad in het kader van de nationale capaciteitsvraag naar luchtvaart. In deze rol heeft hij een belangrijke regisserende en adviserende rol. Ook heeft Alders tussentijds andere adviezen met betrekking tot de luchtvaartsector uitgebracht. De belangrijkste rol van Alders op het moment van schrijven is die van Nationaal Coördinator Groningen. In deze functie geeft hij regie op het schadeherstel en het aardbevingsbestendig maken van de huizen en gebouwen en infrastructuur (zoals wegen en dijken) in het aardbevingsgebied in de provincie.

¹⁷⁶ Opvolger van de heer Oude Weernink, die aan de slag gaat bij het Schiphol College, een samenwerkingsverband van Schiphol en het ROC Amsterdam.

6.4 DE EIGENSCHAPPEN VAN DE BUSINESSCASE

Omdat de businesscase in deze studie nogal wat interpretaties en verschijningsvormen heeft gekend, focussen we hierbij op de businesscase van 2014 die als hoofdstuk is opgenomen in het ondernemingsplan. Daarbij wordt ook de second opinion betrokken, omdat deze mede ten grondslag aan het Luchthavenbesluit heeft gelegen.

6.4.1 INHOUD

Aanleiding

De aanleiding voor de ontwikkeling van de luchthaven werd tamelijk uitvoerig beschreven in de eerste delen van het ondernemingsplan. Zowel de management-samenvatting als hoofdstuk 1: 'Introductie' als hoofdstuk 2: 'Kader voor de ontwikkeling van Lelystad Airport' geven een beeld van nut en noodzaak van de gefaseerde ontwikkeling van Lelystad Airport. Als belangrijkste onderdelen noemde het ondernemingsplan:

1. De betekenis van Schiphol en de ontwikkeling van de luchtvaart voor Nederland;
2. De selectieve ontwikkeling van Schiphol en de noodzaak van draagvlak in de regio;
3. De afhankelijkheid van andere partijen, zoals LVNL en het Commando Luchtstrijdkrachten en de samenwerking met onder andere de gemeente Lelystad en de Provincie Flevoland op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en de aanleg van de noodzakelijk infrastructuur;
4. De bedrijfseconomische haalbaarheid en operationele zaken als baanlengte en openingstijden.

Risico's

Het ondernemingsplan ging in hoofdstuk 11, getiteld: 'Risico's en mitigerende maatregelen', in op 21 voorziene risico's en maatregelen. De risico's zijn terug te voeren op de volgende vier categorieën:

1. Verkeer en vervoer. Hieronder vallen bijvoorbeeld negatieve uitkomsten van onderzoeken naar geluidshinder en verstoring van de natuur. Ook wordt een tegenvallende vraag als risico benoemd;
2. Operationeel. In deze categorie valt onder andere de mogelijkheid van vertraging in de realisatie van luchtverkeersleiding;

3. Financieel. Hieronder schaaft Schiphol de mogelijkheid dat kosten (o.a. omgevingsschade, aanbesteding) hoger worden en opbrengsten (parkeergelden en vraag naar vluchten) lager dan verwacht;
4. Politiek. Hieronder schaaft Schiphol zaken als onverwacht opgelegde heffingen en doorlooptijden van procedures op het gebied van ruimtelijke ordening¹⁷⁷.

Ten eerste valt op dat er geen inschatting is gemaakt van de te verwachten kans op dergelijke gebeurtenissen en ten tweede valt op dat men verwachtte een groot aantal risico's door overleg en een proactieve houding te kunnen voorkomen.

Alternatieven

Voor een rationele afweging is het noodzakelijk dat verschillende alternatieven integraal worden afgewogen. Daarvan was in het ondernemingsplan geen sprake. Wel gaat het ondernemingsplan in op verschillende groeiscenario's van de te verwachten luchtvaart:

1. Een 'downside'-scenario met een lage groeiverwachting;
2. Het basisscenario met gematigde groeicijfers;
3. Een 'upside'-scenario waarbij sprake is van snelle ontwikkeling.

Uit secundaire bronnen viel te herleiden dat er veel te doen is geweest over de vliegroutes¹⁷⁸ en dat de alternatieven vanuit dat opzicht uitvoerig zijn besproken, zowel in het overleg van de Alderstafel als in diverse andere gremia. Tot slot dient vermeld te worden dat uit het ondernemingsplan bleek dat de luchthaven Lelystad niet los kan worden gezien van de ontwikkeling van andere luchthavens van nationale betekenis zoals Eindhoven, Schiphol en Rotterdam/Den Haag.

Technologie

Het uiteindelijke ondernemingsplan verstrekke in beperkte mate informatie over de technologische aspecten: in de missie en visie stond dat er aandacht zou zijn voor de balans tussen People, Planet en Profit. In het ondernemingsplan kwamen verder vooral de 'user requirements' aan de orde. Hierin werd de vraag beantwoord wat er in technisch opzicht nodig was voor de realisatie van het doel. Verder werd gerefereerd aan het feit dat bij de aanleg van de luchthaveninfrastructuur

¹⁷⁷ Zonder deze nader te specificeren.

¹⁷⁸ In beperkte mate is ook de ligging van de start- en landingsbaan aan discussie onderhevig geweest.

hoge eisen zouden worden gesteld aan energie-efficiëntie, eigen opwekking van duurzame energie, hergebruik van grondstoffen en duurzame vormen van mobiliteit op het Luchthaventerrein. Uit de voorgeschiedenis valt te herleiden dat met name op het gebied van luchtverkeersleiding meerdere ontwikkelingen speelden die een belangrijke technische component hebben. Hierbij valt te denken aan precisienavigatie, 'arrival management' en de vervanging van het huidige verkeersleidingsysteem. Heel concreet was de voorwaarde dat aanpassing van het luchtruim noodzakelijk werd geacht opdat het verkeer van en naar Schiphol en de 'hub-operatie' geen hinder zouden ondervinden van de 'inpassing' naar 35.000 bewegingen van grote vliegtuigen. Hoewel dat niet direct uit het ondernemingsplan bleek, viel ook te herleiden dat bij aanleg van de start- en landingsbaan een innovatieve funderingstechniek werd toegepast. Hierdoor hoefde minder grond te worden afgegraven en minder zand te worden aangevoerd. Naar verwachting scheelde dit circa 10.000 vrachtwagenritten (>300.000 kilometer) en daarmee 490 ton CO₂-uitstoot. Op de parkeerterreinen en toegangswegen wordt gebruikgemaakt van ledverlichting. Ook voor bepaalde delen van de verlichting op het vliegveld worden ledlampen gebruikt. Die worden door middel van een speciale inductietechniek gevoed, wat naar zeggen van de aannemer dertig procent energie bespaart. Overigens is deze inzet van moderne technologie vooral ingegeven door de gedachte van de Best-Value-methode. Slim en goedkoop bouwen zodat de luchthaven de tarieven voor de low-cost carriers laag kan houden.

Planning

Hoofdstuk 6 van het ondernemingsplan ging uitgebreid in op de planning van de luchthaven. Vanaf 2018 beoogde Lelystad Airport een luchthaven te zijn die een logische aanvulling is op de mainport Schiphol. Er zijn drie fasen (uitgaande van het gematigde groeiscenario) gedefinieerd in het project:

1. Fase 1: maximale capaciteit voor 10.000 vliegtuigbewegingen en ca. 1,5 miljoen passagiers per jaar. Deze fase loopt naar verwachting tot 2023 en vergt, zo was de verwachting, een investering van circa € 58 miljoen;
2. Fase 2: maximale capaciteit voor 25.000 vliegtuigbewegingen en ca. 3,7 miljoen passagiers per jaar. Deze fase loopt van 2023 tot 2033. Het investeringsbedrag hiervoor schat men op € 12 miljoen;
3. Fase 3: maximale capaciteit voor 45.000 vliegtuigbewegingen en ca. 6,7 miljoen passagiers per jaar. Deze fase gaat in na 2033 en brengt naar schatting € 20 miljoen aan kosten met zich mee.

Daarbij gaat het ondernemingsplan per fase met name in op ontwikkelingen op het gebied van onder andere de piekbelastingen en de terminalfaciliteiten.

Organisatie

De businesscase zelf ging niet in op de bedrijfsvoering van de toekomstige luchthaven. Het ondernemingsplan deed dat in hoofdlijnen door in te gaan op enkele organisatorische aspecten die in Paragraaf 6.6.4 worden genoemd.

6.4.2 KARAKTER

Kwantitatief

Met name het hoofdstuk 'Businesscase', maar ook het ondernemingsplan als geheel, zijn overwegend kwantitatief van aard. Het ondernemingsplan van 2014 besteedde aandacht aan: omzetgroei, rendement en terugverdientijd. De ontwikkeling van Luchthaven Lelystad voorziet in een gefaseerde ontwikkeling van de benodigde infrastructuur en faciliteiten, om het niet-mainportgebonden verkeer, de passagiersvolumes en de parkeerbehoeften te faciliteren. In totaal zou er daartoe circa € 90 miljoen euro worden geïnvesteerd. Uitgaande van het 'base-case-scenario' voor marktontwikkeling werd vanaf 2028 een positieve exploitatie mogelijk geacht bij ongeveer 16.000 vliegtuigbewegingen en 2,4 miljoen passagiers per jaar. In dit scenario zijn de benodigde investeringen en aanloopverliezen rond 2035 terugverdiend en kan op termijn een aantrekkelijk rendement gerealiseerd worden. Bij een versnelde groei van het vliegverkeer op luchthaven Lelystad zal uiteraard eerder een positieve exploitatie kunnen worden gerealiseerd en zal de terugverdientijd aanmerkelijk worden verkort.

Kwalitatief

In de businesscase zelf werd geen aandacht besteed aan kwalitatieve overwegingen. Het ondernemingsplan daarentegen ging wel in op de kaders en op de afspraken die gemaakt zijn met de regering, provincies en gemeenten om draagvlak te creëren. Deze afspraken gingen over afstemming met betrokkenen, het bereiken van synergie tussen luchthaven Lelystad en luchthavengebonden bedrijvigheid op en rond het gebied, verkenning van mogelijkheden om opleidingsinitiatieven te stimuleren, aansluiting tussen arbeidsmarkt en opleidingen enzovoorts. In het hoofdstuk 'Missie uit het Ondernemingsplan' stonden ook meer kwalitatieve uitgangspunten, zoals het leveren van een bijdrage aan de werkgelegenheid, het vestigingsklimaat en de economische kracht van de regio en ook het hebben van 'oprechte' aandacht voor de balans tussen People, Planet en Profit.

6.4.3 BELANGHEBBENDEN

Eigenaren

De businesscase is geschreven vanuit het standpunt van de eigenaar. De vraag was hoe de Schiphol Group dacht de 35.000 extra vliegtuigbewegingen op Lelystad operationeel te kunnen maken. De Schiphol Group is dus als stakeholder de belangrijkste actor. Haar belang lag en ligt in een uitbreiding van luchthaven Lelystad, om te zorgen dat de toekomstige uitbreiding van het aantal vliegtuigbewegingen geacommodeerd kan worden en de mainportfunctie van Schiphol behouden kan blijven. Ook in een eerdere businesscase werden de volgende uitgangspunten voor de Schiphol Group benoemd voor de uitbreiding van de luchthaven Lelystad benoemd:

1. Moet ruimte scheppen voor het niet-mainportgebonden verkeer van Schiphol en mag geen bedreiging zijn voor de 'hub-operatie';
2. Moet leiden tot optimale benutting van de faciliteiten (investeringen) op Schiphol en de regionale dochterluchthavens en moet bijdragen aan het financiële resultaat van de Schiphol Group;
3. Moet de marktpositie van de Schiphol Group versterken.

In het uiteindelijke ondernemingsplan zijn de belangen van de Schiphol Group verder uitgewerkt. Hierbij komen onder andere de volgende onderdelen aan de orde: de missie, de visie, de bedrijfseconomische en de strategische kaders van de Schiphol Group.

Andere stakeholders

De belangen van andere stakeholders zoals omwonenden, natuur- en milieuorganisaties, bedrijven, maatschappelijke organisaties¹⁷⁹ en de luchtverkeersleiding, werden in de businesscase niet apart benoemd. Wat betreft de provincie en de gemeenten werd alleen vermeld dat als er zich belangrijke onvoorziene omstandigheden voor zouden doen, er nader overleg zou worden gevoerd. De overige belanghebbenden bij het project hebben wel aan de Alderstafel deelgenomen om de businesscase te bespreken en om te bespreken wat deze betekent voor degenen die zij vertegenwoordigen (Comité Direct Omwonenden voor bewoners, Commissie Economische Belangen Luchthaven Lelystad voor bedrijven, LVNL en Natuur & Milieu Flevoland). Deze overige belanghebbenden hebben echter niet 'meegeschreven' aan de businesscase.

179 Zoals de RDW, de ANWB en de politieschool die allen door de uitbreiding geraakt worden.

6.4.4 TRANSFORMATIEPROCES

Input

In totaal wordt een bedrag van € 90 miljoen geïnvesteerd. Dit zal in drie fasen gebeuren. In de eerste fase worden de start- en landingsbanen aangelegd (incl. taxibanen) en worden de volgende zaken gebouwd: een platform, de systemen voor luchtverkeersleiding, de terminal, de parkeervoorzieningen en enkele voorzieningen om de luchthaven vanaf het land beter bereikbaar te maken. Met deze fase is € 58 miljoen gemoeid. In fase 2 wordt de capaciteit van taxibanen, het platform en de parkeergelegenheid uitgebreid op basis van de dan verwachte passagiersaantallen. Om een laatste ontwikkelslag te maken volgt nog een upgrade van € 20 miljoen.

Proces

De businesscase zelf ging niet in op de bedrijfsvoering. Alleen in het in het ondernemingsplan werden een aantal organisatorische aspecten benoemd, te weten:

1. De organisatie en personele bezetting van luchthaven Lelystad en de keuze om luchthaven Lelystad in te richten als 'leane' organisatie waarin de regiefunctie centraal zal staan;
2. Uitbesteding van afhandeling, schoonmaak, onderhoud en beveiliging en de aansturing door een compact en slagvaardig managementteam;
3. Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, dat geldt voor zowel medewerkers als de buitenwereld.

Om charter- en low-cost-carriers aantrekkelijke tarieven aan te kunnen bieden, zal de bouw en exploitatie gebaseerd zijn op 'Value for Money'. Relatief goedkope manieren van bouw, onderhoud en exploitatie waren het uitgangspunt. Ook de gefaseerde invoering wijst op een voorzichtig scenario als het gaat om de kosten. Het grootste vraagstuk blijft of luchtvaartmaatschappijen de wil hebben om hun operatie vanaf Lelystad Airport uit te voeren. Daarmee valt of staat dus ook de mogelijkheid om Schiphol te ontzien. Er worden, aldus het businessplan, financiële prikkels ingezet om maatschappijen over te halen.

Output

Op basis van een attractief palet aan faciliteiten en diensten, concurrerende tarieven en financiële prikkels, wil Lelystad Airport reizigers, luchtvaartmaatschappijen en bedrijven aantrekken. Ook moet Lelystad ruimte bieden voor andere

luchtvaartactiviteiten zoals 'business aviation' en lesvluchten. Daartoe zullen concreet (en gefaseerd) worden opgeleverd: luchtverkeersleiding, start- en landingsbaan, terminal en parkeervoorzieningen. Ook voor de hulpdiensten zullen de nodige faciliteiten worden ingericht, zoals geschetst in het ondernemingsplan.

Outcome

Het ondernemingsplan gaf aan dat Lelystad Airport een bijdrage wil leveren aan de werkgelegenheid, het vestigingsklimaat en de economische kracht van de regio. De maatschappelijke kosten en baten werden in het ondernemingsplan echter niet verder uitgewerkt. De bedrijfseconomische opbrengsten worden, zo is de verwachting, hoofdzakelijk gegenereerd uit havengelden, concessies en parkeergelden. De havengelden bestaan weer uit passagiersgelden, landingsgelden en parkeertarieven voor vliegtuigen. De businesscase ging uit van een toename van de inkomsten oplopend naar € 136 miljoen per 2047. De concessies bestaan uit inkomsten uit horeca en winkelaanbod, al worden die in de aanloopfase nog niet al te hoog ingeschat. Opbrengsten uit parkeergelden, die relatief laag zullen worden gehouden, vormen eveneens een cruciale inkomstenbron. Verwacht wordt dat de opbrengsten uit deze voorzieningen in 2024 al op zijn gelopen tot ruim € 4,5 miljoen. Het totaalplaatje laat zien dat er vanaf 2028 sprake kan zijn van een winstgevende exploitatie. De inschatting volgens het plan was dat er dan ongeveer 16.000 vliegtuigbewegingen plaatsvinden en 2,4 miljoen passagiers te verwelkomen zijn. Voor die tijd zal er echter sprake zijn van aanloopverliezen. Al met al rekent men op een terugverdientijd van ongeveer 17 jaar. Daarna kan het rendement oplopen. Dit is uiteraard sterk afhankelijk van het aantal vluchten en het aantal passagiers.

6.5 DE FUNCTIES VAN DE BUSINESSCASE

Deze paragraaf laat zien in hoeverre en op welke wijze de elementen met betrekking tot de functies van de businesscase in het dossier Lelystad Airport zichtbaar zijn. Daarmee gaan we verder met de beantwoording van onderzoeksvraag 5 van dit proefschrift.

6.5.1 MANAGEN DUIVELSVIERKANT

Voldoende middelen

Uit de volgende indicatoren viel te herleiden dat er voldoende middelen beschikbaar zullen zijn voor de uitbreiding van de luchthaven:

1. Het investeringsbedrag is relatief bescheiden in relatie tot de omzet, winstgevendheid en solvabiliteit van de Schiphol Group;
2. Men gaat uit van een voorzichtig groeiscenario waarbij de luchthaven gefaseerd wordt uitgebreid.

Het enige openlijke vraagteken betreft de kosten voor luchtverkeersleiding. Het Financieele Dagblad meldde hierover dat deze nog niet goed zijn in te schatten omdat nog niet helder is welke dienstverlening er precies van LVNL wordt afgenomen: “Die kosten kan de luchthaven nooit terugverdienen”, stellen goed ingevoerde bronnen.

Budgettaire kaders

Er waren ten tijde van de analyse geen tekenen dat de budgettaire kaders niet werden gerespecteerd. De aanwijzingen dat men budgettaire kaders serieus nam, zijn de volgende:

1. Bij de aanbestedingen voor de nieuwe luchthaven van Lelystad wordt de Best-Value-methode toegepast. De opdrachtgever gaat er hierbij vanuit dat de marktpartij de expert is, en dat deze de ruimte neemt om innovatieve en duurzame oplossingen tegen de beste prijs aan te dragen;
2. De terminal voor de nieuwe vakantieluchthaven wordt in zijn geheel door één bouwcombinatie gerealiseerd. Deze bouwcombinatie ontwerpt de terminal, realiseert deze én verzorgt het onderhoud voor een periode van vijftien jaar;
3. Lelystad Airport heeft onder andere uit duurzaamheidsoogpunt besloten om geen nieuwe verkeerstoren te bouwen, maar de bestaande te verhogen. De huidige toren zal met ruim elf meter worden verhoogd. Er is voor gekozen om zo veel mogelijk de bestaande toren te behouden. Net onder het glas zal de staalconstructie worden doorgezaagd en het bovenste deel van de constructie zal worden hergebruikt als gevel van de bovenste verdieping van de nieuwe verkeerstoren.

Het betreft hier dus een zeer voorlopig beeld dat bovendien is gebaseerd op openbare bronnen. Het uitstel van de opening met een jaar zoals dat zich in februari 2018 openbaarde, heeft ongetwijfeld voor de Schiphol Group forse negatieve financiële consequenties. Er is reeds aangekondigd dat men deze op de overheid wil verhalen. Wat zich daarbij achter de schermen afspeelt, is ongewis.

Maatregelen volgens plan

De opening van het vernieuwde vliegveld stond oorspronkelijk gepland in 2018. Doordat LVNL niet op zo'n korte termijn in een nieuwe routestructuur kon voorzien, is die met een jaar uitgesteld. Ook de geplande opening van 1 april 2019 wordt dus, tot spijt van de Schiphol Group, niet behaald. De dagen, minuten en seconden tot opening werden symbolisch afgeteld op een speciale website (www.uitbreidinglelystadairport.nl). Ook het topmanagement lijkt zich aan deze datum te hebben gecommitteerd. Tot nu toe zijn er de volgende aanwijzingen dat de bouw van de infrastructuur conform planning verloopt:

1. Men is gestart met de aanleg van de lokale en regionale ontsluitings- en toegangswegen. Ook zijn de regionale overheden samen met het Rijk begonnen met de verbetering van de snelweg A6;
2. Ook de aanleg van de fundering voor de start- en landingsbaan verloopt, zo is de indruk, conform planning: in juni 2016 werd vermeld dat de een onderaannemer de machines vanwege het natte weer aan de kant hield. De woordvoerder: "Oei, oei, toen we begonnen had ik wel last van plankenkoorts, maar we hebben ons voor 95 procent aan de planning kunnen houden".

Een tegenvaller was dus de maatschappelijke acceptatie van de vertrek- en aanvliegroutes. Doordat vliegtuigen relatief laag over het 'oude' land overkomen, verwacht men in die gebieden forse geluidsoverlast. Hierdoor werd de roep om uitstel vanuit de maatschappij en inmiddels ook vanuit de Tweede Kamer steeds breder en luider. Men wilde ook wachten op de uitkomsten van nieuwe onderzoeken, want de kwaliteit van de oorspronkelijke MER, als een van de pijlers onder de besluitvorming, stond ter discussie. Voor de nieuwe openingsdatum werd aansluiting gezocht bij het naderende moment van een totale herschikking van het Nederlandse luchtruim. Deze druk heeft geleid tot het uitstel van de opening tot het voorjaar van 2020.

Duidelijke gespecificeerde doeleinden

De doeleinden zijn betrekkelijk eenduidig en concreet geformuleerd. Dit betrof onder andere:

1. De verlenging en verbreding van de huidige start- en landingsbaan en het aanleggen van een nieuwe rijbaan zodat vliegtuigen van en naar de nieuwe terminal kunnen rijden. Daarnaast wordt een platform gerealiseerd waar in de toekomst vliegtuigen geparkeerd staan, de zogenaamde 'vliegtuigopstelplaatsen';

2. De aanleg van een nieuw parkeerterrein aan de landzijde en de infrastructuur ten aanzien van de parkeerplaatsen, maar ook de 'kiss-and-ride-zones', bushaltes en taxistandplaatsen;
3. De prognoses ten aanzien van het aantal vliegtuigbewegingen en de te verwachten passagiersaantallen.

Iets minder concreet, maar voor de regio niet minder belangrijk, waren de economische ontwikkeling van het gebied en de stimulering van de werkgelegenheid. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan de ontwikkeling van bedrijventerreinen of de samenwerking met opleidingsinstituten.

Gericht op maximalisatie

De vraag in hoeverre er sprake is van een focus op maximalisatie laat zich niet eenduidig beantwoorden. Aan de ene kant heeft Lelystad Airport voor een vernieuwend luchthavenconcept gekozen. Men stelt enerzijds heel nadrukkelijk alle op luchthavens gebruikelijke keuzes ter discussie: "Waarom doen we dit en willen we dit?" Deze houding heeft vervolgens ook invloed op de bouwkundige en installatietechnische keuzes die worden gemaakt. Aan de andere kant is er bij Lelystad Airport sprake van een limitering van het aantal vluchten en de aard van de vluchten. Ook mag er in de nachtelijke uren niet gevlogen worden van en naar de luchthaven. Vanuit het bredere perspectief van de Schiphol Group passen de plannen wel in het streven naar maximalisatie van het aantal vliegtuigbewegingen.

6.5.2 LANGETERMIJNORIËNTATIE

Langetermijnhorizon

De ontwikkeling van de Nederlandse luchtvaartsector in het algemeen en die van Schiphol en Lelystad Airport kent een lange en roerige geschiedenis. Al sinds de jaren 90 van de vorige eeuw zijn er plannen om Lelystad Airport te ontwikkelen, al worden deze plannen vooral ingegeven door ambities vanuit de regio. De ontwikkelingen kwamen in een stroomversnelling toen Schiphol tegen de grenzen van de groei aanliep, waarbij in eerste instantie Eindhoven en in tweede instantie Lelystad uitkomst konden bieden. De ontwikkelingsplannen en exploitatieperiode van Lelystad Airport betreffen een horizon van tientallen jaren en weerspiegelen de verwachte, welhaast autonome groei van de luchtvaartsector.

Analytische/holistische afweging alternatieven

Er werden weliswaar ontwikkelscenario's geschetst voor Lelystad Airport, maar van een zichtbare holistische en analytische afweging van alternatieven lijkt geen sprake te zijn geweest. Ook in de routestructuren zaten nog enige keuzemogelijkheden en in een eerder stadium zijn locatievarianten onderzocht. Beleidsmatige alternatieven, zoals alternatieve vervoerswijzen en veranderingen in prijsbeleid ten aanzien van de luchtvaartsector, werden niet of nauwelijks in het discours rondom Lelystad ingebracht. Overigens is het vliegveld Lelystad nog niet klaar, of vanuit de Schiphol Group komt het geluid dat ook Schiphol Airport verder zou moeten kunnen groeien. Het is een overwegend politieke keuze in hoeverre deze ontwikkelingen verder gefaciliteerd worden.

Inzet businesscase gedurende hele looptijd

Er viel te constateren dat aan de businesscase, gedurende een periode van bijna 9 jaar, een groot aantal versies, betekenissen, verschijningsvormen en inhoudelijke componenten is toegekend. De rode draad vormde echter de bedrijfseconomische haalbaarheid die terug valt te voeren op de klassieke investeringsbeslissing. Tabel 6.2 geeft in een overzicht de ontwikkelingen die de businesscase heeft doorgemaakt in de verschillende stadia van het besluitvormingsproces.

Tabel 6.2: Ontwikkelingen in het gebruik term 'businesscase' dossier Lelystad Airport

No.	Jaar c.q. datum	Van - Aan ¹⁸⁰	Document • Inhoud businesscase	Opmerkingen
1	2008	Minister -Tweede Kamer	<i>Structuurvisie Luchthavenontwikkeling voor de mainport</i> • Bedrijfseconomische rentabiliteit; • Haalbaarheid; • Bekostiging.	Investeringsbeslissing.
2	06-04-2009	Alders -Minister	<i>Start advies Alderstafel Lelystad</i> • Marktonwikkelingen; • Operationele mogelijkheden; • Indeling luchtruim; • Milieu.	Bredere benadering.
3	01-10-2009	Alders -Ministers V&W en VROM	<i>Aanbiedingsbrief-prognose-marktonwikkeling</i> • Netwerkkwaliteit Schiphol; • Regionaal-economische betekenis.	Twee nieuwe elementen toegevoegd.
4	16-10-2009	Ministers V&W en VROM	<i>Aanwijzing Luchtvaartterrein Lelystad</i> • De economische onderbouwing van de tijdelijke situatie; • Vlootmix; • Verwachte omvang van het verkeer; • Financiële onderbouwing/ Businesscase.	De vraag is of dit bedoeld wordt met de 1 ^e versie van het bedrijfsplan. Terug naar investeringsbeslissing.
5	17-11-2009	Minister -Tweede Kamer	<i>Voortgang Aldersproces in de regio</i> • Bereidheid mogelijkheid civiele businesscase.	Introductie nieuw begrip/ afbakening
6	06-06-2011	Staatssecretaris -Tweede Kamer	<i>Actieplan luchtverkeersleiding Lelystad Airport</i> • Robuuste en kostendekkende luchtvaarnavigatiedienstverlening opnemen in een sluitende businesscase.	Focus op één aspect.

180 Indien van toepassing.

Tabel 6.2: Vervolg

No.	Jaar c.q. datum	Van - Aan	Document • Inhoud businesscase	Opmerkingen
7	15-06-2011	Staatssecretaris -LVNL	<i>Brief aan LVNL over luchtverkeersleiding Lelystad Airport</i> • Bevestiging dat verantwoordelijkheid voor businesscase bij Schiphol ligt.	Verzoek tot medewerking.
8	30-06-2011	Staatssecretaris -Alders	<i>Afschrift brief Atsma over luchtruimproblematiek rond Lelystad Airport</i> • Netwerkkwaliteit Schiphol; • Regionaal-economische betekenis.	Bevestiging stap 3.
9	Sept. 2011	Staatssecretaris -Tweede Kamer	Beantwoording Kamervragen (lid Haverkamp) door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu inzake rapport "Uitbreiding Lelystad Airport" • Verzoek aan LVNL om Lelystad Airport te ondersteunen bij het opstellen van de businesscase; • Bevestiging dat verantwoordelijkheid voor businesscase bij Schiphol Group ligt.	Bevestiging stappen 6 en 7.
10	07-09-2011	Stratagem -Alders -Staatssecretaris	<i>Businesscase en ruimtelijke economische structuur Lelystad Airport/Bijlage bij Aldersadvies 2012</i> • Mate waarin regio behoefte heeft aan internationale verbindingen; • Effecten op vestigingsklimaat; • Werkgelegenheidseffecten; • Conditie waaronder een rendabele exploitatie mogelijk is.	Brede opvatting businesscase.

Tabel 6.2: Vervolg

No.	Jaar c.q. datum	Van - Aan	Document • Inhoud businesscase	Opmerkingen
11	Maart 2012	Schiphol -Alders -Staatssecretaris	<i>Businesscase Lelystad: marktverkenning/Bijlage bij Aldersadvies 2012:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Doelstellingen; • Kaders en vigerend beleid; • Capaciteit Milieu; Businesscase: invoerparameters, capaciteit infrastructuur, capaciteit luchtruim.	Update van een document uit 2009 ¹⁸¹ . Herintroductie milieuaspecten.
12	30-03-2012	Alders -Staatssecretaris	<i>Advies van Hans Alders inzake Lelystad Airport</i> <ol style="list-style-type: none"> 1. Achtergrond + historie; 2. Visie op ontwikkeling Lelystad Airport; 3. Businesscase Lelystad; 4. Luchtruim en natuur en milieu. Ad 3) Businesscase: A. Uitgangspositie Schiphol Group; B. Ontwikkelperspectieven; C. Kortetermijnontwikkeling. Verbijzondering van businesscase naar: <ol style="list-style-type: none"> 1. Verkeersvolume; 2. Vlootmix; 3. Etmaalverdeling verkeer; 4. Routeverdeling. 	Synthese van bijlagen en advies. Nadere concretisering. Natuur en milieu geen onderdeel van businesscase.
13	11-09-2012	Staatssecretaris -Tweede Kamer	<i>Reactie op Aldersadvies Lelystad</i> <ul style="list-style-type: none"> • Vertrouwen in positieve businesscase voor gecontroleerde ontwikkeling; • Aandacht voor luchtverkeersleiding. 	Aandacht voor twee specifieke aspecten.

181 Mogelijk wordt verwezen naar het document *Aanwijzing Luchtvaartterrein Lelystad* uit 2009.

Tabel 6.2: Vervolg

No.	Jaar c.q. datum	Van - Aan	Document • Inhoud businesscase	Opmerkingen
14	24-04-2013	Staatssecretaris - Tweede Kamer	<i>Lelystad Airport</i> • Introductie van concept werkstromen voor te nemen; • In kaart brengen belangstelling marktpartijen; • Gebruik binnen kaders: selectiviteit en economische haalbaarheid.	Neiging naar bedrijfseconomische haalbaarheid.
15	14-08-2013	Staatssecretaris - Tweede Kamer	<i>Kamervragen van het lid Bashir (SP) inzake levensvatbaarheid van regionale luchthavens (ingezonden 27 juni 2013)</i> • Gerechtvaardigd vertrouwen in businesscase van exploitant om luchthaven te exploiteren.	Bevestiging bedrijfseconomische haalbaarheid.
16	05-12-2013	Schiphol - Staatssecretaris	<i>Aankondiging ondernemingsplan met businesscase</i>	Speciale aandacht voor investeringskosten.
17	10-12-2013	Staatssecretaris - Tweede Kamer	<i>Voortgang ontwikkeling van de luchthaven Lelystad</i>	Nieuwe routes: Positieve bijdrage aan businesscase.
18	Maart 2014	Schiphol - Tweede Kamer	<i>Ondernemingsplan luchthaven Lelystad inclusief businesscase</i>	Focus op bedrijfseconomische haalbaarheid.
19	12-06-2014	Stratagem - Staatssecretaris	<i>Second opinion Businesscase Lelystad Airport</i>	Werkgelegenheidseffecten maken deel uit van de businesscase.
20	13-06-2014	Staatssecretaris - Tweede Kamer	<i>Kamerbrief over het Ontwerp Luchthavenbesluit Luchthaven Lelystad</i> <i>Inclusief Actualisatie 'quick scan' MKBA Schiphol en Lelystad Airport</i> <i>Middellangetermijn, bijschaling en actualisatie kengetallen en scenario's</i>	Verbonden met businesscase.

Tabel 6.2: Vervolg

No.	Jaar c.q. datum	Van - Aan	Document • Inhoud businesscase	Opmerkingen
21	12-03-2015	Regering	<i>Luchthavenbesluit Lelystad</i> (plus toelichting)	Bedrijfs-economische haalbaarheid.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat het concept businesscase gedurende het besluitvormingsproces op meerde manieren is geïnterpreteerd. De uiteindelijke betekenis die het kreeg in dit dossier, wijkt niet fundamenteel af van bestaande instrumenten zoals de investeringsbeslissing en het bedrijfsplan. Werkgelegenheids- en milieueffecten die ook in het kader van de businesscase genoemd werden, kregen uiteindelijk hun weerslag in aparte documenten. De uitspraak van de Raad van State van eind 2011 maakte een bedrijfseconomische onderbouwing noodzakelijk. Deze kwam uiteindelijk tot uitdrukking in het ondernemingsplan (zie onder nummer 18) waarvan de businesscase onderdeel uitmaakte.

Anticipatief gedrag

Opvallend is de rol die in het businessplan wordt toegedicht aan een proactieve houding. Men dacht hiermee het overgrote deel van de geïdentificeerde risico's te kunnen ondervangen. In de fase van uitvoering zien we de volgende indicatoren die inderdaad wijzen op een proactieve handelswijze:

1. De niet-aflatende inzet van de Alderstafel, in bijvoorbeeld informatie-bijeenkomsten in de regio;
2. De organisatie van infomarkten op locatie van het vliegveld en zogenaamde 'belevingsvluchten' en het gebruik van communicatiemiddelen zoals de periodieke nieuwsbrief;
3. Het gezamenlijke optreden van de directie van Lelystad Airport met lokale en regionale bestuurders.

In deze casus viel te zien dat de werking van een proactieve houding zijn grenzen kent. De maatschappelijke ophef over de vliegroutes en de kwaliteit van de MER had men nauwelijks kunnen voorzien. Het is onwaarschijnlijk dat dit terug te voeren is op onderschatting. De koerswijziging van voormalig regeringspartij PvdA, weliswaar sterk gereduceerd qua aantal Kamerzetels, ten aanzien van de openingsdatum van Lelystad Airport is ook zo'n een factor waarmee men moeilijk rekening had kunnen houden.

6.5.3 ORGANISATORISCHE INVULLING

Oplossen knelpunten

In eerdere paragrafen is al stilgestaan bij een aantal grote (politieke) knelpunten waarmee men te maken heeft gehad of nog heeft gedurende de uitvoeringsfase. Wat betreft de concrete werkzaamheden op en rond het luchtvaartterrein lijkt de organisatie 'in control': Er zijn tot op heden geen operationele knelpunten in de bouw te constateren.

Informatie-, communicatie- en controlesysteem

De Schiphol Group zelf gaf hierover aan: "We communiceren actief over onze plannen en de voortgang met gevestigde bedrijven, vliegers, regionale ondernemers, de inwoners van Flevoland en overige geïnteresseerden". Voor Lelystad Airport benoemen we vier concrete instrumenten: de speciale website, de nieuwsbrief, de informatiemarkten en het algemene jaarverslag van de Schiphol Group.

1. Er is een speciale website. Deze website heet de bezoeker welkom met de mededeling: "In 2019 wordt de nieuwe vakantieluchthaven van Nederland geopend. Een uitdaging, waar wij u via deze website graag meer over vertellen." De klok op de openingspagina die aftikt tot het moment van opening wekt de indruk van vastberadenheid. De website geeft verder informatie over onder andere de benodigde infrastructuur, de bouw van de terminal, de bereikbaarheid en de voorgenomen vliegroutes;
2. Periodiek verschijnt een nieuwsbrief waarin onder meer de voortgang van de werkzaamheden wordt beschreven. Hierin besteedt men ook aandacht aan de meest gestelde vragen;
3. Lelystad Airport organiseert samen met provincie Flevoland en gemeente Lelystad met enige regelmaat informatiemarkten. Zo trok de bijeenkomst van zaterdag 11 november 2017 ruim 1.400 bezoekers. Deze sessie was opgezet aan de hand van thema's: 'Bouwen', 'Omgeving', 'Werken en Leren' en 'Bereikbaarheid'. Daarnaast waren er presentaties door het ministerie van I&W over de vliegroutes en mochten de geluidssimulaties van het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum zich de gehele dag over warme belangstelling verheugen. Actiegroepen uit Overijssel, Gelderland en Friesland namen de gelegenheid te baat om die dag twee uur lang actie te voeren tegen de uitbreidingsplannen van het vliegveld. Eind mei 2018 werd een belevingsvlucht uitgevoerd. Een representatief vliegtuig zou een deel van de toekomstige routes volgen, zodat bewoners konden ervaren welke geluidshinder zij zouden kunnen ondervinden;

4. De voortgang van Lelystad Airport neemt in de jaarverslagen van de Schiphol Group een steeds prominentere rol in. Zo wordt in het verslag over 2016 maar liefst 67 maal aan de voortgang van het project gerefereerd.

Taak- en bevoegdheidsverdeling

Wat betreft de taak- en bevoegdheidsverdeling vielen de volgende drie uitgangspunten op:

1. De integrale dienstverlening in het luchthavengebouw wordt verzorgd door Viggo Eindhoven Airport en haar partnerbedrijven. Tot de scope van de integrale dienstverlening behoort ook het ontwerpen, realiseren en onderhouden van de terminal;
2. Dura Vermeer verzorgt de aanleg en het meerjarig onderhoud van de lucht- en landzijdige infrastructuur voor de nieuwe luchthaven van Lelystad. Advies- en ingenieursbureau Advin verzorgt daarbij de ontwerp- en engineeringswerkzaamheden. In het contract met Dura Vermeer is verder afgesproken dat een derde van de bouwomzet zal worden gerealiseerd met bedrijven uit de omgeving. Voor de onderhoudswerkzaamheden zullen voor twee derde van de omzet lokale en regionale bedrijven worden ingeschakeld;
3. Voor de luchtverkeersleiding is sprake van 'gedwongen' winkelnering. Momenteel is Lelystad Airport nog een ongecontroleerde luchthaven, maar vanaf april 2019 krijgt Lelystad Airport verkeersleiding. LVNL wordt verantwoordelijk voor de verkeersleiding op Lelystad Airport en het Commando Luchtstrijdkrachten zorgt voor de naderingsverkeersleiding.

De gekozen werkwijze voorkomt (in potentie) onduidelijkheden en interpretatieverschillen bij de overdrachtsmomenten en faseovergangen.

6.5.4 AANSTUREN STAKEHOLDERS

Materieel commitment

Het commitment in woord en geschrift bleek onder andere uit het rapport *De kracht van de mainport* waarin de Schiphol Group haar strategie openbaarde. Hierin is onder meer de volgende passage opgenomen:

“Schiphol werkt aan haar netwerk, zowel in de lucht als over het land. Voor optimale connectiviteit is capaciteit nodig. Twee grote projecten springen in het oog: Lelystad Airport en de bouw van de nieuwe pier en terminal. Dat creëert ruimte op Schiphol.”

Ook uit andere uitingen van topman Nijhuis blijkt de verbintenis met het project:

“Schiphol Amsterdam kan alleen doorgroeien als Lelystad op tijd klaar is. Dus we moeten tempo maken.” In het jaarverslag van de Schiphol Group over 2016 werd liefst 67 maal gerefereerd aan vliegveld Lelystad.

Wat betreft het materiële commitment kon worden vastgesteld dat de meerjarige financiële verplichtingen zijn opgenomen in de officiële stukken. Hierdoor is het commitment geformaliseerd en gematerialiseerd. Een ander voorbeeld van materieel commitment betreft het project *PowerParking*. Dit project ontvangt van de Europese Unie ruim € 1,2 miljoen subsidie en van de provincie € 0,5 miljoen cofinanciering. De subsidie is afkomstig uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). In totaal wordt ruim € 3,1 miljoen geïnvesteerd door verschillende partijen. PowerParking is een innovatief pilotproject om (grootschalige) parkeerterreinen in te gaan zetten als lokale, duurzame energiecentrale. Het Rijk en de regio hebben op 10 maart 2014 afspraken gemaakt over een pakket aan maatregelen om de bereikbaarheid van Lelystad Airport te verbeteren. De rijksweg A6 tussen Almere en Lelystad wordt verbreed naar een snelweg met 2x3 rijstroken. Er komen een nieuwe aansluiting op de A6 en maatregelen om de bestaande infrastructuur beter te benutten en het openbaar vervoer naar de luchthaven Lelystad te verbeteren. Met de maatregelen is in totaal een kleine € 70 miljoen euro gemoeid. Het Rijk trekt daarvoor € 50 miljoen uit en de regio een kleine € 20 miljoen.

Minimalisatie aantal uitvoerende partijen

Er kan geconstateerd worden dat bij de bouw van de luchthaven een groot aantal partijen betrokken is. Van minimalisatie lijkt geen sprake. De volgende factoren wijzen hierop:

1. Uitbesteding van werkzaamheden voor dienstverlening en van bouw en beheer van de infrastructuur;
2. Samenwerking met bijvoorbeeld een breed scala aan zakelijke partners zoals de Rabobank en overheden voor het aantrekken van nieuwe bedrijvigheid;
3. Samenwerking met opleidingsinstituten. Lelystad Airport heeft zich gecommitteerd aan het begeleiden van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk. Dit gebeurt samen met Werkbedrijf Lelystad. De luchthaven is een samenwerking aangegaan met de Stichting Campus Amsterdam Lelystad Airport (SCALA) en de Hogeschool van Amsterdam. Gezamenlijk gaan ze opleidingsinitiatieven en stageplaatsen bevorderen en realiseren.

Door de toepassing van het 'Design-Build-Maintain'-principe is er niet zozeer sprake van een vermindering van het aantal uitvoerende partijen, als wel van een versterking van de mate van 'control'. Hierdoor wordt de uitvoering, maar ook de afstemming met onderaannemers, gedragen door andere partijen.

Belonen en bestraffen

We benoemen drie voorbeelden van 'belonen' die in dit dossier konden worden onderscheiden. Het eerste voorbeeld betreft de samenwerking met "De Lelystadse Boer" om het gebied rond de luchthaven 'de groentetuin van Nederland' te maken. Het tweede voorbeeld betreft de financiële participatie van andere belanghebbenden. Zo hebben Lelystad Airport, de provincie Flevoland en de gemeente Lelystad gezamenlijk het Luchthavenfonds opgericht. Het doel van dit fonds is het stimuleren van duurzaamheid, leefbaarheid en economische ontwikkeling op en rond de luchthaven. In het fonds zit € 1,85 miljoen voor de komende 3 jaar. Ten derde kan de wijze van aanbesteden, 'Design-Build-Maintain', als vorm van beloning worden gezien. Aannemers krijgen in grote mate de vrijheid om naar eigen inzicht invulling te geven aan het concept op zo'n wijze dat zij ook kunnen profiteren van voordelen die in de exploitatiefase vrijvallen. De andere zijde van de medaille is dat slecht werk in de bouwfase zich zal wreken in de exploitatie. Een vorm van 'bestrafing' dus. Overigens is de doorzettingsmacht van de Schiphol Group beperkt. Een citaat uit het jaarverslag ter illustratie:

"Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) berichtte dat het haar niet gaat lukken de luchtverkeersleiding op die datum op orde te hebben. Dat betekent dat de ingebruikname van Lelystad moet worden uitgesteld. Wij willen harde garanties van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en LVNL dat Lelystad Airport uiterlijk in april 2019 open kan en dat we dan kunnen starten met 4.000 vluchten per jaar."

De mate waarin dergelijke garanties kunnen worden afgedwongen, lijkt echter zeer beperkt.

6.6 ANALYSE EN SAMENVATTING

Deze afsluitende paragraaf kent, gelijk de structuur van de andere casestudies, drie doelstellingen, namelijk:

- A. Allereerst verstrekken we in Paragraaf 6.6.1 een samenvatting ten aanzien van de gegevens die deze casus leverde voor de beantwoording van onderzoeksvraag 5 van dit proefschrift, te weten: welke elementen van de ideaalmodellen zijn in de praktijk zichtbaar?
- B. Ten tweede gaan we, in Paragraaf 6.6.2, in op de succes- en faalfactoren van het gebruik van de businesscase (onderzoeksvraag 6). Vervolgens maken we weer enkele opmerkingen met betrekking tot de invloed van contingentiefactoren en eventuele andere instrumenten van planning en control (onderzoeksvraag 7);
- C. Ten derde bieden we in Paragraaf 6.6.3, bij wijze van samenvatting, een overzicht van bovenstaande inzichten in de raakvlakkenmatrix.

We vervolgen de studie nu dus met een samenvatting ten aanzien van de elementen van de ideaalmodellen.

6.6.1 ZICHTBAARHEID ELEMENTEN IDEAALMODELLEN

Centraal in deze paragraaf staan weer de twee tabellen die betrekking hebben op respectievelijk de functies en de eigenschappen van de businesscase¹⁸². Tabel 6.3, waarvan de toelichting volgt na de presentatie, laat eerst (op clusterniveau) zien dat de elementen van het ideaalmodel met betrekking tot de functies van de businesscase(s)¹⁸³ over het algemeen goed zichtbaar zijn.

Tabel 6.3: Zichtbaarheid functies businesscase Lelystad Airport

	Score	(Nagenoeg) Onzichtbaar	Beperkt zichtbaar	Zichtbaar	Ze er zichtbaar
Managen duivelsvierkant	3,3				x
Langetermijn-oriëntatie	3,1				x
Organisatorische invulling	3,3				x
Aansturen stakeholders	2,8			x	

182 De scoreverdeling voor beide tabellen is als volgt: (Nagenoeg) Onzichtbaar ($\geq 0 \leq 1$); Beperkt zichtbaar ($>1 \leq 2$); Zichtbaar ($>2 \leq 3$); Zeer zichtbaar ($> 3 \leq 4$). Op basis van deze scores vindt ook nadere analyse plaats in Hoofdstuk 11.

183 Het is goed om in herinnering te brengen dat de businesscase in dit dossier, gedurende een periode van tien jaar, een groot aantal betekenissen heeft gehad. Voor de analyse hebben het ondernemingsplan en de businesscase die daarvan deel uitmaakte, centraal gestaan. Deze waren essentieel voor het verkrijgen van het benodigde luchthavenbesluit.

Wat betreft het cluster *Managen duivelsvierkant* viel te constateren dat de uitvoering van Lelystad Airport volgens het boekje plaats lijkt te vinden. Er lijken voldoende middelen beschikbaar te zijn en de uitvoering wordt projectmatig en naar het zich laat aanzien binnen de gestelde tijdslijnen uitgevoerd. De luchthaven zal in technisch opzicht binnen de gestelde termijnen en budgetten opgeleverd kunnen worden. Het streven naar een eenvoudig doch doeltreffend concept draagt hieraan zeker bij.

Ten aanzien van het cluster *Langetermijnoriëntatie* zien we dat het project past binnen de ontwikkeling in de luchtvaart in het algemeen en die van Schiphol in het bijzonder. Over beleidsmatige alternatieven ten aanzien van vervoer wordt in deze casus nauwelijks gesproken. De oplossingsrichting wordt gezocht in uitbreiding van de luchtvaartcapaciteit. Daarbinnen valt nog te kiezen voor scenario's en/of alternatieve vliegroutes. Van anticipatief gedrag lijkt in beperkte mate sprake. Er hebben zich onverwacht nieuwe stakeholders gemeld, terwijl de druk op Schiphol als gevolg van explosief groeiend verkeer steeds meer toeneemt.

Het cluster *Organisatorische invulling* laat zien dat men ten aanzien van de bouw voor logische en beproefde organisatiestructuren heeft gekozen. Daarbij wordt door middel van informatiemarkten, proefvluchten en nieuwsbrieven getracht te voorzien in de noodzakelijke informatieverstrekking.

Wat betreft het cluster *Aansturen stakeholders* valt te constateren dat 'geld' het probleem niet is. De kunst ligt veel meer in het meekrijgen van partijen. We zien dat 'meewerkende' partijen beloond worden. De mogelijkheden tot 'bestrafen' zijn echter beperkt. Het ontbreekt de Schiphol Group aan doorzettingsmacht.

De tweede tabel (Tabel 6.4) geeft op clusterniveau weer in hoeverre de eigenschappen van de businesscase in de casus Lelystad Airport zichtbaar zijn. De toelichting volgt weer na de tabel.

Tabel 6.4: Zichtbaarheid eigenschappen businesscase Lelystad Airport

	Score	(Nagenoeg) Onzichtbaar	Beperkt zichtbaar	Zichtbaar	Ze er zichtbaar
Inhoudelijke elementen	2,8			x	
Tweezijdig karakter	2,3			x	
Oriëntatie belanghebbenden	2,8			x	
Dekking transformatieproces	2,9			x	

De elementen met betrekking tot het cluster *Inhoud* zijn allemaal zichtbaar in de businesscase en het ondernemingsplan. Zo wordt de directe aanleiding tot de ontwikkeling van Lelystad Airport benoemd en wordt er teruggegrepen op de ontwikkelingen in de luchtvaart in het algemeen. Ook worden 21 risico's onderscheiden waarvan met verwacht ze met een proactieve houding te kunnen voorkomen of managen. Van beleidsmatige alternatieven is geen sprake, wel wordt rekening gehouden met verschillende ontwikkelscenario's van de luchtvaart. Technologische ontwikkelingen worden aangestipt of in beperkte mate uitgewerkt. Wat betreft de impact op de organisatie wordt vooral verwezen naar het sobere concept en de efficiency van bedrijfsvoering teneinde de tarieven laag te kunnen houden. Het meest uitgebreid gaat de businesscase in op de planning. Hieraan is een geheel hoofdstuk gewijd.

Wat betreft het cluster *Karakter* van de businesscase zien we dat de focus ligt op kwantitatieve gegevens. Deze zijn gebaseerd op groeicijfers, omzet, aantallen vluchten en openingstijden. In beperkte mate wordt aandacht geschonken aan maatschappelijke vraagstukken zoals het milieu of de werkgelegenheid. De selectieve ontwikkeling van Schiphol wordt daarentegen sterk benadrukt.

De businesscase is geschreven vanuit het standpunt van de eigenaar. De achterliggende vraag was immers hoe de Schiphol Group dacht de 35.000 extra vliegtuigbewegingen op Lelystad operationeel te kunnen maken. In het ondernemingsplan zijn de belangen van de Schiphol Group verder uitgewerkt. Hierbij komen onder andere aan de orde: de missie, de visie, de bedrijfseconomische en de strategische kaders van de Schiphol Group. Zijdelings komt de samenwerking met andere partners aan bod.

Uit het overzicht over het cluster *Transformatieproces* blijkt dat de businesscase in deze casus het karakter heeft van een investeringsbeslissing. De bedrijfseconomische rendementen in relatie tot de investeringsbedragen staan centraal. Er wordt concreet verwezen naar het dienstverleningsconcept en de op te leveren projectresultaten.

6.6.2 DE BIJDRAGE VAN DE BUSINESSCASE

Bij wijze van zelfrestrictie zal de analyse zich weer beperken tot de meest in het oog springende factoren die bepalend zijn voor de bijdrage van de businesscase in dit dossier. Op basis hiervan worden de onderzoeksvragen 6 en 7 beantwoord, voor zover het deze casus betreft.

De bijdrage van de businesscase laat zich in deze casus in vijf, met elkaar samenhangende, hooflijnen verwoorden. Ten eerste zien we dat de gekozen (eenzijdige) benaderwijze van risicomanagement zoals die blijkt uit het bedrijfsplan, niet heeft kunnen voorkomen dat de opening van Lelystad Airport al tweemaal is uitgesteld. In een dergelijke complexe en dynamische omgeving volstaat de gekozen 'proactieve' opstelling niet langer. Daarvoor zijn de belangen te groot en is het speelveld te dynamisch en te onoverzichtelijk. Ten tweede zien we dat de businesscase en de wijze waarop Lelystad Airport wordt geëxploiteerd, passen binnen de langetermijnontwikkeling van Schiphol. Selectiviteit ten aanzien van Schiphol is altijd het uitgangspunt geweest. Ten derde is de keuze voor het 'Value for Money'-concept voor Lelystad Airport een logisch uitvloeisel van de keuze voor een premium status van Schiphol. Het bedrijfsplan en de businesscase geven daar invulling aan. Ten vierde kan worden gesteld dat de businesscase beantwoordt aan de eisen van de Raad van State en het bevoegd gezag om de bedrijfseconomische onderbouwing van de levensvatbaarheid van Lelystad Airport te verstevigen. Ten vijfde zien we dat aanvankelijk de Alderstafel het voortouw nam bij het betrekken van de stakeholders. De voorgestelde businesscases, er zijn er vele verschenen, zouden in een groot deel van de informatievoorziening voor stakeholders moeten voorzien. Later, bij de uitvoering van het project, zou een groot aantal partijen 'meeprofitieren' van de ontwikkeling van de luchthaven. Men streefde naar win-winsituaties waarbij een groot scala aan stakeholders wordt betrokken.

Tot slot maken we weer enkele opmerkingen met betrekking tot de invloed van contingentiefactoren en eventuele andere instrumenten van planning en control die in dit dossier onderscheiden werden. Opvallend is het grote aantal wisselingen in personele bezetting gedurende het besluitvormingstraject. De enige persoon op rijksniveau die van begin tot einde in dezelfde functie betrokken is geweest bij de totstandkoming van Lelystad Airport, is Alders. Hij vervulde de functie van adviseur van het Rijk. De andere hoofdrolspelers namens het bevoegd gezag en de exploitant zijn later aangehaakt, hebben tussentijds andere petten opgehad of hebben hun loopbaan elders voortgezet, al dan niet als gevolg van politieke koerswijzigingen. Dit maakt dat het collectieve geheugen en de procesregie grotendeels in handen is geweest van een klein groepje ingewijden: een 'vierde macht' die in stilte haar werk doet? De mate waarin door een specifieke partij garanties kunnen worden afgedwongen, lijkt daarbij zeer beperkt. De doorzettingsmacht ontbreekt en de onderlinge institutionele verwevenheden zijn groot. In een dergelijke complexe en dynamische omgeving is de bijdrage van de businesscase dus beperkt.

Hogere machten winnen het van papier en planningen. De businesscase heeft, in een periode van bijna een decennium, een groot aantal versies, betekenissen, verschijningsvormen en inhoudelijke componenten toegekend gekregen in het dossier Lelystad Airport. De constante factor vormde echter de bedrijfseconomische haalbaarheid die terug valt te voeren op de klassieke investeringsbeslissing.

De bijdrage van de businesscase in dit dossier ligt in het onderbouwen van de economische haalbaarheid. De twijfel hierover is daarmee weggenomen. Het betreft een noodzakelijke, maar in deze casus evenzeer onvoldoende, voorwaarde om binnen het geplande tijdspad tot opening van de vernieuwde luchthaven over te kunnen gaan. De gekozen strategie voor risicobeheersing lijkt hieraan mede ten grondslag te liggen.

6.6.3 SAMENVATTING

Tabel 6.5 geeft, bij wijze van samenvatting middels de raakvlakkenmatrix, weer op welke wijze het gebruik van de businesscase op dat raakvlak in het bijzonder een bijdrage (in positieve of in negatieve zin) heeft geleverd aan de uitvoering van Lelystad Airport.

Tabel 6.5: Raakvlakkenmatrix Lelystad Airport

	Eigenschappen businesscase	Inhoud	Karakter	Belang- hebbenden	Transformatie- proces
Functies businesscase					
Managen duivelsvierkant		Risico- benadering was te karakteriseren als eenzijdig.			
Langetermijn- oriëntatie		De aanleiding lag in de (selectieve) groei van Schiphol.			Het ontwerp en de bouw van de faciliteiten geschiedde volgens het 'Value- for-money'- concept.
Organisatorische invulling			Onderbouwing bedrijfs- economische haalbaarheid werd vereist door Raad van State en het bevoegd gezag.		
Aansturen stakeholders				Ondanks uitgebreide aandacht voor stakeholders was de opening toch vertraagd.	

GEMAAL LAUWERSOOG

"Het beste dat de geschiedenis ons nalaat, is het enthousiasme dat zij veroorzaakt." ¹⁸⁴

184 Johann Wolfgang von Goethe.

7.1 INLEIDING

Deze casestudie¹⁸⁵ vervult in de reeks van zes casestudies van dit proefschrift een bijzondere rol, omdat het de enige onderzochte investeringsbeslissing betreft die niet ten uitvoer is gebracht. Dit hoofdstuk laat zien welke rol de businesscase heeft gespeeld bij het impliciete besluit af te zien van de bouw van het gemaal bij Lauwersoog. Dit hoofdstuk schetst daartoe ten eerste in Paragraaf 7.2 de destijds gevoelde noodzaak voor het gemaal, die werd ingegeven door ambities op het gebied van natuurbeheer en door anticipatie op toekomstige veiligheidsproblemen. Daarna gaat Paragraaf 7.3 nader in de op de context van het project. Hierbij wordt weer zowel ingegaan op de algemene zogenaamde 'DESTEP-factoren' als op de institutionele, de materiële en de intrapersonlijke omgeving. Paragrafen 7.4 en 7.5 verwoorden de wijze waarop en de mate waarin beide ideaalmodellen van de businesscase in deze casus zichtbaar waren. Deze wijzen betreffen respectievelijk de eigenschappen en de functies van de businesscase.

Paragraaf 7.6 identificeert, op basis van de inzet van het instrument raakvlakkenmatrix, de succes- en faalfactoren van de businesscase in de casus Gemaal Lauwersoog. Daarbij worden ook weer de invloeden van omgevingsfactoren en alternatieve instrumenten in ogenschouw genomen. Het hoofdstuk sluit, gelijk de andere casestudies, af met een schematische samenvatting van de bevindingen over de bijdrage van de businesscase in dit besluitvormingsproces.

7.2 BESCHRIJVING VAN HET PROJECT

Als de waterstand op de Waddenzee laag genoeg is, worden de schuiven van de R.J. Clevering-sluizen bij Lauwersoog omhooggetrokken. Overtollig water, afkomstig uit grote delen van de provincies Friesland¹⁸⁶, Groningen en Drenthe, kan dan vanuit het Lauwersmeer worden gespuid op de Waddenzee. Dit gebeurt onder vrij verval, er zijn in principe geen pompen voor nodig. Het Lauwersmeer dient daarbij als reservoir, maar als deze vol zit en een sterke wind, meestal vanuit noordwestelijke hoek, het water op de Waddenzee opstuwt, kan het water

¹⁸⁵ De gegevensverzameling en analyse vond plaats in de zomer van 2017.

¹⁸⁶ Voor de aanduiding van de provincie als geografische gebied wordt de Nederlandse voorkeursspelting (Friesland) gehanteerd. Voor de provincie als bestuursorgaan wordt de officiële benaming (Fryslân) gebruikt.

geen kant meer op. In het ergste geval heeft dit wateroverlast tot gevolg. De verwachting was dat in de toekomst, vanaf ongeveer het jaar 2030, een gemaal nodig zou zijn vanuit het oogpunt van veiligheid. De zeespiegel zal immers stijgen en er zal naar verwachting meer regen in korte tijd vallen. Er zullen dus ingrepen in het waterbeheer nodig zijn om het overtollige water af te voeren.

Het eerder (dan 2030) aanleggen van een gemaal werd wenselijk geacht vanuit natuuroogpunt. De natuur in dit unieke gebied staat onder druk, het landschap dreigt dicht te groeien. De partners uit het Bestuurlijk Overleg Watervisie Lauwersmeer (BOWL)¹⁸⁷ hebben in 2008 aangegeven al in het jaar 2015 een groot gemaal te willen realiseren. Hierdoor kon het peilbeheer flexibel worden gemaakt en konden, zo was de verwachting, de natuurdoelstellingen op korte termijn worden gediend. Ook zou het waterbeheer in het gebied dan toekomstbestendig zijn. De financiële haalbaarheid van deze plannen zou worden onderzocht in een businesscase. Hiertoe besloten de BOWL-partners in 2009. Het gemaal zou een capaciteit moeten hebben van ruim 180 kuub water per seconde. Daarmee zou het qua capaciteit het tweede gemaal van Nederland en het grootste van Noord-Nederland worden. Waterschap Noorderzijlvest en Wetterskip Fryslân leken de grootste voorstanders. Een voorwaarde was echter dat het Rijk en de provincies Fryslân en Groningen mee zouden betalen.

Al snel bleek niet alleen het jaartal 2015 vanuit planning-technisch perspectief te ambitieus, maar leek ook het bestuurlijke draagvlak voor het gemaal als zodanig al voor de presentatie van de businesscase te eroderen. Was het plan te veel vanuit technisch gezichtspunt bekeken? Het geplande gemaal werd weliswaar maakbaar geacht, maar de kosten zouden veel te hoog worden. De haalbaarheid stond daarmee onder druk. Andere, meer beleidsmatige alternatieven zoals het realiseren van overloopgebieden, werden onvoldoende in ogenschouw genomen. Bovendien waaide de wind in Den Haag uit een andere richting. Het regeerakkoord en het gedoogakkoord van 2010 betekenden een ommeezwaai ten aanzien van natuurbeheer. Provincies kregen meer verantwoordelijkheden toebedeeld, terwijl er fors op de budgetten werd gekort. De zogenaamde 'plusvarianten' van het gemaal zouden onvoldoende maatschappelijk rendement opleveren om de torenhoge kosten te rechtvaardigen. De provincies, gemeenten en het Rijk hielden de 'hand op de knip', hoewel de businesscase, zo laat deze analyse zien, volgens het boekje werd opgesteld.

187 Over de deelnemende partijen leest u meer in de volgende paragraaf.

7.2.1 BEGIN

In het noorden van Nederland, op de grens van de provincies Groningen en Friesland, ligt een bijzonder landschap: het Lauwersmeergebied. In 1969 ontstond het Lauwersmeer door het afsluiten van de Lauwerszee. Voorheen werd het noordelijke Groningse en Friese achterland nog omgeven door een veel langer stelsel van lage dijken, met alle risico's op overstromingen van dien. Door de aanleg van een hoge afsluitdijk van dertien kilometer lengte voldeed dit deel van Nederland direct aan de normen voor veiligheid. Gevolg van de afsluiting was echter wel dat het water in het Lauwersmeer overwegend zoet werd en dat de vegetatie en dierenpopulatie zich daaraan aanpasten. Het gebied kenmerkt zich echter nog steeds door belangrijke natuurwaarden¹⁸⁸, recreatiemogelijkheden voor vooral de watersport en gebruik door defensie en landbouw. Ten noorden van het Lauwersmeer ligt de Waddenzee, eveneens een uniek natuurgebied, dat de status heeft van Unesco-werelderfgoed. Het Lauwersmeer speelt een essentiële rol in de waterhuishouding van de provincies Drenthe, Friesland en Groningen. Een groot deel van het regenwater dat in die provincies valt, watert uiteindelijk af naar het Lauwersmeer. Vervolgens wordt het water via het bestaande complex bij Lauwersoog gespuid op de Waddenzee. Lauwersoog zelf is een klein dorp waarin de haven een prominente rol speelt: zowel voor de visserij, voor de pleziervaart als voor de veerboot naar het Waddeneiland Schiermonnikoog. Bij het beheer van het Lauwersmeergebied werd in de beginjaren van deze eeuw een aantal knelpunten voorzien, zoals:

1. Toenemende bebossing van het oeverlandschap door een te laag waterpeil;
2. Bodemdaling door inklinking van veengebieden en aardgaswinning in combinatie met zeespiegelstijging, waardoor het moeilijker wordt om water te lozen op de Waddenzee;
3. Toenemende en intensievere regenval, waardoor er meer en hogere pieken optreden die het risico op overstroming doen toenemen.

Aanvankelijk was het plan om voor het Lauwersmeer een regime van 'gedempt tij' in te voeren. Toen bleek dat hiervoor in Friesland geen bestuurlijk draagvlak was en het Rijk hier geen geld voor over had, deden Gedeputeerde Staten van Groningen in 2006 het voorstel om per 2015 een gemaal te realiseren. Daarbij werd aangegeven dat de rijkspartijen¹⁸⁹ en Rijkswaterstaat bereid zouden

188 Status: nationaal park en Natura 2000-gebied.

189 Dit betrof met name het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

moeten zijn om een bijdrage te leveren aan de vervroegde bouw van een gemaal te Lauwersoog, voor zover de natuurdoelen werden gediend. Wat betreft de financiering benoemde GS van Groningen de volgende prioriteiten:

1. Een aanzienlijke bijdrage van het Rijk;
2. Een substantiële bijdrage van de waterschappen;
3. Een bijdrage uit het Waddenfonds;
4. Een mogelijke bijdrage vanuit de provincies.

Bij de statenbehandeling van de Watervisie begin 2007 in Groningen en Fryslân bleek er consensus te bestaan over de versnelde aanleg van gemaalcapaciteit op Lauwersoog. Deze werd beoogd in 2015 in plaats van in 2030.

Het concrete vraagstuk betrof het gewenste waterpeil in het Lauwersmeer. Vanuit de belangen van landbouw, zoals het voorkomen van schade aan gewassen en de mogelijkheid tot de bewerking door machines, heerst over het algemeen een andere visie op waterbeheer dan vanuit natuurbelang, waarbij het bijvoorbeeld gaat om vismigratie en het creëren van een open landschap. Bestuurlijk overleg over de verschillende vraagstukken en dilemma's vindt binnen deze context plaats in het 'BOWL'. Hierin zijn onder andere de waterschappen en de provincies vertegenwoordigd. Een belangrijke ontwikkeling betreft de zogenaamde 'Derde Weg'¹⁹⁰ waarmee het plan zich ontvouwde om in 2015 een gemaal op Lauwersoog te bouwen met een capaciteit van circa 180 m³/s. Daarmee zou een vrije waterafvoer naar de Waddenzee vanuit Friesland en Groningen voor de toekomst zekergestellt worden en zou de mogelijkheid bestaan om via sturing van het waterpeil te zorgen voor de realisatie van de natuurdoelstellingen.

7.2.2 MIDDEN

Begin januari 2012, de businesscase had toen eigenlijk al klaar moeten zijn, deed zich een situatie voor waarin een dergelijk gemaal mogelijk uitkomst had kunnen bieden. Er viel in het noorden van het land langdurig neerslag in grote hoeveelheden en er stond een zuidwesterstorm. De landbouwgrond was verzadigd, de bergingscapaciteit zat vol en er werd water opgestuwd vanuit zuidwestelijke hoek. De waterstand in de Waddenzee was bovendien te hoog om daar het water op te spuien. Kortom: wateroverlast in het Lauwersmeergebied¹⁹¹. Kaden en dijken boden, ondanks de inzet van groot

¹⁹⁰ De invoering van gedempt tij bleek eerder politiek en bestuurlijk niet haalbaar.

¹⁹¹ Overigens ook elders in Nederland.

materieel, onvoldoende bescherming tegen overstromingen. Onder andere de Noordelijke Land- en Tuinbouworganisatie vroeg naar aanleiding van deze situatie om een spoedig besluit tot de bouw van een gemaal. Ook was er kritiek van inwoners op de handelwijze van de waterschappen. Burgers werden geraakt in hun veiligheidsgevoel. Ruim een maand later blikte dijkgraaf Van Erkelens van Wetterskip Fryslân terug op de wateroverlast. Over de waarde van het gemaal toonde hij zich toen al terughoudend. Hij gaf aan dat de situatie steeds onder controle is geweest en dat de oplossing vooral ook moest worden gezocht in de aanleg van extra overloop- en retentiegebieden. Eind april van het jaar 2012 evalueerden de Friese Provinciale Staten de wateroverlast van begin dat jaar. Het was met name de CDA-fractie die zich, na aanvankelijke acceptatie van de nieuwe realiteit, hardmaakte voor een versnelde aanleg van het gemaal. Over het belang van de natuurwaarden in het Lauwersmeer ging het toen niet meer. Vooral de belangen van landbouw, gas- en energieproductie en het veiligheidsaspect werden benadrukt. Er werd gesteld dat de maatschappelijke acceptatie van de risico's van wateroverlast tanende was.

Op 31 januari 2012 liet het college van Gedeputeerde Staten van Fryslân weten dat de provincie nog steeds uitging van realisatie van het gemaal. Besluitvorming werd voorzien in de maanden na mei 2012. Misplaatst optimisme? Ja, reeds op 2 juli 2013 besloten de Friese Provinciale Staten namelijk tot het volgende:

“Gedeputeerde Staten de ruimte te geven om in de aanloop naar de op te stellen omgevingsvisie in 2016, in overleg met betrokken partijen, voor de afwatering van Friesland, naast een groot gemaal bij Lauwersoog, ook alternatieve oplossingen in ogenschouw te nemen en hierbij de consequenties en mogelijkheden voor het toekomstige gezamenlijke waterbeheer op het Lauwersmeer en de natuurdoelen in het Lauwersmeer te betrekken.”

Aan dit besluit lagen onder andere twee zaken ten grondslag: het ontbrak de betrokken partijen, inclusief het Rijk, aan middelen en er dienden zich ook mogelijke alternatieve maatregelen. Feitelijk was het voornemen om de bouw van het gemaal per 2015 te realiseren van de baan.

7.2.3 EIND

In april van 2012, een jaar na het geplande oplevermoment, verscheen de *Businesscase Gemaal Lauwersoog*, een document dat werd opgesteld door technisch adviesbureau Grontmij in samenwerking met een aantal partners. Op

6 juni 2012 stond de businesscase op de agenda van het algemeen bestuur van waterschap Noorderzijlvest. Bij de toelichting op het betreffende agendapunt werd gerefereerd aan de oorspronkelijke elementen van de businesscase: de doelstellingen die door realisatie van het gemaal behaald moesten worden, de aard en de omvang van de risico's die met elke keuze samenhangen, de omvang en bron van financiering en het bouw- en realisatieproces. De toelichting op de businesscase greep ten eerste terug op het besluit van het 'BOWL' van 20 april 2009: de 'Derde Weg'. Ten tweede werd gerefereerd aan cruciale ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan, namelijk de overheidsbezuinigingen als gevolg van de eurocrisis en de overheveling van natuurtaken van het Rijk naar de provincies. Dit had grote gevolgen voor de mogelijkheden van het Rijk om financieel bij te dragen. Niettemin gingen de waterschappen in overleg met de provincies en het Rijk. Het Rijk bleek niet gevoelig voor de argumenten van de waterschappen: te duur, te groot en niet passend in de koers van het net aangetreden kabinet. Ook andere partijen bleken vervolgens niet bereid of in staat te zijn om zo'n grote financiële bijdrage te leveren. De doelstelling van Noorderzijlvest was aanvankelijk om in september 2012 tot besluitvorming over te gaan. Uit de verslagen van de vergadering van 5 september 2012 blijkt echter dat de businesscase helemaal niet inhoudelijk behandeld werd. Het gemaal leek daarmee van de baan te zijn. Uit de besluitenlijst van de vergadering viel wel op te maken dat de vraag is gesteld of het nog steeds zo is dat men in 2030 het gemaal wil hebben voor de veiligheid. Het onderzoek hiernaar zou worden meegenomen in de uitwerking van het reeds opgestarte project 'Droge Voeten'¹⁹². Verder werd gevraagd naar andere mogelijkheden om de veiligheid voorlopig te kunnen waarborgen, als het gemaal niet gebouwd zou worden. Het project 'Droge Voeten' ging uit van een nieuwe analyse. Hierin werd aangegeven dat bepaald moest worden wanneer een gemaal bij Lauwersoog noodzakelijk zou zijn om de waterveiligheid te garanderen in de boezems van de waterschappen en op het Lauwersmeer, en welke capaciteit dit gemaal moest hebben. De bouw van het gemaal was dus nog niet definitief

192 In het project 'Droge Voeten 2050' hebben de provincies en de waterschappen onderzocht welke maatregelen nodig zijn om wateroverlast te voorkomen. Het onderzoek is afgerond en het is nu duidelijk welke maatregelen er genomen worden. De provincie Groningen verhoogt de veiligheidsnormen tegen wateroverlast. Kaden moeten straks een waterstand aankunnen die gemiddeld óf eens in de 300 óf eens in de 1000 jaar optreedt. Welke norm geldt, hangt af van de schade die er bij een dijkdoorbraak in het achterliggende gebied zou ontstaan. Om deze veiligheidsnormen te halen, worden de komende jaren in het Westerkwartier drie waterbergingsgebieden ingericht. Daarnaast gaan de waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest verder met het ophogen en verstevigen van enkele honderden kilometers kade in hun waterschap. De werkzaamheden voor de waterberging starten in 2015 en zijn naar verwachting rond 2020 gereed. Het gemaal bij Lauwersoog is nog niet definitief van de baan, al worden alternatieven nadrukkelijker in de besluitvorming meegenomen.

van de baan. Wel werden andere alternatieven nadrukkelijker in de planvorming meegenomen. We zullen nu zien of we deze overwegingen en voornemens vanuit de omgevingsfactoren kunnen duiden. Later in de analyse staan de inhoud van de businesscase en de functies die deze heeft vervuld in het besluitvormingsproces centraal.

7.3 CONTINGENTIEFACTOREN

7.3.1 ALGEMENE OMGEVINGSFACTOREN

Demografie

In de jaren 1998, 2012 en 2013 kampten de provincies Groningen, Friesland en de kop van Drenthe met hoge waterstanden. Deze veroorzaakten overlast en schade voor natuur en mens in dit dunbevolkte gebied. Aan Groningse zijde grenst het Lauwersmeer aan de gemeente De Marne. Deze gemeente met 10.000 inwoners telt 21 dorpskernen. De hoofdplaats is Ulrum. Aan Friese zijde grenzen de gemeenten Dongeradeel en de gemeente Kollumerland aan het gebied. Dongeradeel telde begin januari 2015 23.981 inwoners. Ruim de helft van alle inwoners van deze gemeente woont in de hoofdplaats Dokkum. De regio rondom het Lauwersmeer is een krimpgebied: het aantal inwoners daalt en de gemiddelde leeftijd stijgt. Zo is de gemeente Kollumerland in zes jaar tijd teruggedaan van 12.930 inwoners in 2010 tot 12.810 in 2016. Vooral het aantal jongeren is fors gedaald. Het aantal 65-plussers is zowel in absolute aantallen als verhoudingswijs gestegen. De komst van migranten wordt in deze Friese gemeenten dan ook niet alleen als een bedreiging ervaren, maar ook als een kans om de leefbaarheid in de dorpen te versterken. Het direct omringende gebied van het Lauwersmeer is weliswaar dunbevolkt, maar de omvang van het totale stroomgebied betreft al met al toch ongeveer een miljoen mensen.

Economie

Lauwersoog heeft een kleine zeehaven die vooral dient om vis aan te voeren vanaf zee. Ook is er een visafslag en vindt de bruine vloot (grote ouderwetse zeilschepen die worden gebruikt voor de recreatievaart) er een belangrijke thuishaven. Verder vertrekt vanuit Lauwersoog de veerdienst naar het Waddeneiland Schiermonnikoog. Vanuit de provincie lopen initiatieven om de haven om te vormen tot een duurzame en toekomstbestendige haven. Hiervoor moet het gebied een betere infrastructuur en sterkere economische en recreatieve functies krijgen. Met dat omvangrijke programma is een investering van ongeveer

€ 60 miljoen aan publieke en private investeringen gemoeid. Ook worden door de provincies en de gemeenten in samenwerking met Staatsbosbeheer en het ministerie van Defensie pogingen ondernomen om het Lauwersmeergebied te positioneren als recreatiegebied. Op dit moment draait de vrijetijdseconomie voornamelijk op dagrecreatie. Het profiel en de mogelijkheden van het gebied zijn voor toeristen echter onduidelijk. Het programma *Lauwersmeer op Koers* voorziet daarom voor fietsers onder andere in het 'rondje Lauwersmeer' en voor liefhebbers van rust en astronomie in de realisatie van een 'Dark Sky Park': een plek waar het nog echt donker is.

Dat de economie van Noordoost-Friesland aandacht behoeft, blijkt ook uit de recente ambitie om het Bruto Regionaal Product met € 400 miljoen per jaar te laten stijgen. Hiervoor zette de regio onder andere in op de thema's innovatie, ondernemerschap en 'leven-lang-leren'. Hiertoe is op 27 maart 2017 een 'concept-regiodeal' aan het Rijk aangeboden door de burgemeester van de gemeente Dongeradeel. Op deze manier wordt naar verwachting een stevige stimulans geleverd aan de economische vitaliteit en de leefbaarheid van Noordoost-Friesland. Een belangrijke bijdrage voor de leefbaarheid werd ook ingegeven door de opwaardering van de weg (N381) tussen de plaatsen Drachten en Dokkum. Deze vernieuwde weg staat bekend onder de naam 'Centrale As' en deze moest de regio veel beter toegankelijk maken. De opening voor verkeer vond plaats in september 2016. Vanuit Groningse zijde worden ook pogingen gedaan om de regionale economie te versterken. Dit gebeurt onder andere door subsidieregelingen van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN). Dit samenwerkingsverband van de drie noordelijke provincies wil vooral de werkgelegenheid in het gebied stimuleren. Daarnaast is in februari 2010 door het ministerie van Economische Zaken een campagne opgestart om een aantal financiële regelingen meer bekendheid te geven.

Sociaal-cultureel

Het culturele leven aan Friese zijde speelt zich voornamelijk af in Dokkum, de hoofdplaats van de gemeente Dongeradeel. Over het culturele aanbod verstrekt de gemeente mondjesmaat informatie. Zo wordt gewezen op de aanwezige musea en de beschermde dorps- en stadsgezichten. Ook vindt men op de website een link naar de evenementenkalender. Duidelijk is dat de focus op dagrecreanten en vakantiegangers ligt. Aan Groningse zijde laat de gemeente De Marne een verrassend breed en gevarieerd aanbod van cultuuruitingen zien. Het toont zich trots op haar historische cultuurlandschap en oude gebouwen, en profileert zich als een moderne

en breed georiënteerde kunstenaarsgemeenschap. In algemene zin kan worden gesteld dat er steeds meer sprake is van een zogenaamde 'belevenisseneconomie'. Men gaat steeds meer op zoek naar vermaak, aangezien de randvoorwaarden ten aanzien van voedsel, veiligheid, vervoer en scholing over het algemeen wel zijn vervuld. Dit zien we ook terug in de businesscase van het gemaal in Lauwersoog. Er wordt meer ruimte gemaakt voor additionele functies van het gemaal (in de businesscase noemt men dit koppelkansen) zoals recreatie en educatie.

Ecologie en technologie

Het idee voor de versnelde aanleg van een nieuw gemaal vond zijn oorsprong in de 'Derde Weg' als onderdeel van de *Watervisie Lauwersmeer*. Een gemaal met een forse capaciteit werd nodig geacht om het waterpeil in het Lauwersmeer te kunnen laten fluctueren. Het betreft hier immers een nationaal park dat de status heeft van Natura 2000-gebied. Dit brengt de nodige ambities en verantwoordelijkheden ten aanzien van natuurdoelstellingen met zich mee. Een stijging van het waterniveau, of ten minste een regelmatige overstroming van bepaalde stukken land, kon naar verwachting bijdragen aan het open houden van het landschap. De inlaat van zout water zou de diversiteit aan onderwaterleven vergroten. Agrariërs zijn over het algemeen echter juist gebaat bij een constante en relatief lage waterstand, omdat deze gewasschade voorkomt en bewerking door machines mogelijk maakt. Agrariërs zijn over het algemeen geen voorstander van brak water. Daarnaast speelt het voorkomen van wateroverlast een steeds prominentere rol, met name met het oog op de verwachte zeespiegelstijging en toenemende pieken in neerslag. Deze scenario's maken het gemaal in de toekomst noodzakelijk vanuit veiligheidsoverwegingen. Voorafgaand aan de bouw van het gemaal hadden diverse ruimtelijke procedures moeten worden doorlopen. Zo zouden de effecten van de bouw van het gemaal op Natura 2000-gebied Lauwersmeer en de Waddenzee in beeld moeten worden gebracht. Hierbij moest het verleggen van de in het gebied aanwezige hogedrukgasleiding ook meegenomen worden, wat de complexiteit van de procedures vergrootte. Daarnaast had een milieueffectrapportage opgesteld moeten worden en had een bestemmingsplanwijziging moeten plaatsvinden. De totale onderzoeks- en proceduretijd zouden voor beide locatievarianten zeker 2,5 jaar bedragen. De oorspronkelijke ambitie om het gemaal per 2015 te realiseren was feitelijk al snel achterhaald.

Politiek

De betrokken partijen – het Rijk, de provincies en waterschappen – tekenden in 2010 nog een intentieverklaring om zich in te spannen voor de financiering

van het gemaal. Een 'gamechanger' waar het gaat om steun voor het gemaal, vormde het regeerakkoord van later dat jaar. Hierin werd vastgelegd dat het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen zich beperken tot hun kerntaken. De kerntaken van provincies liggen op de gebieden 'ruimte', 'economie' en 'natuur'. De overdracht van natuurbeheer naar de provincies ging gepaard met grote bezuinigingsoperaties. Daarnaast werd de ecologische hoofdstructuur (EHS) herijkt. Dat zou betekenen dat er minder grond werd aangekocht om natuurgebieden met elkaar te verbinden. Vooruitlopend op de herijking werden onder andere de robuuste verbindingen geschrapt. Het beheer vond bij voorkeur langjarig plaats door agrariërs, andere particulieren en terreinbeherende organisaties die samen zouden moeten werken om meer effectiviteit te bereiken. Het kabinet nam de standpunten in dat economie en ecologie in evenwicht dienden te zijn en dat maatregelen haalbaar en betaalbaar moesten zijn: de gedachte was dat "nationale koppen op de Europese regelgeving worden opgespoord en verwijderd".

Niet alleen bij het Rijk, maar ook bij de waterschapsbesturen en provinciale besturen vond een heroverweging plaats. Zo gaf het CDA aan het heel verstandig te vinden dat de realisering van het gemaal werd uitgesteld tot na 2015, mits de veiligheid niet in gevaar zou komen. Deze partij gaf ook aan de waterschapslasten niet drastisch te willen laten stijgen. Gedeputeerde Boumans van de provincie Groningen gaf tijdens een vergadering van de Provinciale Staten in april 2012 aan dat hij enige aarzeling voelde bij de medefinanciering door het Rijk. Hij liet weten dat er misschien in het project 'Droge Voeten' (hierover later meer) wel veel meer de aanleiding zou liggen om het gesprek met het Rijk nadrukkelijk aan te gaan, en dan niet alleen vanuit de natuur, maar ook vanuit de veiligheidsopgave die de provincie had. Na het verschijnen van de businesscase zijn er nog gesprekken geweest met het Rijk, maar tevergeefs: er kwam vanuit die hoek inderdaad geen financiële bijdrage. De algemene besturen van de waterschappen stelden voor om het project uit te stellen. In november 2013 namen Provinciale Staten van Fryslân het voorstel tot uitstel van dit project over.

7.3.2 INSTITUTIONELE EN MATERIËLE OMGEVING

Bij de bouw van een gemaal, en zeker bij een van deze omvang, is vanzelfsprekend een groot aantal partijen betrokken. Elke bestuurslaag (Rijk, provincie, waterschap en gemeente) heeft bovendien zijn eigen plandocumenten waarin de uitgangspunten van het beleid en de beheersmaatregelen zijn opgenomen. Er wordt als het gaat om waterbeheer, en zeker in het geval van het Lauwersmeergebied,

dan ook gesproken van ‘bestuurlijke drukte’. Om deze bestuurlijke drukte te kanaliseren en om te voldoen aan de opgelegde bezuinigingen, is de samenwerking tussen de partijen vastgelegd in het *Bestuursakkoord Water*. Het motto daarbij is: ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. Daarnaast werkten de rijksoverheid, provincies en waterschappen steeds intensiever samen, bijvoorbeeld als het gaat om de concrete uitvoering en financiering van het *Tweede Hoogwater Beschermingsprogramma*. In Nederland wordt de waterveiligheid door een drietal normstelsels geregeld. Het Rijk is verantwoordelijk voor de normering van de primaire keringen. De provincie is verantwoordelijk voor de normering van de veiligheid in de polders. Deze normering geschiedt, net als op rijksniveau op basis van een risicobenadering. De bescherming tegen wateroverlast is afhankelijk van het grondgebruik en de economische waarde. De normen voor bebouwd gebied zijn uiteraard strenger dan die voor bijvoorbeeld grasland. De uitvoering van het waterbeheer ligt hoofdzakelijk bij de waterschappen.

Het Rijk

Vanuit het Rijk speelden twee ministeries een essentiële rol bij de aanloop tot het voornemen tot de bouw van het gemaal. Het eerste was het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), dat verantwoordelijk was voor verkeer en waterstaat, ruimtelijke ordening en milieubeheer. Dit ministerie bestond in deze samenstelling relatief kort. Het is in 2010, onder het kabinet-Rutte I, ontstaan uit een samenvoeging van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Vanuit het ministerie van Infrastructuur en Milieu¹⁹³ werden de normen ten aanzien van veiligheid met betrekking tot waterbeheer bepaald. Het bevoegd gezag legde het beleid onder andere vast in het *Nationale Waterplan (NWP)* en de stroomgebiedbeheerplannen. Ten tweede was het voormalige¹⁹⁴ ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) van belang. Dit ministerie had, ten tijde van de planvorming begin deze eeuw, de zorg voor producten van agrarische oorsprong, natuur en natuurlijk milieu, openluchtrecreatie, beheer en de inrichting van landelijk gebied. Het Rijk heeft in het verleden 23 gebieden aangewezen als Natura 2000-gebied. Hierdoor zou een netwerk van beschermde natuurgebieden moeten ontstaan waarin bepaalde diersoorten en hun natuurlijke leefomgeving beschermd worden om de biodiversiteit te behouden. Een van deze 23 gebieden betreft het Lauwersmeergebied. Daarbij speelt Staatsbosbeheer, een

193 Anno 2018 is de naamgeving: ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

194 Het departement ging in oktober 2010 op in het nieuwe ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

zelfstandig bestuursorgaan van de rijksoverheid dat tegenwoordig valt binnen het domein van het ministerie van Economische Zaken, een essentiële rol. Haar wettelijke taak is: het beheren en duurzaam¹⁹⁵ tot maatschappelijk nut brengen van de toevertrouwde terreinen. Staatsbosbeheer werd in 1899 opgericht om de ontbossing van Nederland een halt toe te roepen. Met de economische en maatschappelijke veranderingen kreeg Staatsbosbeheer ook een steeds grotere rol op het gebied van recreatie en toerisme. Bij de organisatie werken ruim 1000 medewerkers. Het budget van Staatsbosbeheer bedroeg in 2017 ruim € 193 miljoen op jaarbasis, waarvan ruim de helft voortkomt uit eigen inkomsten, waaronder houtverkoop, en het resterende deel afkomstig is uit subsidies van provincies en het ministerie van Economische Zaken. Staatsbosbeheer is de beheerder van 'Nationaal Park Lauwersmeer'. Dit ruige gebied van ongeveer 6000 hectare staat, door zijn grote oppervlakte aan ondiep water, bekend om zijn rijkdom aan vogels. Mede als gevolg van het kabinetsbeleid van kabinet Rutte I, dat de overdracht van natuurbeheer naar provincies behelste, moest Staatsbosbeheer flink bezuinigen. Ook moesten de eigen inkomsten flink worden verhoogd.

Wat betreft het al dan niet realiseren van een gemaal, gaf de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu Atsma, op 24 februari 2012 aan:

"Daarvoor zijn de waterschappen Noorderzijlvest en Wetterskip Fryslân verantwoordelijk, binnen de door de provincies Groningen en Fryslân vastgestelde kaders. Een businesscase naar een extra gemaal wordt binnenkort door de voornoemde twee waterschappen afgerond. De betrokken regionale partijen zullen, naar verwachting, voor medio 2012 een besluit nemen. De regionale partijen zullen een extra gemaal zelf dienen te financieren, aangezien het een oplossing betreft ten gunste van het regionale waterbeheer."

Staatssecretaris van Economische zaken Dijksma blikt in het rapport *Natuurambitie Grote Wateren 2050* weer vooruit op de ontwikkelingen. Het Lauwersmeer zal, evenals het IJsselmeer, een belangrijke functie krijgen als het gaat om vismigratie tussen zout- en zoetwaterovergangen. De zeespiegelstijging is in dat rapport nog van eminent belang. Ook kondigt minister van Infrastructuur en Milieu Schultz van Haegen eind december 2015 aan dat er een proef zou plaatsvinden met een peilverhoging in het Lauwersmeer. Deze proef vloeide voort uit het beheerplan *Natura 2000 Lauwersmeer* om de rietbiotoop in stand te houden en te verbeteren. Boeren die schade zouden ondervinden, werden gecompenseerd.

195 Dit betreft onder andere de Natura 2000-doelstellingen en de habitatrichtlijnen.

Provincies

De provincie Friesland heeft in bepaalde regio's al te maken met bevolkingskrimp. Na 2025 wordt krimp voorzien voor grotere delen van de provincie. De economische crisis, die diepe sporen naliet, lijkt grotendeels achter de rug. De werkloosheid bedraagt in het 1^e kwartaal van 2017 bijvoorbeeld nog 5,8 procent. Dit was een stevige vermindering ten opzichte van het jaar ervoor. De sectoren *toerisme* en *cultuur* ondervinden een flinke impuls als gevolg van de toekenning van de projecten die plaatsvinden in het kader van de 'Culturele Hoofdstad van Europa 2018'.

De bestuurlijke kaart van Friesland kenmerkt zich door het samengaan van gemeenten. In 2008 telde de provincie nog 31 gemeenten, terwijl anno 2017 dat aantal tot 24 gereduceerd is. Er wordt bovendien verdere gemeentelijke schaalvergroting voorzien. Tot de kerntaken van de provincies behoort het zorgen voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Daaronder valt ook het waterbeheer. Provincies moeten, volgens de Waterwet, rekening houden met de hoofdlijnen van het nationale beleid in het Nationale Waterplan. Specifieke taken betreffen het beheer van de vaarwegen en het grondwater en het zorgen voor voldoende schoon drinkwater en een goede zwemwaterkwaliteit. De provincie stelt hiervoor periodiek een waterhuishoudingsplan op. Het beleid van de provincie kenmerkt zich door een focus op soberheid en betaalbare tarieven. Het vierde Waterhuishoudingsplan van de provincie Fryslân heeft als titel: "In feilige provinsje mei genôch en skjin Wetter, foar no en foar letter." De provincie Fryslân investeerde in 2016 € 26 miljoen in de Friese waterhuishouding en € 12 miljoen in de aanpak van het Friese veenweidegebied. De provincie geeft verder € 7,5 miljoen uit aan de verbetering van de waterkwaliteit. Voor de inrichting van oevers en kaden is € 4 miljoen uitgetrokken. Het vierde Waterhuishoudingsplan richt zich op de bescherming tegen overstromingen en wateroverlast. Ook richt het plan zich op de inrichting van watersystemen met voldoende en schoon water. 'Niet te veel en niet te weinig water', is het motto. Een goed waterbeheer is essentieel voor de landbouw, de recreatie, de natuur en de drinkwatervoorziening. De provincie streeft naar een goede verdeling van water tussen landelijk en stedelijk gebied. Regionale waterkeringen dienen te voldoen aan bepaalde normen ten aanzien van hoogte, sterkte en stabiliteit. Deze normen worden vastgesteld door de provinciale overheid, die tevens het toezicht heeft op de beheerder van de regionale waterkering: het waterschap.

Waterschappen: Wetterskip Fryslân en Waterschap Noorderzijlvest

De historie van het georganiseerde gevecht tegen water in Friesland gaat terug tot de middeleeuwen. Er ontstonden toen honderden kleine waterschappen die

in de loop der eeuwen zijn gefuseerd tot één algemeen waterschap: Wetterskip Fryslân. Wetterskip Fryslân is nu het waterschap met het grootste beheergebied in Nederland. Het gebied telt bijna duizend gemalen en drieduizend kilometer hoofdwatertangen en kenmerkt zich verder door een grote variatie aan landschappen. De polders en vrij-afstromende gebieden zijn onderdeel van de grootste boezem in Nederland: de Friese boezem. Water vervult verder een belangrijke rol in de economie en recreatie en is van essentieel belang voor de natuur. Het waterschap draagt zorg voor het beheer van dijken en het zuiveren van afvalwater, en het bewaakt de waterkwaliteit. De taak die in deze casus centraal staat is het zorgen voor een goed waterpeil in sloten en meren. Deze taak valt binnen het programma 'Voldoende Water'. De financiële positie in 2012 zag er op de volgende punten zo uit: het balanstotaal bedroeg ruim € 400 miljoen, waarvan ruim de helft bestond uit langlopende schulden. De begroting liet een jaaromvang van ruim € 132 miljoen zien. De uitgaven voor waterveiligheid bedroegen € 17,0 miljoen, die voor voldoende water € 40,4 miljoen en die voor schoon water: € 45,3 miljoen. De overige bestedingen betroffen organisatorische kosten. Ook het waterschap ontkwam aan het begin van het huidige decennium niet aan bezuinigingen. In totaal wordt een besparing van € 2,5 miljoen op personeelskosten ingeboekt. Bij het waterschap werken in totaal ongeveer 550 medewerkers.

In het *Veiligheidsplan* van Wetterskip Fryslân van mei 2008 speelt het gemaal in Lauwersoog nog een prominente rol. Het plan schetst de gevolgen van de aanleg voor het vigerende beleid (vasthouden – bergen – afvoeren), de gevolgen voor de (boezem)waterstanden en de reeds ingezette of overwogen maatregelen, zoals het ophogen van kades en gemaalcapaciteit elders in de provincie. De kosten van een gemaal bij Lauwersoog worden dan geraamd op een bedrag tussen de € 65 miljoen en € 140 miljoen. De vraag is dan al wie deze voor haar rekening wil nemen. Wetterskip Fryslân voert een groot deel van het regionale waterbeheer uit. Zoals het peilbeheer, het op orde houden van de waterkeringen en de zorg voor schoon water. Wetterskip Fryslân stelt daarvoor een waterbeheerplan op. Het waterhuishoudingsplan van de provincie en het waterbeheerplan van het waterschap worden uiteraard op elkaar afgestemd.

Waterschap Noorderzijlvest is qua takenpakket vergelijkbaar met Wetterskip Fryslân. Het verzorgingsgebied betreft het noorden en westen van de provincie Groningen. De omvang van het personeelsbestand is ongeveer de helft van dat van haar Friese evenknie. De totale begroting van Noorderzijlvest bedraagt in 2015 ruim € 73 miljoen. Eind 2014 bedraagt het balanstotaal van het waterschap

ruim € 224 miljoen. Net als andere waterschappen bestaat het bestuur uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en de dijkgraaf. Het Lauwersmeer valt onder het beheersgebied van Noorderzijlvest, al wordt wel gesteld dat het Lauwersmeer vooral voor de afwatering van de provincie Friesland cruciaal is. Voor onderzoek naar het gemaal in Lauwersoog wordt in 2016 nog € 300.000 begroot. Dit valt onder het programma 'Droge Voeten 2050'.

De belangrijkste Europese regels die van invloed zijn op het Nederlandse waterbeleid en –beheer, zijn de *Kaderrichtlijn Water*, de *Zwemwaterrichtlijn* en de *Richtlijn Overstromingsrisico's*. Deze werken door in de nationale wetgeving en de dagelijkse praktijk van het waterbeheer. De gemeenten hebben op lokaal niveau een belangrijke rol bij het voorkomen van wateroverlast, een taak waar zij rekening mee houden in hun bestemmingsplannen en rioleringsplannen. De drinkwaterbedrijven gebruiken grond- dan wel oppervlaktewater voor de productie van drinkwater. Uiteraard dient dit in afstemming te gebeuren met de andere partners in de waterketen. Naar aanleiding van de hoogwaterstand van begin januari 2012 verwoordt LTO Noord haar visie bij monde van voorzitter Kooistra in het Friesch Dagblad: "De bouw van een nieuw groot gemaal bij Lauwersoog kan niet langer worden uitgesteld. De huidige wateroverlastsituatie laat zien dat de tijd van lang praten en het vooruitschuiven van beslissingen voorbij is."

7.3.3 INTRAPERSONLIJKE OMGEVING

Mevrouw Verburg, minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Mevrouw Verburg (Gerda) vervulde van 22 februari 2007 tot 14 oktober 2010 namens het CDA het ambt van minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Daarvoor was zij Tweede Kamerlid, bestuurslid van het CNV en zelfstandig ondernemer. Na haar ministerschap vervulde zij de rol van permanent vertegenwoordiger van Nederland bij de Wereldvoedselorganisatie (FAO). Anno 2017 is zij coördinator van "SUN-Movement", een internationaal netwerk tegen honger. Op vrijdag 16 januari 2009 meldde RTV Noord dat minister Verburg toestemming heeft gegeven voor de bouw van het gemaal. Harde toezeggingen deed zij echter niet. Van het totale investeringsbedrag van € 150 miljoen zou € 90 miljoen van de waterschappen moeten komen en de rest zou door het Rijk en de provincie moeten worden bijgelegd. Deze gedachten vormden lange tijd een belangrijke voedingsbodem voor de planvorming rondom het gemaal.

De heer Bleker, lid van het college van Gedeputeerde Staten van Groningen

De heer Bleker (Henk) was tien jaar lid van Gedeputeerde Staten in de provincie Groningen en drie keer lijsttrekker van zijn partij (CDA) bij de Statenverkiezingen. Bleker was voorzitter van het 'BOWL' uit welke koker de plannen voor het gemaal voortkwamen. Na zijn vertrek als gedeputeerde werd Bleker directeur van de regionale omroep RTV Noord. Bleker vervulde in 2010 op interim-basis de functie van landelijk voorzitter van het CDA. Daarna bekleedde hij van 14 oktober 2010 tot 5 november 2012 het ambt van staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in het kabinet Rutte-Verhagen. Ten aanzien van de 'businesscase Lauwersoog' veranderde Bleker van opvatting. Als gedeputeerde maakte hij zich hard voor het natuurbeheer, de ecologische hoofdstructuur en de reeds benoemde 'Derde Weg', terwijl hij als staatssecretaris zijn medewerking onthield aan de bouw van het gemaal. Bleker werd ook in breder perspectief de personificatie van de bezuinigingen op natuurbeheer, met als concrete voorbeelden het schrappen van de ecologische hoofdstructuur en de weigering tot ontpoldering van de Hedwigespolder in Zeeland. In mei 2012 deed Bleker een gooi naar het lijsttrekkerschap van het CDA. Hij eindigde bij de verkiezingen met 7,3 procent van de stemmen op een vierde plaats, ruim achter winnaar Sybrand van Haersma Buma.

Het volgende citaat van 18 maart 2008 getuigt van zijn steun voor het gemaal:

"Ziet het College reële mogelijkheden om het gemaalplan te realiseren? Het antwoord daarop is: 'ja'". Bleker schetste als gedeputeerde dat de toenmalige minister van LNV uitging van een bijdrage van € 90 miljoen door de waterschappen, die deze bijdrage zelf zagen als de meest efficiënte en goedkope manier om de waterveiligheid te garanderen. Andere alternatieven die betrekking hadden op kadeverhoging werden duurder ingeschat. Daarnaast was er een bedrag van € 60 miljoen uit andere bron nodig. De waterschapsbesturen richtten hun pijlen op medefinanciering door de provincie en het Rijk. LNV heeft gezegd dat zij zich zal inspannen om een deel te halen uit het Waddenfonds, een deel uit de eigen begroting en een deel bij Verkeer en Waterstaat en dat zij vond dat ook een bijdrage van de twee provincies gerechtvaardigd was. Bleker maakte als gedeputeerde beeldend duidelijk dat de Groningers anders aankijken tegen het gemaal dan de Friezen:

"De kip broedt voort, maar ik heb wel de indruk dat een Groningse kip anders broedt dan een Friese. Dat komt omdat in Friesland de politieke en maatschappelijke steun voor dit plan nog niet zo stevig is verankerd als dat in Groningen het geval is. Dat verstoort het broeden, soms."

De heer Van Erkelens, dijkgraaf Wetterskip Fryslân

De heer Van Erkelens (Paul) begon zijn bestuurlijke carrière in 1982 als wethouder van de gemeente Hengelo namens D66. Vervolgens werd hij in 1991 burgemeester van Winterswijk, alwaar hij eind 1993 vertrok. In 1994 trad hij vervolgens in dienst als watergraaf bij waterschap Regge en Dinkel in Almelo. Daar maakte hij onder andere werk van het herstel van het oorspronkelijke bekenlandschap. In 2004 maakte Van Erkelens een horizontale stap. Hij werd dijkgraaf van Wetterskip Fryslân. Na het hoge water van begin januari 2012 blikte Van Erkelens in het Friesch Dagblad terug op de situatie. Daarbij werd ook de rol van het gemaal beschouwd. Van Erkelens gaf enerzijds aan dat een gemaal van nut zou zijn geweest bij een dergelijke situatie: "het zou volop zijn gebruikt". Anderzijds relativeerde hij het nut en de noodzaak: "nu was zo'n gemaal nuttig geweest, maar de afgelopen acht jaar hebben we hem niet nodig gehad. Je kunt je dus de vraag stellen of het grote investering waard is." Ook stelde hij dat er weliswaar sprake was van overlast, maar dat er nooit sprake is geweest van een levensbedreigende situatie. Van Erkelens wees er ook op dat er andere mogelijkheden zijn hoogwaterstanden het hoofd te bieden, namelijk de aanleg van meer retentiegebieden. Meestal zijn dit natuurgebieden die in geval van hoogwater als reservoir kunnen dienen voor de opvang van overtollig water. Overigens toonde Van Erkelens zich eerder (in 2007) ten aanzien van het invoeren van een gedempt tij in het Lauwersmeer (net als andere partijen) ook al kritisch over de torenhoge kosten, de winst voor de natuurwaarden op lange termijn en de risico's voor de waterkering.

De heer Boumans, lid van het college van Gedeputeerde Staten van Groningen

De heer Boumans (Mark) was als gedeputeerde van de provincie Groningen namens de VVD vanaf april 2011 een aantal jaren betrokken bij de besluitvorming rondom het gemaal. In zijn portefeuille had hij onder ander mobiliteit (infrastructuur en vervoer), milieu (beleid, vergunningverlening toezicht en handhaving) en water (inclusief toezicht op de waterschappen). Het is Boumans die er, ten overstaan van de Provinciale Staten, op wees dat aanvankelijk natuurdoelstellingen ten grondslag lagen aan de wens tot het bouwen van het gemaal. Boumans, die het rapport van de businesscase dan net in zijn bezit had, gaf aan dat hij zich zou inspannen om met de vier regionale partners naar Den Haag te gaan om daar met het Rijk nog eens over de intentieovereenkomst te praten. Hij gaf aan dat hij de veiligheidskwesties in dit gesprek mee zou nemen en dat hij in dat kader en naar aanleiding van het Project 'Droge Voeten' inschatte meer gedaan te kunnen krijgen. Het overleg zou plaatsvinden met de demissionaire staatssecretarissen Bleker, met Natuur in de portefeuille, en

Atsma, die destijds ging over waterveiligheid. Boumans was in het verleden onder andere directeur van de Thorbecke Academie in Leeuwarden. Anno 2017 vervult Boumans het ambt van burgemeester van de gemeente Doetinchem. Daarvoor was hij onder andere waarnemend burgemeester van de gemeente Ommen en lid van de Groningse Provinciale Staten.

De heren Van 't Land en Middel, dijkgraven waterschap Noorderzijlvest

In 2011 besloot dijkgraaf Van 't Land (Henk) van waterschap Noorderzijlvest dat het na 15 jaar mooi was geweest. Hij was toen 65 jaar en gaf aan zich in te willen zetten voor andere zaken waar hij tot dan toe geen tijd voor had gehad. Van 't Land was samen met Van Erkelens namens de waterschappen betrokken bij de totstandkoming van de businesscase van het gemaal. Zij namen met hun portefeuillehouders zitting in de betreffende stuurgroep. Volgens Van 't Land was het tot 2030 nog mogelijk het overtollige water af te voeren zonder een gemaal, maar daarna moest dat grote gemaal er volgens hem echt zijn. Van 't Land werd opgevolgd door de heer Middel (Bert). Middel was daarvoor onder andere burgemeester van de Friese gemeente Smallingerland, lector aan de NHL Hogeschool, senator en lid van de Tweede Kamer namens de PvdA. Middel studeerde Sociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen en behaalde daar ook zijn eerstegraads onderwijsbevoegdheid. Hij begon zijn carrière dan ook voor de klas.

7.4 DE EIGENSCHAPPEN VAN DE BUSINESSCASE

Deze paragraaf laat zien op welke wijze de elementen van het ideaalmodel zichtbaar zijn in de businesscase van het gemaal te Lauwersoog. Hiermee wordt onderzoeksvraag 5 van deze dissertatie dus beantwoord voor zover het deze casus betreft.

7.4.1 INHOUD

Aanleiding

De businesscase ging uitgebreid in op de aanleiding van het project. In de inleiding werd namelijk gesteld dat de besturen van waterschap Noorderzijlvest en Wetterskip Fryslân, de provincies Groningen en Fryslân en de directeur-generaal van het (voormalig) ministerie van LNV in 2010 de gezamenlijke ambitie voor het stichten van een gemaal bij Lauwersoog hebben uitgesproken. Daarbij werd geciteerd uit de *Intentieverklaring Financiering Gemaal Lauwersoog*: “De vervroegde bouw van een nieuw gemaal op Lauwersoog maakt een flexibel

peilbeheer mogelijk, waarmee binnen de randvoorwaarden van veiligheid de achteruitgang van natuurwaarden wordt gestopt en wordt beantwoord aan het Streefbeeld Natuur¹⁹⁶. De intentieverklaring¹⁹⁶ kondigde verder aan dat er een businesscase zou worden opgesteld. De inleiding gaf ook aan wat met de businesscase beoogd werd: inzicht geven in de mogelijkheid om van het gemaal iets bijzonders te maken. Hierbij werd gedacht in zogenaamde 'koppelkansen', zoals de meerwaarde van het gemaal voor de recreatiemogelijkheden in het gebied. Meer inhoudelijk werd de aanleiding verwoord in het hoofdstuk 'Uitgangspunten'. Daarin ging men in op de geschiedenis, waarbij werd gesproken over de neutralisatie van autonome processen als klimaatverandering en bodemdaling. In een later stadium kwamen daar de Natura 2000-doelstellingen bij. De 'Derde Weg' hield grofweg in dat er in 2015 een gemaal komt waarmee zowel het waterbeheer kan worden geregeld ten behoeve van de natuur, als in de toekomst wordt voorzien in de gevolgen van zeespiegelstijging. Naar verwachting zal vrije afvoer, door hoogteverschil, van water naar de Waddenzee namelijk niet meer mogelijk zijn. Er zijn dan grote pompen nodig om het water weg te krijgen. De businesscase benadrukte dat de 'Derde Weg' door beide waterschapsbesturen, zij het op verschillende wijzen, is goedgekeurd. Al in 2008, dus voor de verschijning van de intentieverklaring en de afronding van de businesscase, is een schetsontwerp gemaakt en is het programma van eisen opgesteld. Hierin wordt aangegeven dat het peilbeheer in additionele besluiten en protocollen moet worden uitgewerkt.

De aanleiding en achtergrond werden aan de hand van illustraties nader toegelicht in Hoofdstuk 4: 'Context gemaal Lauwersoog'. Hierbij werd nader stilgestaan bij de geschiedenis van de Lauwerszee, de waterhuishouding van het meer zelf en het omliggende land. Daarnaast ging het stuk in op de functie van het gemaal voor natuur en toerisme. De uniciteit lag in het feit dat bestuurlijke (gemeenten, waterschappen, provincies) en fysieke grenzen (zoet/zout, land/water) bij elkaar komen. Ten slotte maakte de businesscase ons deelgenoot van de kansen die zich voordoen voor de verschillende stakeholders.

Risico's

Paragraaf 2.4 bevatte een risicoanalyse. Deze risico's, die zijn uitgewerkt in het bijlagenrapport, betreffen vooral het proces van het opstellen van de businesscase en niet zozeer de risico's ten aanzien van het stichten van een nieuw gemaal. De analyse onderscheidde in eerste instantie drie hoofdgroepen:

¹⁹⁶ Die niet openbaar is.

1. De scope van de businesscase. Dit betreft het aantal en het detailniveau van de verschillende varianten;
2. De wissel- en samenwerking tussen projectgroep en stuurgroep;
3. De wijze van communicatie met derde belanghebbenden.

De businesscase gaf aan dat continu, door projectgroep en door stuurgroep, is gestuurd op de risico's. De risico's ten aanzien van kostenramingen en gemaalvarianten zijn in een werksessie in kaart gebracht. Deze risico's vielen in de volgende categorieën:

1. Extra natuurmaatregelen voor de Waddenzee of Lauwersmeer;
2. Vervuild bodemmateriaal, geotechnische kwaliteit bodem en niet-gesprongen explosieven;
3. Beschikbaarheid en aanbesteding van de pompen.

Door de omvang van het gemaal en de uniciteit van het project werd bij de pompinstallatie gekeken naar andere projecten en naar potentiële leveranciers. Ten aanzien van de genoemde risico's zijn kostenreserveringen opgenomen. Naast de risico's onderscheidde men in het document ook nog zogenaamde 'locatiespecifieke' aandachtspunten ten aanzien van scheepvaart, procedures, kabels en leidingen. Bij enkele aandachtspunten werden vervolgens aanbevelingen geformuleerd. Specifiek voor het upgraden van de sluis voor educatieve en recreatieve doeleinden werden aanvullende risico's onderscheiden.

Alternatieven

De businesscase ging, als uitvloeisel van de 'Derde Weg', uit van de bouw van een gemaal bij Lauwersoog. Het rapport gaf aan dat in de periode tussen 2000 en 2007 reeds meerdere alternatieven en scenario's voor het realiseren van het gewenste waterpeil in het Lauwersmeer zijn besproken en onderzocht. Het rapport sprak vervolgens over twee onderzochte locatievarianten. Dit betreft op hoofdlijnen een variant 'in de dijk' (A) en een variant 'voor de spuisluis' (B). Deze varianten werden geschetst, geïllustreerd en tegen elkaar afgezet aangaande specifieke aandachtspunten. Ook werden voor- en nadelen benoemd. Een voordeel van variant A was bijvoorbeeld dat er weinig baggerwerk nodig zal zijn voor de uitstroom van het water naar de Waddenzee. Een voordeel van een gemaal voor de spuisluis betrof onder andere dat de primaire waterkering (de dijk) niet zou worden beïnvloed. Een nadeel vormde echter de bijkomstigheid dat er een hogedrukgasleiding verlegd zou moeten worden. Daarnaast werd

een additioneel programma geschetst. Dit betekende dat 'koppelkansen' worden verwerkt in de bouw en exploitatie van het gebouw. Het additionele programma werd vervolgens weer onderverdeeld in drie concepten, te weten: natuurbeleving met onder andere een zichtbare vispassage, een recreatiepoort met onder andere een hotel en een kenniscluster waarmee in een bedrijfslocatie zou worden voorzien. Voor deze concepten werd weer een aparte businesscase, oftewel financiële vertaling, opgesteld. De uitwerking daarvan vond plaats in het bijlagenrapport; de businesscases van de concepten uit het initiële programma zelf werden gepresenteerd in tabelvorm. De kosten, maar ook de opbrengsten van het natuurconcept, werden het laagst ingeschat, de kosten en opbrengsten van de kenniscluster het hoogst. Al met al bleken de verschillen voor de belastingbetaler uiteindelijk verwaarloosbaar. Daarnaast werden twee alternatieven geboden door de presentatie van de kale varianten, die dus geen additioneel programma hadden. De eerste kale variant betrof de bouw van een sober gemaal ten behoeve van de natuur (Natura 2000) en de tweede de bouw van een gemaal ten behoeve van de veiligheid (klimaatverandering). Al met al viel er te kiezen uit een combinatie van:

1. Bouw in de dijk versus bouw voor de dijk aan de zijde van het Lauwersmeer;
2. Vroege realisatie voor de natuur versus latere realisatie voor de veiligheid;
3. Keuze uit drie additionele concepten.

Technologie en ecologie

Om inzicht te krijgen in de benodigde techniek voor het gemaal in Lauwersoog is een groot aantal studies uitgevoerd. Zo moest er rekening worden gehouden met het watersysteem, de toevoer, de verwachte neerslag, de bergingscapaciteit, verwachtingen ten aanzien van onder andere de zeespiegelstijging, risico-aanvaarding en risicomanagement, de gemaalstrategie, de natuurdoelstellingen, de ruimtelijke inpassingen en allerlei uiteenlopende wensen van andere stakeholders. In de businesscase werd aangegeven dat overwogen is om een nieuw technisch concept te lanceren, namelijk het integreren van de pompen in het sluizencomplex. Het voordeel daarvan zou zijn dat er niet een apart en nieuw gebouw op de dijk hoefde te worden gerealiseerd. Dit idee is niet verder uitgewerkt, omdat het te veel vragen opriep ten aanzien van onder andere de veiligheidssituatie tijdens de bouw, de visvriendelijkheid en de gemaalcapaciteit. Uiteindelijk werden twee locatievarianten nader bekeken: een locatievariant waarbij het nieuwe complex in en op de dijk zou worden geplaatst en een variant waarbij het complex voor de dijk (aan Lauwersmeerzijde) zou worden geplaatst en de verdere afvoer van water via een buizenstelsel plaats zou moeten vinden. Er

moest rekening gehouden worden met een groot aantal technische uitdagingen, zoals:

1. De gesteldheid van de bodem;
2. De beschikbaarheid en geschiktheid van pompen;
3. De aanleg van elektriciteitsleidingen en de verlegging van een hogedruk-gasleiding.

Uiteindelijk viel men terug op een beproefd concept, namelijk het reeds bestaande gemaal in IJmuiden. Dit gemaal dient dan ook als referentie voor de te hanteren techniek en de bijbehorende kostenramingen.

De businesscase behandelt op meerdere plaatsen technologische aspecten. Zo gaat een tekstvak in op de onbeproefde, maar interessante techniek van pompen in de sluisdeuren. Deze techniek wordt niet verder uitgewerkt. Ook wordt gekeken naar de techniek bij vergelijkbare gerealiseerde projecten, zoals het complex in IJmuiden en ontwikkelingen op de Afsluitdijk. Als uitgangspunt neemt de businesscase echter een schetsontwerp van technisch adviesbureau Tauw uit 2008. De businesscase actualiseert en concretiseert dit ontwerp. Daarbij wordt gekeken naar ontwikkelingen zoals de mogelijkheid om gebruik te maken van hernieuwbare energie en sensortechnologie en samenwerking met kennispartners. De technologische aspecten zijn her en der verweven in de businesscase. Zo wordt een schets gegeven van de waterhuishouding in het gebied, de risico's en uitdagingen die voorliggen, de afweging van de verschillende alternatieven, de kostenramingen, et cetera. Duidelijk is wel dat dit project geen routineklus genoemd mag worden: "De uniciteit van het gemaal en haar pompspecificaties, werkt risicoverhogend voor de planvoorbereiding en de kostenraming". Voor de ecologische uitgangspunten wordt verwezen naar Paragraaf 7.2, de beschrijving van het project, waarin de aanleiding wordt beschreven.

Planning

In de businesscase werd in globale termen aangegeven dat realisatie op zijn vroegst in 2020 aan de orde kon zijn. Daarbij werd specifiek aandacht gevraagd voor de periode van voorbereiding, de procedures en de draagvlakverwerving. Er werden weliswaar data genoemd voor de oplevering van zowel de businesscase als het gemaal zelf, maar een totaaloverzicht of masterplan ontbrak. De businesscase, die verscheen in april 2012, geeft dan ook aan dat de oorspronkelijke planning losgelaten zou moeten worden. De bouw zelf zou naar

verwachting een periode van vier jaar in beslag nemen. De partners in het BOWL-overleg gingen er nog vanuit dat het gemaal in 2015 opgeleverd zou moeten worden volgens de uitwerking die bekend staat als de 'Derde Weg'.

Organisatie

De businesscase ging niet zozeer in op de gevolgen voor de betrokken organisaties of voor de op te tuigen projectorganisatie, maar vertaalde de financiële gevolgen direct door naar de ingezetenen en de andere betalende partijen in het gebied van de waterschappen. Als de volledige investering zou worden verdeeld over de categorieën, dan resulteerde dat per ingezetene jaarlijks in € 6,80 extra heffingen voor de periode 2020-2035. Dit betrof een stijging met 11 procent, hetgeen, aldus de businesscase, als tamelijk fors werd beschouwd. In de latere jaren zouden de extra kosten overigens gaan dalen, zo was de verwachting, omdat delen van het gemaal dan afgeschreven zouden zijn en er dan minder rente betaald hoefde te worden.

7.4.2 KARAKTER

Kwalitatief

In de *businesscase Gemaal Lauwersoog* stonden de natuurdoelstellingen centraal. Deze hadden vooral een kwalitatief karakter, al werden deze wel in allerlei bovenliggende richtlijnen en protocollen gekwalificeerd en gemodelleerd. Concreet ging het in de discussie over publieke waarden, zoals het verkrijgen van een open oeverlandschap door middel van overstromingen, een verzadigd waterprofiel, een samenhangend watersysteem, de mogelijkheden van vrije vispassage, de optimalisatie van bestaande verschillen tussen zout en zoet in het Lauwersmeer en een betere koppeling, via het Lauwersmeer, tussen Waddenzee en achterland. De grootste gemene deler met betrekking tot de 'koppelkansen' was dat er aansluiting werd gezocht bij de kwaliteiten die in de omgeving van het Lauwersmeer al te vinden waren. De volgende omgevingskenmerken werden als de belangrijkste omgevingskwaliteiten genoemd: wadden, dijkenlandschap, Lauwersoog, Dokkum, landelijk gebied, rust en ruimte, en extensieve recreatie. De kwalitatieve waarden en doelstellingen worden in de businesscase visueel ondersteund door foto's en schetsen. Met name de drie concepten, 'natuur', 'recreatie' en 'kennis', werden verder uitgewerkt aan de hand van kwalitatieve argumentatie.

Kwantitatief

De kwantitatieve aspecten betroffen vooral de spuicapaciteit, de te verwachten draaiuren en de kosten voor investeringen en onderhoud. Hierbij werd tamelijk

gedetailleerd verder gekeken naar zaken als verhuurbaar oppervlak, grondkosten en besparingen elders in het waterbeheer. Een belangrijk aspect vormde de netto contante waarde-berekening (NCW) van de verschillende alternatieven. Al met al luidde de conclusie dat het voornemen voor de bouw van het gemaal uit kwalitatieve overwegingen is genomen. De uitwerking en de detailinformatie bevatte vooral kwantitatieve financiële aspecten, waardoor sprake was van een redelijk evenwichtige benadering.

7.4.3 BELANGHEBBENDEN

Eigenaren

Hoofdstuk 11 van het businesscaserapport ging nader in op de belangen en betrokkenheid van de drie belangrijke potentiële financiers¹⁹⁷ naast de twee waterschappen. Het tegenstrijdige was dat het rapport enerzijds aangaf dat er voldoende inhoudelijk draagvlak zou zijn bij het Rijk, maar anderzijds aangaf dat er geen geld was gereserveerd. Ook de mate waarin de decentralisatie van het natuurbeheer invloed zou hebben op het besluitvormingsproces, was nog volstrekt onduidelijk. De provincie Fryslân gaf aan dat de waterschappen en het Rijk de kosten voor respectievelijk het afvoeren van water en het in stand houden van de natuurdoelstellingen op zich zou moeten nemen. De provincie Groningen, bij monde van Bleker, liet een veel positievere houding zien. Vanuit Groningen stond men in beginsel ook niet negatief tegenover het loslaten van een harde scheiding tussen zout en zoet water. Als derde financier werd terreinbeheerder Staatsbosbeheer genoemd. Verwacht werd immers dat het gemaal zou bijdragen aan de instandhouding van de Natura 2000-doelstellingen.

Andere stakeholders

De businesscase besteedde in Hoofdstuk 4: 'Context Gemaal Lauwersoog' een paragraaf, van overigens slechts één pagina, aandacht aan de stakeholderanalyse. Daarnaast werd aangegeven dat in fase 1: "hoofd in de wolken" en fase 2: "zonder buikpijn" ruimte is geboden voor stakeholders en experts om ideeën in te brengen voor koppelingen met de basisfuncties van het gemaal. Het document gaf aan dat de stakeholders gedurende het proces op de hoogte zijn gebracht van de voortgang

¹⁹⁷ Het rapport maakt geen onderscheid tussen eigenaren en andere stakeholders. De genoemde stakeholders worden geanalyseerd op basis van Ambtelijk draagvlak (neutraal, Ja/ Nee, onbekend), Bestuurlijk draagvlak (in de zin dat de partijen de bouw van het gemaal inhoudelijk (beleidsmatig) ondersteunen) en ten slotte of er draagkracht is. Hiermee wordt bedoeld of de bouw financieel zal worden ondersteund.

door middel van een nieuwsbrief. De stakeholderanalyse ging in op de belangen van vijftien stakeholders. Daarbij werd de volgende classificatie gemaakt:

- A. Beslissen (waterschappen en provincies);
- B. Betrekken (o.a. ministeries en Staatsbosbeheer);
- C. Afstemmen (o.a. aanliggende gemeenten);
- D. Informeren (o.a. LTO Noord en de Waddenvereniging).

Er werd vervolgens met enkele steekwoorden ingegaan op de aard van het belang. De reacties van de stakeholders hadden betrekking op draagvlak, draagkracht en koppelkansen. 'Beleving' was daarbij de paraplu-term. Overigens was de Waddenvereniging de enige genodigde partij die niet participeerde. Deze partij vond dat onvoldoende onderzocht was of de lozing van grote hoeveelheden zoetwater in de Waddenzee nadelige consequenties zou hebben voor het ecosysteem. Of, zoals de businesscase het verwoordde: tot dusver was alleen gekeken naar het Lauwersmeergebied. De wensen en ideeën van de verschillende stakeholders hadden aan de basis gestaan van de verschillende varianten. Staatsbosbeheer wilde wel meewerken met kennis en expertise, maar dus niet meebetalen. Niet onvermeld mag blijven dat het rapport benadrukte dat de gesprekken met de stakeholders als een waardevol en creatief proces zijn ervaren en dat er continu sprake is geweest van het peilen en afstemmen van draagvlak en draagkracht. Hoofdstuk 11 gaf inzicht in de mate waarin op ambtelijk en bestuurlijk draagvlak te rekenen viel. Ook werd aan de hand van de term 'draagkracht' ingeschat in hoeverre er vanuit de organisaties financieringsmogelijkheden waren te verwachten. Daarbij merkte men op dat geen van de partijen haar kaarten op tafel wenste te leggen.

7.4.4 TRANSFORMATIEPROCES

Input

De investeringskosten voor de locatievarianten werden geschat op respectievelijk € 154 miljoen voor de variant in de dijk en € 155 miljoen voor de variant waarbij het gemaal geplaatst zou worden voor de spuisluis. Hierin werd de btw opgenomen, maar ontbrak nog een reservering voor de risico's. De schatting voor de risico's bedroeg in beide gevallen € 12 miljoen. De kosten van beide varianten lagen dus dicht bij elkaar. Een punt van aandacht was de vraag of de benodigde elektriciteit van het net moest worden betrokken of dat het gemaal zijn eigen elektriciteitsvoorziening via aggregaten zou krijgen. Voeding via het net vereiste de aanleg van een nieuwe, zwaardere kabel. Dit vergde naar schatting een additionele

investering van € 10 miljoen. De investeringskosten voor een eigen voorziening middels dieselaggregaten om zelfvoorzienend te kunnen zijn, bedroegen naar schatting € 17 miljoen. Daarmee kwam het totaalbedrag op minimaal € 176 miljoen en maximaal € 184 miljoen. Ten aanzien van het materiaalgebruik ging de businesscase uit van de beproefde materialen: beton en staal.

Proces

Hoewel de investeringskosten voor beide locatievarianten nagenoeg gelijk werden geschat, waren er vanuit de businesscase grote verschillen in de civieltechnische en waterbouwkundige constructie waar te nemen. Bij de ene variant zou de bouwput veel duurder uitvallen, terwijl bij de andere een kostbare scheidingswand nodig zou zijn. Ook liepen de te verwachten kosten voor het bouwen van een zogenaamd 'instroomkanaal' voor beide varianten nogal uiteen. De kosten voor engineering, betonconstructie, en wegen waren daarentegen weer redelijk vergelijkbaar. De energiekosten vormden een belangrijke schakel in het proces. Deze komen naar verwachting, hoewel dit moeilijk exact viel in te schatten, bij aansluiting op het net aanzienlijk lager uit dan wanneer de stroom via eigen aggregaten zou worden opgewekt. De businesscase verschaftte verder inzicht in de kosten voor dagelijks beheer en onderhoud, groot onderhoud en vervangingsinvesteringen en inspecties.

Output

Het concrete product betrof de uitwerking van een gemaal op basis van een schetsontwerp uit 2008. Hiertoe behoorde ook het technische programma van eisen. Hoe het gemaal er precies uit moest komen te zien werd niet geheel duidelijk, al waren er schetsen van de planologische invullingen en vertoonde men beelden van vergelijkbare bouwwerken. De businesscase besteedde relatief veel aandacht aan de 'plusvarianten'. Bij de variant waarin 'natuurbeleving' centraal stond, werden bijvoorbeeld een informatiecentrum, een zichtbare vispassage, sanitair en een uitzichtpunt toegevoegd. Het moest de slechtweervoorziening worden waaraan Lauwersoog behoefte had. Voorzieningen die bij zouden dragen aan de 'recreatiepoort' kwamen overeen met de natuurbelevingsvariant waarbij ook nog een 'edutainment-voorziening' zou worden gerealiseerd. Aanvullend werd gedacht aan een horecavoorziening met een keuken en de bouw van een terras. Verder schetste men de ambitie om onder meer een bruidssuite te creëren. Het concept 'kenniscuster' combineerde idealiter de voornoemde voorzieningen en omvatte daarbij ook bedrijfsruimten en een congrescentrum. De concepten werden beeldend gemaakt aan de hand van schetsontwerpen.

Outcome

De businesscase gaf enig inzicht in de effecten van het gemaal. De basisvarianten waren primair gericht om ook na het jaar 2030 het waterbeheer van het Lauwersmeer ten behoeve van de Friese en de Electraboezem¹⁹⁸ veilig te kunnen uitvoeren. Vanuit diverse invalshoeken is echter ook gekeken naar de mogelijkheden van een gemaal 'plus', zie ook de vorige alinea. Van het concept 'met het oog op zee en meer' werd verwacht dat het kon bijdragen aan de natuurwaarden en de natuurbeleving. Van 'het gemaal als poort naar Lauwersoog' zou juist een lokale en regionale economische stimulans moeten uitgaan. Het derde concept betrof 'het gemaal als bron van kennis'. Het zou kennis moeten vergroten, innovatie kunnen stimuleren en, zo was de gedachte, bijdragen aan samenwerking op het gebied van waterbeheer. Vervolgens werden outcome factoren benoemd in termen van kosten die, indien het gemaal niet gerealiseerd zou worden, gemaakt zouden moeten worden voor het ophogen van kades. Men verwachtte besparingen ten aanzien van de exploitatie van andere gemalen zoals in Lemmer en Stavoren. Deze zouden immers minder draaiuren maken als het gemaal bij Lauwersoog operationeel zou zijn. Op natuurbeheer zou ook bespaard kunnen worden. Bij een fluctuerend waterpeil zouden er bijvoorbeeld minder middelen besteed hoeven te worden aan het snoeien van waterplanten. Deze besparing werd geschat op € 50.000 per jaar. Tot slot berekende de businesscase wat de financiële gevolgen van een basisgemaal zouden zijn voor de waterschapstarieven. Voor bijna alle categorieën (ingezetenen, gebouwd, ongebouwd en natuur) betekende het een forse tariefstijging, variërend van 10 tot 12 procent. De financiële doorvertaling van de plusvarianten, waar relatief veel inhoudelijke aandacht aan werd besteed, liet daarbij slechts kleine verschillen zien. De vraag of het gemaal al dan niet van netvoeding moest worden voorzien, speelde een voorname rol. De totale operationele kosten zouden voor de dieselvariant (aggregaten) veel hoger uitvallen. Verreweg de grootste kostenpost waren echter de afschrijvingen. Per concept liet de businesscase de (bouw)kosten en opbrengsten zien. Daarbij rekende men met de netto contante waarde, omdat de waarde van het geld afhankelijk is van de factor 'tijd'. Hierdoor maakte men inzichtelijk dat de kosten van het eerder (2020) realiseren van het gemaal veel hoger zou uitvallen uit dan bij een latere bouw (2030). De meerkosten voor het openen van het gemaal in 2020 ten behoeve van de natuur in vergelijking met het openen in 2030 voor waterveiligheid bedroegen circa € 49 miljoen. Determinanten van de bedrijfseconomische rentabiliteit die men berekende, betroffen onder andere de grondkosten, de levensduur en de verhuurmogelijkheden. De werkgelegenheidseffecten werden daarbij ingeschat, maar niet doorberekend in de tarieven.

198 Het grootste watersysteem binnen het beheersgebied van Noorderzijlvest.

7.5 DE FUNCTIES VAN DE BUSINESSCASE

Deze paragraaf is beperkter van omvang dan vergelijkbare paragrafen, doordat het project nooit tot uitvoering is gekomen. Men heeft besloten niet door te gaan op de ingeslagen weg. Daardoor zijn de functies van de businesscase ook maar beperkt zichtbaar in dit dossier. Niettemin kunnen we uit de beschikbare informatie toch waardevolle informatie genereren over de bijdrage van de businesscase in termen van rationalisatie van beleid en beheer.

7.5.1 MANAGEN DUIVELSVIERKANT

Voldoende middelen

Voor het uitvoeren van het project is onvoldoende budget gegenereerd. Het project werd te groot en te duur geacht en past paste ook niet in de koers van het toenmalige kabinet. Bovendien dienden zich gaandeweg het traject andere beleidsmatige opties aan die kostenefficiënter werden geacht. In die zin heeft de businesscase, door het gemaal niet te bouwen, bij uitstek bijgedragen aan de rationalisatie van het beleidsproces.

Budgettaire kaders

Voor het opstellen van de businesscase is van een openbare aanbesteding uitgeschreven. Dit duidt erop dat men verwachtte boven het bedrag van € 200.000 uit te komen voor het laten verrichten van (advies)diensten. Door het uitlopen van het proces voor het opstellen van de businesscase met ongeveer een jaar, mag verwacht worden dat de kosten hiervan meer hebben bedragen dan oorspronkelijk geraamd. Het project is niet gerealiseerd vanwege de kosten. Bij Wetterskip Fryslân behoorde dit expliciet tot de strategische afwegingscriteria. Volgens opgave van Wetterskip Fryslân bedroegen de kosten voor het opstellen van de businesscase ongeveer € 700.000 gelijkelijk verdeeld over de beide betrokken waterschappen.

Maatregelen volgens plan

Het gegeven dat het opstellen van de businesscase een jaar langer heeft geduurd dan gepland, wijst erop dat de bestuurlijke complexiteit al een factor van belang is bij het opstellen van de plannen. Voor een eventuele realisatie geldt dat vanzelfsprekend des te meer. Ook het oorspronkelijke jaar van oplevering (2015) van het gemaal bleek al snel onhaalbaar. Een langere doorlooptijd lijkt realistischer dan een kortere.

Duidelijke gespecificeerde doeleinden

Wat betreft de technische aspecten van de varianten van het gemaal, kan worden gesteld dat deze gedetailleerd zijn vastgelegd. Daarbij zijn ook de beoogde veiligheids- en kostenaspecten nadrukkelijk aan de orde gekomen. Wat de varianten zouden gaan betekenen voor de natuurwaarden, de oorspronkelijke aanleiding, kwam daarentegen minder uit de verf.

Gericht op maximalisatie

De ambitie om een gemaal van een dergelijke omvang, al dan niet met additionele functies, te bouwen, en de uitwerking daarvan in de businesscase, getuigt van een op maximalisatie gerichte basishouding. Het feit dat men vervolgens niet hiervoor koos, maar andere (goedkopere) alternatieven in ogenschouw wenste te nemen, duidt juist op een houding die meer gericht is op bevrediging in plaats van maximalisatie, zodat de balans in dit opzicht in het midden blijft staan.

7.5.2 LANGETERMIJNORIËNTATIE

Langetermijnhorizon

De termijn die men voor ogen had betrof in eerste instantie het jaar 2030 en in een later stadium zelfs het jaar 2050. Er werd uitgebreid gekeken naar de toekomstverwachtingen en ook nieuwe inzichten werden meegewogen in het besluitvormingsproces. Verder vond de kostendoorrekening over een lange periode plaats en werd de netto contante waarde-methode toegepast. Daar staat tegenover dat het oorspronkelijke idee van de realisatie van een gemaal als invulling van de 'Derde Weg' door een zeker opportunisme is ingegeven.

Analytische/holistische afweging alternatieven

Er was weliswaar sprake van meerdere varianten in technisch en maatschappelijk opzicht, maar het waren feitelijk niet meer dan variaties op hetzelfde ontwerp. Beleidsmatige varianten werden in de businesscase niet behandeld, wat wijst op een zekere technische tunnelvisie. De keuzevrijheid die de businesscase bood was maar beperkt. De genoemde varianten werden echter wel weer op gelijksoortige wijze beschreven en op gelijkwaardige wijze doorberekend. Hierdoor was het goed mogelijk om de voors en tegens van de benoemde varianten tegen elkaar af te wegen. Uiteindelijk koos men niet voor het gemaal omdat alternatieve (beleids) maatregelen, die niet in de businesscase stonden, kostenefficiënter werden geacht.

Inzet businesscase gedurende hele looptijd

Het ex-ante-gebruik van de businesscase heeft als uitkomst dat het gemaal niet gebouwd wordt. Dit is echter geen expliciet besluit geweest van de waterschappen. Het document wordt vooral gezien als een 'haalbaarheidsstudie'. Daarbij wordt het opstellen van de businesscase, door het onderscheiden van fasen, binnen deze casus nadrukkelijk als een proces beschouwd. Van een formele evaluatie van de businesscase van het gemaal is geen sprake geweest. Bij Wetterskip Fryslân zijn de overwegingen en alternatieve plannen echter wel nadrukkelijk meegenomen in de evaluatie van het veiligheidsplan van 2008 en de daaropvolgende beleidskaders. Bij waterschap Noorderzijlvest zijn de 'lessons learned' meegenomen in het project 'Droge Voeten 2050'.

Anticipatief gedrag

Bij deze casus is sprake van anticipatief gedrag in de zin dat werd geanticipeerd op toekomstige vraagstukken van het waterbeheer in de noordelijke provincies als gevolg van o.a. klimaatontwikkelingen. Daarbij werd in eerste instantie gestreefd naar draagvlak bij de betrokken partners met als doel het verkrijgen van cofinanciering. Het oorspronkelijke vraagstuk van met name de achteruitgang van natuurwaarden waarop men wilde of moest reageren, is echter nog niet opgelost.

7.5.3 ORGANISATORISCHE INVULLING*Oplossen knelpunten*

Een afspraak die de waterschapbestuurders in het najaar van 2012 zouden hebben met de staatssecretaris over de financiering van het gemaal werd door laatstgenoemde partij afgezegd. Hieruit concludeerde men dat de bouw van een gemaal bij Lauwersoog voorlopig en misschien wel definitief van de baan zou zijn. Deze ontwikkeling impliceerde echter niet het eindpunt voor de natuurontwikkeling van het Lauwersmeergebied en voor de maatregelen in het kader van de veiligheid. Deze vonden in andere beleidskaders doorgang.

Informatie-, communicatie- en controlesysteem

Het lijkt erop dat erop dat er veel is geïnvesteerd om stakeholders te informeren en te betrekken bij de totstandkoming van de businesscase. Bijna alle partijen wilden participeren, zolang er geen financiële verplichtingen uit voortvloeiden.

Taak- en bevoegdheidsverdeling

Mogelijk is te veel van een projectmatige aanpak uitgegaan. Een dergelijke aanpak past minder goed bij een dynamische bestuurlijke context waarin partijen in hoge mate van elkaar afhankelijk zijn en hiërarchische principes van ondergeschikt belang zijn. De verschillende partijen hanteren bovendien hun eigen (niet altijd stabiele) probleemdefinities. Een meer procesmatige aanpak had hierin wellicht kunnen voorzien.

7.5.4 AANSTUREN STAKEHOLDERS

Materieel commitment

Bij dit punt ligt de kern van deze casus. Hoewel de businesscase de focus legt op technische maakbaarheid, refereert de doorvertaling daarvan naar de financiële haalbaarheid. Het is een aantrekkelijk plan waarvoor geen van de partijen (diep) in de buidel wil tasten.

Minimalisatie aantal uitvoerende partijen

Vanwege een aantal factoren is het aantal actoren groot.

1. De situering van het project op de scheidslijn van twee waterschappen en twee provincies;
2. Betrokkenheid van de omliggende gemeenten;
3. De verschillende rollen en petten die de participatie van het Rijk in het debat inbrengt.

Belonen en bestraffen

De voorliggende vraagstukken omtrent veiligheid en milieu zijn onderdeel van een complexe bestuurlijke en materiele omgeving. Persoonlijke verhoudingen spelen een grote rol, terwijl hiërarchische verhoudingen van ondergeschikt belang zijn. Partijen zijn in hoge mate van elkaar afhankelijk, waardoor zij zich niet snel op beschikbare machtsposities zullen beroepen, al kan het onthouden van financiering natuurlijk als een ultieme uitingvorm van machtsuitoefening worden beschouwd.

7.6 SAMENVATTING EN ANALYSE

Deze afsluitende paragraaf kent, gelijk de structuur van de andere casestudies, drie doelstellingen, namelijk:

1. Allereerst verstrekken we in Paragraaf 7.6.1 een samenvatting ten aanzien van de gegevens die deze casus leverde voor de beantwoording van onderzoeksvraag 5 van dit proefschrift, te weten: welke elementen van de ideaalmodellen zijn in de praktijk zichtbaar?
2. Ten tweede gaan we, in Paragraaf 7.6.2, in op de succes- en faalfactoren van het gebruik van de businesscase (onderzoeksvraag 6). Daarbij maken we ook weer enkele opmerkingen met betrekking tot de invloed van contingentiefactoren en eventuele andere instrumenten van planning en control (onderzoeksvraag 7);
3. Ten derde bieden we in Paragraaf 7.6.3, bij wijze van samenvatting, een overzicht van de inzichten in de raakvlakkenmatrix.

We vervolgen de studie nu dus met een samenvatting ten aanzien van de elementen van de ideaalmodellen.

7.6.1 ZICHTBAARHEID ELEMENTEN IDEAALMODELLEN

Deze paragraaf gebruikt, overeenkomstig de afsluitende paragraaf van de eerste casestudy, twee tabellen die betrekking hebben op respectievelijk de functies en de eigenschappen van de businesscase. Tabel 7.1 laat ten eerste zien dat de elementen van het ideaalmodel met betrekking tot de functies van de businesscase(s) over het algemeen zichtbaar¹⁹⁹ zijn, waarbij dient te worden opgemerkt dat de gegevensverzameling in deze casus uitsluitend is gebaseerd op het besluitvormingsproces. Het project is immers niet ten uitvoer gebracht.

Tabel 7.1: Zichtbaarheid functies businesscase Gemaal Lauwersoog

	Score	(Nagenoeg) Onzichtbaar	Beperkt zichtbaar	Zichtbaar	Ze er zichtbaar
Managen duivelsvierkant	2,5			x	
Langetermijnnoriëntatie	3,4				x
Organisatorische invulling	1,3		x		
Aansturen stakeholders	1,5		x		

Het cluster *Managen duivelsvierkant* laat een diffuus beeld zien. Er werden enerzijds onvoldoende middelen bijeengebracht om tot realisatie van het ambitieuze gemaal over te gaan. De businesscase maakte anderzijds de torenhoge kosten inzichtelijk en leidde in die zin tot het respecteren van de

199 De scoreverdeling voor beide tabellen is als volgt: (Nagenoeg) Onzichtbaar ($\geq 0 \leq 1$); Beperkt zichtbaar ($>1 \leq 2$); Zichtbaar ($>2 \leq 3$); Zeer zichtbaar ($> 3 \leq 4$). Op basis van deze scores vindt ook nadere analyse plaats in Hoofdstuk 11.

budgettaire kaders en uitgangspunten voor de lange termijn. Het proces van opstellen duurde langer dan verwacht en ook de oorspronkelijke realisatiedatum (2015) bleek al snel, zo liet de businesscase zien, onrealistisch.

Ten aanzien van het cluster *Langetermijnnoriëntatie* kan worden geconstateerd dat het opstellen van de businesscase getuigde van een anticipatieve houding gericht op een lange termijnvisie. Het opstellen van de businesscase werd als proces beschouwd waarbij verschillende technische alternatieven en uitwerkingsvarianten in ogenschouw werden genomen. Beleidsmatige alternatieven kwamen in de businesscase niet aan bod.

Het cluster *Organisatorische invulling* laat, voor zover daar informatie over is, zien dat een hiërarchische aansturing ontbrak. Daardoor konden knelpunten in de financiering en de voortgang onvoldoende voortvarend worden opgepakt. De intentie tot de bouw bleek alleen op papier te bestaan.

Voorgaande sluit aan op de constatering ten aanzien van het vierde cluster *Aansturing stakeholders*. Nagenoeg iedereen – het betrof een groot aantal partijen – was gaarne bereid mee te praten, maar men was niet bereid om diep in de buidel te tasten. Het ontbrak daarbij aan doorzettingsmacht. Materieel commitment kon niet worden afgedwongen.

De navolgende tabel (Tabel 7.2) laat de zichtbaarheid van de eigenschappen van de businesscase zien, waarna per cluster weer een toelichting volgt.

Tabel 7.2: Zichtbaarheid eigenschappen businesscase Gemaal Lauwersoog

	Score	(Nagenoeg) Onzichtbaar	Beperkt zichtbaar	Zichtbaar	Ze er zichtbaar
Inhoudelijke elementen	3,4				x
Tweezijdig karakter	3,8				x
Oriëntatie belanghebbenden	3,8				x
Dekking transformatieproces	3,3				x

De elementen met betrekking tot het cluster *Inhoud* zijn allemaal zonder meer goed zichtbaar. Vooral de aanleiding voor het opstellen van de businesscase en de technische aspecten die bij uitvoering komen kijken, kwamen uitgebreid aan bod in de businesscase. Ook de verschillende alternatieven, of beter gezegd varianten,

werden duidelijk zichtbaar uitgewerkt. Daarbij werden risico's geïdentificeerd en gekwantificeerd. De planning en het functioneren van de toekomstige organisatie schetste men op hoofdlijnen.

Wat betreft het cluster *Karakter* volgde uit de businesscase dat het voornemen voor de bouw van het gemaal uit kwalitatieve overwegingen is genomen. De uitwerking en de detailinformatie bevatten echter vooral kwantitatieve, financiële aspecten, waardoor sprake was van een redelijk evenwichtige benadering met het accent op kwantitatieve gegevens, temeer daar de NCW-methode een belangrijke plaats in het document innam.

Het cluster *Belanghebbenden* liet zien dat in het proces van totstandkoming van de businesscase uitgebreid stil is gestaan bij de belangen en betrokkenheid van een breed scala aan stakeholders. De financiële uitkomsten en het impliciete besluit om het gemaal niet te bouwen, lieten echter zien dat het standpunt van de financierende partijen prevaleerde en dus in materieel opzicht van bovenliggend belang was.

Wat betreft het cluster *Transformatieproces* laat de analyse zien dat de effecten (outcomes) vooral vertaald werden in financiële uitkomsten en kengetallen. De oorspronkelijke natuurdoelstellingen en veiligheidsproblemen kregen relatief weinig aandacht. De focus lag op het gemaal en allerlei varianten. Deze vielen in de categorie 'output'. Daarbij werden de belangrijkste verschillen ten aanzien van het bouwproces en de beheersprocessen geschetst. Wat betreft de input viel op dat men beproefde materialen wilde gebruiken en dat de benodigde investeringsbedragen nadrukkelijk geconcretiseerd en gekwantificeerd werden.

De businesscase lijkt dus volgens het boekje te zijn opgesteld. Alle vijftien elementen van het ideaalmodel waren in het document herkenbaar. Zo kwam het plan niet uit de lucht vallen, werden stakeholders uitgebreid beschreven en werden er verschillende varianten voorgelegd. Toch wordt het gemaal niet gebouwd. De volgende paragrafen werpen hier nader licht op.

7.6.2 DE BIJDRAGE VAN DE BUSINESSCASE

Bij wijze van zelfrestrictie zal de analyse zich weer beperken tot de meest in het oog springende factoren die bepalend zijn voor de bijdrage van de businesscase in dit dossier. Op basis hiervan worden de onderzoeksvragen 6 en 7 beantwoord voor zover het deze casus betreft.

Het bestuurlijke, politieke en maatschappelijke draagvlak erodeerde zienderogen, hoewel de businesscase volgens het boekje lijkt te zijn opgesteld. De bijdrage van de businesscase aan het besluitvormingsproces laat zich in deze casus als volgt samenvatten. Ten eerste valt de focus op de technische maakbaarheid op. Veel aandacht is uitgegaan naar de ontwerpen van hoofdzakelijk technische varianten van het gemaal, waarbij beleidsmatige alternatieven onderbelicht zijn gebleven. De financiële doorvertaling van deze technische benadering maakte duidelijk dat de kosten, en daarmee de waterschapstarieven, van de gekozen oplossing onaanvaardbaar hoog zouden worden. Gestreefd is om, in overleg met stakeholders, koppelkansen te creëren die materieel overigens van weinig betekenis waren. Mede daardoor, en door het grote aantal betrokken actoren, liep het besluitvormingstraject een jaar uit op de oorspronkelijke planning, hetgeen twijfels over de bestuurlijke en financiële haalbaarheid in de hand kon werken. Expliciete besluitvorming op basis van de businesscase heeft daarbij niet eens meer plaatsgevonden. De ambities met betrekking tot natuurontwikkeling en veiligheid met betrekking tot het Lauwersmeergebied werden meegenomen in andere studies en plannen.

Aan de hand van welke omgevingsfactoren en alternatieve instrumenten kunnen de uitkomsten van de onderzochte besluit- en uitvoeringsprocessen nader worden begrepen? Deze vraag, onderzoeksvraag 7 van het proefschrift, staat weer centraal in deze afsluitende paragraaf. Het primaire voornemen om het gemaal te realiseren, alsmede het besluit om dat niet te doen, is terug te voeren op sterke contingentiefactoren. Ten tijde van de initiatieffase werd immers al verwacht dat klimatologische veranderingen een dergelijk gemaal vanuit veiligheidsoogpunt nodig zouden maken vanaf het jaar 2030. Vanuit de optiek van natuurbeheer bestond daarbij de wens om het waterpeil in het Lauwersmeer te kunnen beheersen door middel van een gemaal. Voor de eerder overwogen rigoureuzere optie van gedempt tij, ontbrak het echter eerder vooral vanuit Friese zijde aan draagvlak. Dit draagvlak leek er wel te zijn voor het de 'Derde Weg': het vervroegd (2015) aanleggen van een groot gemaal. Gedurende het besluitvormingstraject keerde het economische en politieke tij echter. Er was minder prioriteit voor natuurbeheer, bovendien kregen de betrokken organisaties te maken met herschikking van taken en bevoegdheden en forse bezuinigingsopdrachten. Juist de bewindspersoon die zich eerder, weliswaar in een andere functie, als initiatiefnemer van de 'Derde Weg' had geprofileerd keerde zich af van het idee om een groot gemaal te realiseren. Uitgesproken en ondertekende intenties bleken van ondergeschikt belang. Daarbij was er sprake van bestuurlijke drukte waarbij doorzettingsmacht ontbrak. Hiërarchische sturing was maar zeer beperkt mogelijk.

De businesscase ademt een zekere technische tunnelvisie. Er is weliswaar sprake van varianten en variaties, maar niet van een bredere afweging van beleidsmatige alternatieven. Mogelijk is dit dan ook de grootste tekortkoming van deze businesscase. Opvallend is dat de steun voor de bouw van het gemaal vooral uit Groningen lijkt te komen. Het enthousiasme bij de Friese partners waarvan in de aanloop nog wel sprake lijkt, erodeert, terwijl uit die hoek een groot deel van de financiering moet komen. Het belang van een gemaal, al dan niet met plusvarianten, is onvoldoende om andere partijen zoals gemeenten en het Rijk mee te laten betalen. Het werd simpelweg te duur bevonden. De gedachte dat steeds minder mensen (krimp!) steeds hogere lasten moeten betalen, werd onaanvaardbaar geacht. De 'koppelkansen' wogen daar niet tegenop. Ook de wateroverlast van januari 2012, waarbij een gemaal in beginsel uitkomst had kunnen bieden, bleek geen urgentiebesef te veroorzaken. Integendeel: alternatieve beleidsmaatregelen werden toen al kosteneffectiever geacht. Bij Wetterskip Fryslân beschouwde men de businesscase in dit specifieke geval als een haalbaarheidsstudie. Technisch gezien leek het plan maakbaar, maar vanuit financieel en bestuurlijk oogpunt ontbrak het commitment. De ambities met betrekking tot het beheer van het Lauwersmeergebied worden in eerste instantie voortgezet aan de hand van andere instrumenten van planning en control. Dat betreft onder andere het programma 'Droge Voeten' aan Groningse zijde en de *Evaluatie van het Veiligheidsplan* aan Friese zijde.

7.6.3 SAMENVATTING

Tabel 7.3 geeft, bij wijze van samenvatting middels de raakvlakkenmatrix, weer op welke wijze het gebruik van de businesscase op dat raakvlak in het bijzonder een bijdrage heeft geleverd aan de besluitvorming rondom het gemaal in Lauwersoog.

Tabel 7.3: Raakvlakkenmatrix Gemaal Lauwersoog

	Eigenschappen businesscase	Inhoud	Karakter	Belang- hebbenden	Transformatie- proces
Functies businesscase					
Managen duivelsvierkant			De bouw- en exploitatie- kosten werden inzichtelijk gemaakt.		Er werd een duidelijke tariefstijging voorzien.
Langetermijn- oriëntatie		Beleidsmatige alternatieven bleven onderbelicht.		Men trachtte (tevergeefs) stakeholders te laten participeren.	
Organisatorische invulling				Het opstellen van de businesscase duurde langer dan verwacht.	
Aansturen stakeholders					De focus lag met name op de technische maakbaarheid.

SS ROTTERDAM

"Want wie het roer van het schip van staat hanteert, moet slechts het algemeen belang en niet zichzelf dienen." ²⁰⁰

8

8.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk gaat over de aanschaf, renovatie, exploitatie en verkoop van het voormalige vlaggenschip van de Holland-Amerika Lijn. Het beoogde projectresultaat in de casus ss Rotterdam betrof een gerenoveerd schip dat plaats moest bieden aan hotel-, horeca- en congresfaciliteiten, tijdelijke wooneenheden voor jongeren en een groot aantal leerwerkplekken voor onderwijsinstellingen: een ‘eyecatcher’ van jewelste! Het schip werd in 2005 aangekocht door woningcorporatie Woonbron, de verkopende partij was het Havenbedrijf Rotterdam. De corporatie wilde voor het Albada College, een regionaal opleidingscentrum, leerwerkplekken genereren en tegelijkertijd een impuls geven aan de keten van wonen-werken-leren in de zuidelijke Rotterdamse stadsdelen. De renovatie van het schip kostte uiteindelijk vele malen meer dan aanvankelijk ingeschat. In eerste instantie werd het investeringsbedrag voor aanschaf en renovatie geraamd op € 24 miljoen. Woonbron en de private investeerder Eurobalance bv zouden ieder maximaal € 6 miljoen inleggen. De overige € 12 miljoen moest van externe medefinanciers komen. Uiteindelijk nam Woonbron het gehele investeringsbedrag voor haar rekening, waarvan de kosten voor renovatie en ingebruikname stapsgewijs opliepen tot € 257 miljoen. De exploitatie viel vervolgens ook nog eens tegen, waardoor Woonbron in acute betalingsproblemen dreigde te komen en werd gedwongen ten eerste het schip zelf en ten tweede ook een deel van haar eigen woningvoorraad van de hand te doen. De verkoop van het schip aan een hotelketen geschiedde in 2013 tegen een enorm boekverlies.

De casus ss Rotterdam, waarvan dit hoofdstuk verslag doet, staat niet geheel op zichzelf. Meerdere Nederlandse woningcorporaties kwamen halverwege het eerste decennium van deze eeuw in financiële, juridische en bestuurlijke moeilijkheden door risicovolle transacties en/of frauduleus handelen. In 2014 deed het parlement daarom onderzoek²⁰¹ naar de dieperliggende oorzaken van deze problemen. Het besluitvormingstraject en de achtergronden van de casus ss Rotterdam zijn dus reeds uitgebreid gereconstrueerd en geëvalueerd²⁰². Enerzijds sluit dit hoofdstuk aan op de officiële verslagen van deze reconstructie, anderzijds vormt het de weerslag van diepgaander evaluatief onderzoek naar de bijdrage van de businesscase aan de besluitvormingsprocessen. De betekenis van dit instrument in het traject is namelijk in de officiële verhoren benoemd²⁰³, maar onderbelicht gebleven.

201 Door de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties.

202 De analyses ten behoeve van dit hoofdstuk werden uitgevoerd in het najaar van 2017.

203 Het inleidende hoofdstuk van dit proefschrift verstrekke reeds een bloemlezing van de uiteenlopende betekenissen en kwalificaties die aan het begrip businesscase werden toegekend in het dossier ss Rotterdam.

8.2 BESCHRIJVING VAN HET PROJECT

8.2.1 BEGIN

De ss Rotterdam, gedoopt in 1958 door Koningin Juliana, is het voormalige vlaggenschip van de Holland-Amerika Lijn. Het schip werd in 2005 aangekocht door Woonbron uit handen van het Havenbedrijf Rotterdam. Op dat moment lag het te verkommeren in de haven van Gibraltar. Onder meer de gemeente Rotterdam en de stichting Stoomschip Rotterdam ijverden al een aantal jaren voor de terugkeer van de ss Rotterdam naar haar thuishaven. Het ging volgens deze partijen om belangrijk cultureel erfgoed. Ook Woonbron toonde al sinds 2001 interesse, maar besloot pas tot aankoop toen vanuit het Albeda College de vraag kwam voor de realisatie van leerwerkplekken. Vanuit de gedachte van maatschappelijk ondernemen besloot de corporatie vervolgens over te gaan te gaan tot de aanschaf en renovatie. In maart 2005 verzocht directeur Kromwijk om een bevestiging van het mandaat voor de aankoop aan de raad van commissarissen (RvC). Het lijkt erop dat het besluit tot aanschaf voorafging aan het businessplan²⁰⁴ dat de basis vormt voor deze analyse. De asbestsanering, zoals wel was aangekondigd in het businessplan, had toen nog niet plaatsgevonden en vormde de opmaat voor grote problemen die zich al openbaarden in december 2005, toen Woonbron, naar aanleiding van torenhoge offertes van Nederlandse bedrijven, het besluit nam het schip bij een Poolse werf te laten renoveren.

8.2.2 MIDDEN

In maart 2006 trok de private investeerder Eurobalance bv zich om onduidelijke redenen terug uit het project, waarna het bestuur van Woonbron enkele maanden later in gesprek ging met de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) over een mogelijke participatie in de ss Rotterdam. Rond die tijd ontstonden ook de eerste twijfels over de haalbaarheid van het project. De RvC vroeg bijvoorbeeld om een second opinion op de businesscase. Deze second opinion gaf aan dat de aanschaf en renovatie van het schip de nodige risico's verbonden waren, maar tot een koerswijziging leidden deze inzichten niet. In oktober van 2006 gaf een ambtelijke commissie van het ministerie van VROM blijk van het voornemen om het project te toetsen aan de criteria voor de woonfuncties enerzijds en de financiële regels anderzijds. Hieraan werd echter geen vervolg gegeven. Terwijl het initiatief met betrekking tot de ss Rotterdam alom waardering oogstte, ging

204 Businessplan voor de verwerving en exploitatie van De Rotterdam, gedateerd op 4 april 2005.

de RvC akkoord met een verhoging van het budget naar € 55 miljoen. Hieraan lagen de veronderstellingen ten grondslag dat de BNG zou participeren en dat de opbrengsten op zouden lopen tot € 74 miljoen. Weer enkele weken later vatte Woonbron, naar aanleiding van een inspectie van het ministerie van VROM en de brandweer, het plan op om niet 10.000 m² maar 41.000 m² asbestvrij te maken. Dit betekende een budgettaire opschaling naar tenminste € 100 miljoen waarvan de minister noch het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) op de hoogte werden gebracht.

De investeringsraming liep begin september 2007 verder op tot € 136 miljoen. Daarop volgde, in november van dat jaar, een financieel onderzoek naar de businesscase. Er werd geconstateerd dat er onvoldoende diepgaand onderzoek had plaatsgevonden voorafgaand aan het project en dat het risicomanagement en de informatievoorziening tekort waren geschoten. Bestuursvoorzitter Kromwijk trok zich daarop formeel terug als verantwoordelijke voor de renovatie, maar zou zich nog wel op de toekomstige exploitatie richten. Aan het begin van het jaar 2008 werd duidelijk dat de BNG geen beslissing over hun participatie zou nemen zolang er geen duidelijkheid was over de uiteindelijke businesscase. In de RvC besprak men drie scenario's, waarbij men koos voor de optie 'afbouw'. Men bleef optimistisch over de planning terwijl de investeringsraming verder opliep tot € 175 miljoen. De kostenoverschrijdingen werden toen pas gemeld aan het ministerie. Daarop kwamen ook toezichthoudende organen in actie, er werd geëscaleerd, maar tot een fundamentele wijziging leidde dat nog steeds niet. Wel gaf het ministerie aan meer duidelijkheid te wensen over de kwestie huisvestingstaak in verhouding tot de commerciële activiteiten en trad het CFV in overleg met het ministerie en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). In het voorjaar van 2008 stelden de Kamerleden Poppe en Jansen de eerste schriftelijke Kamervragen aan minister Vogelaar van VROM. De minister gaf aan dat Woonbron niet was afgeweken van de vigerende regels (BBSH), maar dat zij het aandeel 'huisvesting' zou gaan monitoren. Medio 2008 traden minister, bestuur, het CFV en de gemeente Rotterdam gezamenlijk op waar het ging om de verdere financiering, borgstelling en het zogenaamde 'kadecontract'. In antwoord op een WOB-verzoek²⁰⁵ gaf de minister toen nog aan dat het voornemen was om de ss Rotterdam af te bouwen, zodat het businessplan, dat een compilatie was van diverse exploitatieactiviteiten die op het schip waren voorzien, geoperationaliseerd kon worden. Naast de aanzwellende kritiek was er

205 Wet Openbaarheid van Bestuur.

ook nog steeds waardering voor het ondernemerschap van Woonbron. Zo mocht de corporatie een prijs²⁰⁶ in ontvangst nemen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen met betrekking tot het initiatief met de ss Rotterdam.

In het najaar²⁰⁷ van 2008 werd duidelijker dat de argumenten van voorstanders en criticasters steeds verder uit elkaar kwamen te liggen. Zo gaf de minister aan dat er steeds sprake was geweest van een acceptabele businesscase en dat voor haar niet zozeer het investeringsbedrag van belang was, maar vooral het gegeven dat tegenover de hogere kosten ook hogere opbrengsten zouden staan. De minister gaf aan dat Woonbron nog steeds van deze verwachting uitging en dat de accountant deze visie ook onderschreef. De heer Kromwijk meldde in een televisieoptreden bij Pauw en Witteman ook dat het investeringsbedrag zeker zou worden terugverdiend. Bijna gelijktijdig debatteerde de Tweede Kamer op kritische toon met de minister over de kwestie. Tweede Kamerlid mevrouw Van den Burg gaf aan dat ze nog nooit zo'n slechte businesscase had gezien: "Er zit niet eens een kostenraming, laat staan een risicoanalyse in". Haar collega de heer Depla plaatste vraagtekens bij de geloofwaardigheid van de stelling dat de investeringskosten konden worden terugverdiend. Hij wilde voorts dat de minister de businesscase zou laten toetsen door een onafhankelijk bureau. De heer Van Bochove stelde ook dat een goede businesscase noodzakelijk was. Hij vroeg zich daarbij af wat de meest actuele versie was en of de minister haar eerdere mondelinge instemming wel goed had gefundeerd. Hij vroeg zich ten slotte af hoe het kon dat er, als het om businesscases ging, de afgelopen jaren zoveel inschattingfouten waren gemaakt. Daarbij had hij meer verwacht van de rol van de RvC. De minister gaf aan, tot onbegrip van de Tweede Kamer, dat ze vooral heeft gekeken naar het investeringsbedrag in verhouding tot het balanstotaal van de corporatie. Ze voelde er niets voor om elke businesscase apart te toetsen. De minister gaf als reactie op verdere kritiek aan dat "dat nog niet wil zeggen dat de businesscase niet rond te breien is". Ook gaf ze aan dat de businesscases niet openbaar gemaakt konden worden en dat ze het als opgave zag om commerciële partijen voor het project te interesseren. De heer Depla stelde vraagtekens bij de betrouwbaarheid van de businesscases en verlangde garanties dat de businesscase niet zou oplopen naar uiteindelijk € 250 miljoen. Hij persisteerde in

206 De organisatie van de MVO-prijs was in handen van de organisatie Switch en werd mede mogelijk gemaakt door een financiële bijdrage van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

207 Rond die tijd rapporteerde de minister aan de Tweede Kamer dat het businessplan weliswaar aan het ministerie was overhandigd, maar dat er, in tegenstelling tot de procedurevoorschriften, geen sprake was geweest van een formele melding.

een onafhankelijk oordeel door een derde partij. Het kon volgens hem niet zo zijn dat de enige toets de constatering betrof dat het om een klein bedrag ten opzichte van het totale vermogen ging. De minister gaf ten slotte aan dat ze een second opinion zou laten uitvoeren op de waarde van het schip en de businesscase.

8.2.3 EIND

Een week na het hiervoor beschreven debat in de Tweede Kamer trad de minister af. De partijleiding zag in het optreden inzake de ss Rotterdam de directe aanleiding om het vertrouwen in haar functioneren op te zeggen. Haar opvolger, Van der Laan, voer vervolgens ten aanzien van Woonbron een hardere en realistischere koers. Hij stelde ten eerste de heer Zwarts aan als toezichthouder en liet weten dat "afboeken bij het maken van een businesscase hoort". Ten slotte kondigde de minister aan dat de door zijn voorganger aangekondigde businesscase, enige vertraging had ondervonden en dat deze mee zou worden gewogen in de verdere besluitvorming rondom de ss Rotterdam. Deze contra-expertise werd begin april 2009 aan de Tweede Kamer toegezonden. Het document ging in op de plausibiliteit van de aannames onder het originele businessplan, de specifieke exploitatiemogelijkheden de verhouding tussen maatschappelijke kerntaken enerzijds en commerciële activiteiten anderzijds. Ook werd ingegaan op de taxatie- en de exploitatiewaarde van het schip²⁰⁸. De minister zette daarop het passief toezicht om in actief toezicht omdat hij de toekomstplannen als onvoldoende beoordeelde en gaf aan dat er voor 1 juni van dat jaar een nieuw plan moest liggen voor de ss Rotterdam.

De kosten liepen verder op, de opening werd uitgesteld terwijl de borgstelling en financiering door moesten lopen. Er was toen wel bepaald dat de ss Rotterdam op afstand werd geplaatst van Woonbron en dat er in arbeidsrechtelijke zin geen stappen zouden volgen richting de verantwoordelijke bestuurders. Men wilde de ss Rotterdam verkopen, maar er was weinig belangstelling vanuit de markt. Voor Woonbron betekende dit dat het gevreesde terugvalsscenario in werking zou treden. Dit betekende dat de corporatie een deel van de woningvoorraad moest verkopen. Enkele maanden later vertrok bestuursvoorzitter Kromwijk met een financiële regeling van € 400.000 terwijl men met betrekking tot de ss Rotterdam tevergeefs probeerde een positieve exploitatie te bewerkstelligen om in een gunstige positie te komen voor de verkoop. In 2012 startten de gesprekken

208 Nog geen maand later trad, na een motie van de Tweede Kamer, de voltallige RvC van Woonbron af. De heer Thomson vertrok overigens op eigen initiatief al enkele weken eerder uit de RvC, omdat hij zich niet meer in het gevoerde beleid van de organisatie kon vinden.

tussen Woonbron en hotelketen WestCord voor de verkoop van het schip. Onvermijdelijk was dat de verkoopprijs veel lager zou uitvallen dan de hoogte van de boekwaarde. In juni van 2013 kwam de ss Rotterdam daadwerkelijk in handen van de hotelketen voor een bedrag van € 29,9 miljoen.

8.3 CONTINGENTIEFACTOREN

8.3.1 ALGEMENE OMGEVINGSFACTOREN

De terugkeer van de ss Rotterdam moest een bijdrage leveren aan de Rotterdamse economie in het algemeen en de leefbaarheid in Rotterdam-Zuid in het bijzonder. Anno 2004 kenmerkt de demografie in de zuidelijke Rotterdamse wijken zich namelijk door een relatief groot aantal inwoners met een migratieachtergrond. Het betreft een stadsdeel waaruit de welgestelde gezinnen langzamerhand verdwijnen en waar mensen met minder bestedingsruimte en kansen op de arbeidsmarkt voor in de plaats komen. Bewoners maken zich zorgen over veiligheidsproblemen en er wordt door de overheid gestreefd naar cohesie en een evenwichtige bevolkingssamenstelling in de woonwijken. Er was in het eerste decennium van deze eeuw veel aandacht voor stedelijke vernieuwing, waarbij naast aandacht voor de fysieke leefomgeving ook de sociale en maatschappelijke component belangrijke afwegingsfactoren vormden. Ook was maatschappelijk ondernemen in opkomst. Organisaties in het publieke domein richtten zich daarbij steeds meer op min of meer branchevreemde commerciële activiteiten en gingen daarbij samenwerkingsconstructies aan met private partijen. Landelijk kon het jaar 2004 in economische zin worden gezien als een hersteljaar. Na een relatief lange periode van stagnatie steeg de wereldhandel sterk en nam ook de werkgelegenheid weer toe. De jaren daarop volgde een periode van hoogconjunctuur. Hieraan kwam in 2008 abrupt een einde door de crisis op de financiële markten, die daarna oversloeg naar andere economische sectoren. De consumentenbestedingen liepen terug en banken werden terughoudend met het verstrekken van leningen. De overheid schoot de bankensector te hulp door het verstrekken van kapitaalinjecties en overheidsgaranties. Als gevolg daarvan liep de staatsschuld fors op met grote bezuinigingen in de daaropvolgende jaren tot gevolg. Na 2013 herstelde de Nederlandse economie zich langzaam en de Rotterdamse bedrijvigheid profiteerde hier vervolgens ook van. Het doek voor de ss Rotterdam, het paradepaardje van Woonbron, was toen echter al gevallen.

Politiek gezien betrof het een rommelige periode. Het post-Fortuyn-tijdperk kende een groot aantal verantwoordelijke ministers. Maar liefst zes bewindspersonen

waren betrokken bij het dossier ss Rotterdam. Om uiteenlopende redenen was echter niemand van hen langer dan 1,5 jaar aaneengesloten betrokken. Ook ging het verantwoordelijk ministerie (VROM) in 2010 deels over naar het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De verantwoordelijkheid voor volkshuisvesting, wijken en integratie kwam te liggen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

8.3.2 INSTITUTIONELE EN MATERIËLE OMGEVING

Woningbouwcorporatie Woonbron

Als semipublieke organisatie was Woonbron gedurende het gehele project de enige eigenaar van de ss Rotterdam. De corporatie werd veel geprezen om haar innovatieve vermogen en de manier waarop zij invulling gaf aan maatschappelijk ondernemerschap. De opvatting van Woonbron verschoof daarbij van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'. Woonbron wilde met de investering in de ss Rotterdam de kwaliteit van wonen, werken en leren in de samenleving vergroten. De organisatie had in de jaren voorafgaand aan de aanschaf van het schip een goede liquiditeitspositie opgebouwd door het zogenaamde 'Te-Woonconcept'. Hierbij werden woningen tegelijkertijd zowel te huur als te koop aangeboden. De woningvoorraad was hierdoor weliswaar geslonken, maar de kas was goed gevuld.

Albeda College

Het Albeda College (1600 fte, omzet: € 180 miljoen) is een regionaal opleidingsinstituut voor middelbaar beroepsonderwijs en educatie. Het instituut verzorgt ongeveer 120 opleidingen en is daarmee een van de belangrijkste opleidingsinstituten in de regio Rotterdam. Het belang van de ss Rotterdam betrof de zogenaamde 'leerwerkplaatsen'. Deze waren bedoeld om beginnende beroepsbeoefenaren de vaardigheden mee te geven waar de praktijk om vraagt. Studenten voeren daarbij echte opdrachten uit voor ondernemers, onder begeleiding van een coach of docent.

Het Rijk

Woningbouwcorporaties staan onder gezag van het Rijk, waarbij aan de corporaties een grote mate van beleidsvrijheid is toegekend. Er is bepaald dat commerciële nevenactiviteiten gemeld moeten worden en niet meer dan twintig procent van de totale bedrijfsactiviteiten mogen bedragen. De toezichtrelaties worden geregeld in de Woningwet en het Besluit Beheer Sociale Huursector

(BBSH). Woningcorporaties beschikken over veel vermogen dat van publieke origine is. De sterke groei van de sector als geheel was bovendien niet mogelijk geweest zonder objectsubsidies en financieringsmogelijkheden vanuit het Rijk. De Tweede Kamer riep in november 2008 de minister ter verantwoording over de oplopende kosten van de ss Rotterdam. Daarnaast toonde de Tweede Kamer haar betrokkenheid bij het dossier ss Rotterdam door het als concreet voorbeeld te stellen van misstanden in de sector als geheel. Aanvankelijk gebeurde dit met name door het stellen van Kamervragen en het indienen van moties²⁰⁹. Later werd het zwaardere instrument van de parlementaire enquête ingezet.

Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV)

Het CFV is de financieel toezichthouder voor woningcorporaties. Het CFV was in eerste instantie niet in staat om de oplopende kosten te signaleren, mede doordat Woonbron deze niet in opnam in de jaarstukken. Nadat Woonbron het CFV op 1 februari 2008 op de hoogte bracht van de oplopende kosten, informeerde het CFV de minister.

Stichting Waarborg Fonds Sociale Woningbouw (WSW)

Het WSW draagt als hoeder van de borg bij aan een optimale financiering van de volkshuisvesting. Aanvankelijk hanteerde het WSW een strak beleid richting Woonbron. Op een gegeven moment ging het onder druk van de minister akkoord met de vrijgave van 11.000 huurwoningen als onderpand voor de verdere financiering van de verbouwing van de ss Rotterdam. Een faillissement van een woningcorporatie werd door geen van de partijen als optie beschouwd.

De gemeente Rotterdam en de Bank Nederlandse Gemeenten

Woonbron kocht de ss Rotterdam destijds van Havenbedrijf Rotterdam. Het belang van de gemeente ligt in de ontwikkeling van Rotterdam-Zuid in het algemeen. Ook was de gemeente betrokken bij de aanleg van de infrastructuur rondom de ligplaats in Katendrecht en bij de vergunningverlening. Bij de Rotterdamse raad leefde enige tijd de angst dat de gemeente meegesleurd zou worden in het financiële debacle rondom de ss Rotterdam. Dit bleek achteraf mee te vallen. De Bank Nederlandse Gemeenten was lange tijd in gesprek met Woonbron over participatie in het project. Tot een overeenkomst leidde dat niet. Wel was de BNG betrokken bij de financiering. Het WSW waarborgde daarbij het krediet.

²⁰⁹ In reactie op een motie van de Tweede Kamer vertrok de RvC van Woonbron.

8.3.3 INTRAPERSONLIJKE OMGEVING

In de vorige paragrafen en in Hoofdstuk 1 van dit proefschrift heeft u al kennis kunnen maken met een groot aantal spelers in deze casus en hun bijdrage aan het debat. Deze paragraaf zet de personen die uiteindelijk een beslissende rol vervulden in het proces nog even op een rijtje.

De heer Kromwijk, bestuursvoorzitter

De heer Kromwijk (Martien) was vanaf 1997 bestuursvoorzitter van Woonbron. Daarbij toonde hij zich sterk betrokken bij de verbetering van de wijk Hoogvliet en de introductie van nieuwe woonvormen en maatschappelijke initiatieven. Kromwijk was initiator en voorvechter van de aankoop en exploitatie van de ss Rotterdam. Hij bleef tot 2011 in dienst van woonbron. Na een conflict met de nieuwe RvC vertrok hij met een financiële regeling.

De heer Thomsen, lid RvC

De heer Thomsen (André) is als lid van de RvC bij Woonbron op bijna alle belangrijke beslistmomenten betrokken geweest bij het project ss Rotterdam. Daarnaast was hij tot het jaar 2006 hoogleraar woningverbetering en woningbeheer aan de TU Delft. Thomsen geeft aan contrecoeur en te lang te zijn meegegaan in de besluitvorming rondom het schip. Op een gegeven moment is voor hem niettemin de maat vol en vertrekt hij als commissaris.

De heer Van der Laan, minister voor Wonen, Wijken en Integratie

De heer Van der Laan (Eberhard) grijpt als verantwoordelijke minister voor Wonen, Wijken en Integratie in. Hij stelt een externe toezichthouder aan bij de Woonbron en kondigt een stelselwijziging aan ten aanzien van het toezicht op de corporatiesector. Daarmee zorgt hij voor een trendbreuk in het beleid ten aanzien van de corporatiesector in het algemeen en ten aanzien van de ss Rotterdam in het bijzonder. Van der Laan kan, ondanks zijn aanwijzing om de participatie van Woonbron in het schip sterk te reduceren en zijn benoeming van een toezichthouder, echter niet voorkomen dat de verliezen steeds verder oplopen.

De heer Zwarts, toezichthouder

De heer Zwarts (Hans) is de oud-topman van Randstad Uitzendbureau. Hij werd eind 2008 door de minister gevraagd toezicht te houden op het project ss Rotterdam, met als doelstellingen: beheersbaarheid van het project en de financiën en het voorkomen van het faillissement. In eerste instantie betrof het passief toezicht, dat later werd verzwaaard naar actief toezicht.

8.4 DE EIGENSCHAPPEN VAN DE BUSINESSCASE

Na de uitgebreide beschrijving van het besluitvormingstraject en de contingentie-factoren in de vorige paragrafen zoomt deze paragraaf in op de zichtbaarheid van de elementen uit het ideaalmodel met betrekking tot de eigenschappen van de businesscase. In vergelijking met de overeenkomstige paragrafen van de eerdere casestudies is deze paragraaf tamelijk beknopt. Dit komt doordat veel elementen in het businessplan in het geheel niet of slechts summier werden behandeld.

8.4.1 INHOUD

Aanleiding

De vraag van het Albada College naar leerwerkplekken werd benoemd als concrete aanleiding. Men verwees in algemene en summiere bewoordingen naar maatschappelijke vraagstukken.

Risico's

Het businessplan sprak weliswaar van technische risico's, maar deze risico's werden slechts in zeer beperkte mate vertaald naar kosten of handelingsalternatieven. De organisatorische en juridische risico's waarover het businessplan sprak, werden in het geheel niet uitgewerkt.

Alternatieven

Het businessplan refereerde kort aan een drietal scenario's, te weten:

1. Doorbouwen op een vorig plan;
2. Het schip kortstondig gebruiken als partylocatie;
3. Slopen van het schip.

Deze scenario's werden niet uitgewerkt of tegen elkaar afgewogen. De argumentatie in de 'sfeer van maatschappelijk verantwoord ondernemen' was leidend. Alternatieven voor het bereiken van de maatschappelijke doelstellingen gaf het businessplan niet²¹⁰.

210 In een later stadium (2008) kwam overigens wel een alternatief aan de orde, te weten: de exit-strategie, dat wilde zeggen: verkoop van het schip.

Technologie

Het businessplan ging in op de volgende technologische aspecten:

1. De asbestverwijdering (waarmee al een aanvang zou zijn gemaakt) en de stroomvoorziening;
2. De staat van het meubilair en de leidingen en de installatie van de airconditioning;
3. De buiten werking zijnde aandrijving.

Het businessplan gaf het volgende aan:

“Concluderend kan worden gesteld dat het schip in redelijke staat verkeert. De essentie van het plan is dat het onderhoud aan het schip binnen het concept van wonen, werken en leren valt. Veel interne onderhoudswerkzaamheden zullen in de vorm van leerprojecten worden gerealiseerd.”

Van de inzet van leerprojecten werd verwacht dat het ‘de haalbaarheid van de exploitatie’ zou vergroten.

Planning

Het businessplan gaf aan dat zodra het schip in eigendom is verworven een gedetailleerd projectplan diende te worden opgesteld. De planning bestond vooralsnog uit Hoofdstuk 5: ‘Projectmanagement’. Daarin is de volgende fasering opgenomen, waarbij enkele kanttekeningen en toelichtingen werden geplaatst:

1. Aankoop Schip. Opvallend hierin was dat de tekst niet overeenkwam met de bijgevoegde planning;
2. Dokbeurt en sleepreis. De toelichting op deze fase besloeg drie alinea’s van drie regels en bevatte de onderwerpen zandstralen en schilderwerk, legen en conserveren tanks, dichten aan- en afvoerleidingen en de sleepreis van Gibraltar naar Rotterdam;
3. Aankomst Rotterdam Heijplaat. De toelichting besloeg één alinea waarin reeds vooruit werd geblikt op de feestelijke opening: “De ‘MP²¹¹’ heeft al toegezegd aanwezig te zijn indien zijn agenda dat toelaat”;
4. Inrichting primaire functies op ‘maindeck’ en ‘sundeck’. In deze fase diende het renovatiewerk te geschieden. Deze fase bevatte de

211 Aangenomen wordt dat hiermee toenmalig minister-president Balkenende wordt bedoeld.

- onderdelen Financiering fase 2 (wat de lading overigens niet dekte), Nutsvoorzieningen en Beveiliging en beheer;
5. Implementatie Foyer en Zalen. Deze fase bevatte, zonder begeleidende tekst, een opsomming van dekken en accommodaties, alsmede enkele zeer globale plattegronden;
 6. Definitie leer- en werkgelegenheidsprojecten. Er werd gesproken in abstracte termen: "Op het schip zullen verschillende vormen van werkprojecten kunnen worden gerealiseerd". Daarop volgde een overzicht van de sectoren van het Albada College die zich er zouden vestigen. Vervolgens ging dit hoofdstuk in op de doelstellingen van het project en de invulling van het concept door het Albada College.

Hoofdstuk 7, getiteld: 'Aankomst Rotterdam 'Kop van Katendrecht'', bevatte twee alinea's van in totaal zeven regels over de ontwikkeling van de infrastructuur door de gemeente en over de openingsceremonie. De aankomst op de Kop van Katendrecht stond oorspronkelijk gepland²¹² voor augustus 2006.

Organisatie

Hoofdstuk 4 van het businessplan werd gewijd aan enkele partijen die gebruik zouden maken van de ss Rotterdam. Daarnaast ging het hoofdstuk in op de op te richten entiteiten en de overdracht van het schip. Woonbron zou samen met <naam>²¹³ in een 50/50-verhouding een besloten vennootschap oprichten, welke de doelstelling had het schip in eigendom te beheren. Er was sprake van een nautische en een bedrijfseconomische afdeling die beide onder de verantwoordelijkheid zouden vallen van de directie (kapitein). De directie zou worden bijgestaan door een Raad van Advies. Ook sprak het businessplan over een op te richten secretariaat/projectbureau dat de renovatie in goede banen moest leiden.

8.4.2 KARAKTER

Kwantitatief

Het businessplan van 2005 bevatte zeer summier en bovendien gefragmenteerd cijfermateriaal. Het financiële gedeelte beperkte zich, naast de investeringsbedragen, tot de geoffreerde kosten van schilderwerk, het legen en conserveren van tanks en

²¹² Meer over de planning leest u Paragraaf in 8.5.

²¹³ De bedrijfsnaam is met een markeerstift zwartgemaakt in het document maar aangenomen wordt dat hier Eurobalance bv wordt bedoeld.

de sleepreis van Gibraltar naar Rotterdam. Daarnaast bevatte het plan gegevens over het aantal kamers en het aantal vierkante meters en zitplaatsen verdeeld over de dekken. Van een (door)berekening naar bijvoorbeeld opbrengsten, rendement of terugverdientijd was geen sprake²¹⁴.

Kwalitatief

De kwalitatieve argumentatie betrof onder meer de maatschappelijke exploitatie, de reputatie van de gemeente Rotterdam, de bijdrage aan huisvestingsvraagstukken, de opleidingsmogelijkheden, de bestrijding van jeugdwerkloosheid en de bijdragen aan kunst en cultuur. Daarnaast werden positieve effecten verwacht op het gebied van ondernemerschap en de verzelfstandiging van woningcorporaties. De waarde van het schip verwoordde men in termen van cultuur, architectuur, trots, nostalgie en historie. Daarbij viel het gebruik van wervende termen als 'Magic Mix' en 'Foyer Suprême' op.

8.4.3 BELANGHEBBENDEN

Eigenaren

Over de betekenis van de aanschaf en renovatie van de ss Rotterdam voor Woonbron sprak het businessplan in de volgende termen:

1. Inhoud geven aan maatschappelijke vraagstukken die een directe relatie hebben met huisvesting;
2. Centraal stellen van de huurder, sociale betrokkenheid, creativiteit en ondernemerschap;
3. Maatschappelijk verantwoord ondernemen waarbij kwaliteit van wonen, werken en leren in de samenleving toeneemt en maatschappelijke vraagstukken worden ingevuld met praktische oplossingen.

"Het zal een schip worden van en voor alle Rotterdammers en de rest van Nederland die het ziet als het symbool van de emigratie van na de oorlog." Het plan was dat iedereen door de uitgifte van certificaten voor een deel eigenaar van het schip kon worden.

²¹⁴ Overigens werd door de Stichting Experimenten Volkshuisvering (SEV) in een later stadium (februari 2010) een berekening gemaakt van de maatschappelijke effecten. Deze werden toen becijferd op € 60 tot € 120 miljoen.

Andere stakeholders

Het businessplan benoemde een groot aantal partijen dat bij de renovatie en exploitatie betrokken zou zijn, zoals: MKB-Nederland, Aedes Vereniging van Woningcorporaties, gemeente Rotterdam, provincie Zuid-Holland, Stichting De Lijn, Centrum voor Werk en Inkomen, ministeries, Rotary-afdelingen en horecaexploitanten. Hiernaast werd samenwerking verwacht van collega-woningcorporatie 'De Nieuwe Unie' om zorg te dragen dat het lokale beleid binnen het ontwikkelingsgebied van Katendrecht werd afgestemd op de activiteiten op de ss Rotterdam. Opvallend was dat alleen de samenwerking met het Albeda College concreet werd beschreven.

8.4.4 TRANSFORMATIEPROCES

Input

De te identificeren inputfactoren uit het businessplan betroffen:

1. De investeringsbedragen;
2. Expertise vanuit de taskforce jeugdwerkloosheid;
3. Meedenkcapaciteit van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting²¹⁵.

Daarnaast werd gerefereerd aan de inbreng van de Stichting Behoud Stoomschip Rotterdam en Stichting De Lijn die de museumfunctie hadden moeten verzorgen.

Proces

De enige verwijzingen naar de bedrijfsprocessen betreffen de maatschappelijke en commerciële begeleiding van activiteiten en de werkgroepen die het schip in stand moeten houden.

Output

Als outputfactoren werden genoemd:

1. Een verzameling van commercieel gevoerde ondernemingen en projecten;
2. De theater-, sport- en fitnessruimten;
3. Het verlenen van rondleidingen, de museumfunctie en de congresfaciliteiten.

²¹⁵ SEV, de organisatie die in een later stadium een inschatting maakte van de maatschappelijke effecten.

Het plan verstrekke verder een overzicht van dekken en kamers, zonder inzichtelijk te maken wat exact het eindresultaat moest zijn²¹⁶.

Outcome

In outcome-termen sprak het businessplan in de volgende bewoordingen:

1. "...maar een positieve exploitatie is absoluut een doelstelling. Dit betreft dan specifiek opbrengsten vanuit de verhuur van promenade en upper-promenade deck aan een horeca-exploitant."
2. "De ss Rotterdam heeft vele potenties op het gebied van wonen, leren, werken en het bevorderen van toerisme."
3. "(...) zichtbare waarden als cultuur, architectuur en kunst en voelbare waarden als trots en media-attentie."

Er valt dus te constateren dat de outcome-factoren in zeer abstracte termen werden verwoord. Bovendien ontbrak een cijfermatige onderbouwing en doorvertaling.

8.5 DE FUNCTIES VAN DE BUSINESSCASE

Na de beschouwing ten aanzien van de eigenschappen van de businesscase gaat deze paragraaf nader in op de zichtbaarheid ten aanzien van de functies van de businesscase in de casus ss Rotterdam, waarbij het ideaalmodel vanzelfsprekend weer als referentiekader dient.

8.5.1 MANAGEN DUIVELSVIERKANT

Voldoende middelen

Lange tijd kon Woonbron de oplopende tegenvallers opvangen met eigen middelen, omdat de organisatie in de voorgaande jaren een goede liquiditeitspositie had opgebouwd door het zogenaamde 'Te-Woonconcept'. Hierbij werden woningen tegelijkertijd zowel te huur als te koop aangeboden. De eigen woningvoorraad was hierdoor weliswaar geslonken, maar de kas was goed gevuld. Later, toen de kosten voor de verbouwing van de ss Rotterdam opliepen, moesten de BNG en het waarborgfonds bijspringen met kredieten en garantstellingen, omdat het failliet laten gaan van een woningbouwcorporatie niet als een optie beschouwd werd. Uiteindelijk werd Woonbron wel gedwongen een significant deel van de woningvoorraad te verkopen.

216 Uiteindelijk zouden meer dan 1500 ruimten in het schip asbestvrij gemaakt worden.

Budgettaire kaders

Het schip werd gekocht van Havenbedrijf Rotterdam voor een bedrag van € 1,75 miljoen. De verwachte investeringsbedragen werden vervolgens keer op keer te laag ingeschat. In een later stadium werd ook de waarde van het schip continu te hoog ingeschat en heerste er te veel optimisme over de mogelijkheden voor participanten en exploitanten. Ter illustratie: op een gegeven moment ging de RvC akkoord met een verhoging van het budget naar € 65 miljoen in de veronderstelling dat de opbrengsten € 74 miljoen zouden bedragen. Op 19 juni 2008 taxeerde een externe deskundige de waarde van het schip op € 200 miljoen, uitgaande van 'vrij van gebruik' en de juridische mogelijkheid tot het treffen van een 'casino-functie'. Deze laatste voorwaarde bleek echter strijdig met de bepalingen van de gemeente. De volgende constatering in het bijzonder wezen er op dat kostenefficiency van ondergeschikt belang was:

1. Werkzaamheden werden uitgevoerd op basis van urendeclaraties in plaats van op basis van aangenomen werk;
2. De opvatting over de oplevering verschoof van 'asbestveilig' naar 'asbestvrij';
3. Het ambitieniveau werd geformuleerd om het schip terug te brengen in de 'oorspronkelijke staat'.

Wat betreft de budgettaire kaders was er dus sprake van aanhoudend optimisme over de realisatiemogelijkheden van de torenhoge ambities.

Maatregelen volgens plan

Aanvankelijk stond het afmeren in Katendrecht gepland voor het jaar 2006. Dit werd uiteindelijk vier jaar later, in 2010. Aan de hand van vijf concrete dossierfeiten werd de gebrekkige planning geïllustreerd.

1. Eerst was er het verzoek tot bevestiging van het mandaat (maart 2005) voor de aankoop ss Rotterdam, daarna volgde de oplevering van de businesscase (april 2005). Het heeft er dus de schijn van dat besluit in materiële zin al genomen was voordat het formele besluitvormingsdocument verscheen;
2. De asbestsanering had volgens het businessplan al gereed moeten zijn voor de aanschaf van het schip. Dit bleek in de praktijk niet het geval te zijn;
3. Het meermaals verslepen naar verschillende locaties en wijziging van contractpartners wijst eveneens op een gebrekkige planning. Activiteiten, verwachtingen en tijdslijnen werden dus niet goed op elkaar afgestemd;

4. Uit tussentijdse rapportages richting Woonbron werd duidelijk dat het project niet 'in control' was: de planningen waren dermate grofmazig dat het erop leek dat de waan van de dag leidend was. Geplande oplevermomenten werden keer op keer niet gehaald. Uit de managementsamenvatting van het rapport van Deloitte uit maart 2008 blijkt dat geen van de bouwfasen van het eerder vastgestelde projectplan is vertaald naar subdoelstellingen en/of deelplannen. Verder zijn voor de verschillende fasen van het project geen of onvoldoende detailbegrotingen opgesteld;
5. Ook aangepaste planningen bleken niet realistisch, al bleef men optimistisch. Zo blijkt uit de plausibiliteitsbeoordeling van PwC bijvoorbeeld het volgende. "Woonbron heeft aangegeven dat de verbouwing van de ss Rotterdam nagenoeg is afgerond. Naar verwachting is de eerste oplevering in het voorjaar van 2009 en de ingebruikname van de ss Rotterdam in de zomer van 2009."

De gebrekkige realiteitszin ten aanzien van de planning houdt verband met het volgende element uit het ideaalmodel, te weten: duidelijk gespecificeerde doeleinden.

Duidelijke gespecificeerde doeleinden

De renovatie van de ss Rotterdam lijkt op het eerste gezicht een betrekkelijk concreet en afgebakend project te betreffen. Aan de hand van drie voorbeelden blijkt echter het tegenovergestelde het geval te zijn. Ten eerste was er onduidelijkheid over het aantal op te leveren eenheden jongerenhuisvesting²¹⁷. Het ministerie ging uit van vierhonderd eenheden, terwijl het businessplan vijftig eenheden jongerenhuisvesting benoemde. Ten tweede werkte het businessplan de maatschappelijke baten nauwelijks uit en schetste het plan geen eindbeeld van wat er tegen welke kwaliteit opgeleverd moet worden, zoals de dekken, hutten en lounges. Ten derde besloot Woonbron begin 2007 om het businessplan voor de ss Rotterdam uit te breiden. Het plan werd opgevat om, in plaats van de oorspronkelijk geplande 10.000 m², maar liefst 41.000 m² asbestvrij te maken, die later in exploitatie genomen konden worden. Gaandeweg veranderden dus de opvattingen over de wijze van oplevering en ingebruikname van het schip.

Gericht op maximalisatie

Bij wijze van samenvatting kan worden gesteld dat de doeleinden te weinig concreet zijn gedefinieerd en omschreven en dat het ambitieniveau steeds verder

217 Dit aspect was vervolgens ook van belang voor de genormeerde verhouding tussen commerciële dienstverlening enerzijds en maatschappelijke functies anderzijds.

toenam. Mede hierdoor is het mogelijk geweest dat de 'businesscase is gaan schuiven' en de verliezen steeds verder opliepen. Een van de bevindingen van de enquêtecommissie was dan ook dat er niet met een 'frozen design' van de businesscase werd gewerkt. Het project werd telkens opgeschaald: hierdoor ontstond meer werk door onvoorziene omstandigheden en slecht vooronderzoek. Tegenover de oplopende kosten verwachtte men dan steeds weer voldoende extra inkomsten om de exploitatie sluitend te krijgen.

8.5.2 LANGETERMIJNORIËNTATIE

Langetermijnhorizon

Het businessplan gaf met betrekking tot de langetermijnvisie voor exploitatie aan: "Hype-exploitatie dient voorkomen te worden. Het risico dat het schip na enige tijd wederom in een faillissement komt is niet acceptabel zodra besloten wordt om het in de Rotterdamse haven af te meren." Dat men ondanks forse tegenvallers en oplopende kosten toch vasthield aan de afbouw van het schip, zou ook aangeduid kunnen worden als langetermijnoriëntatie. In de praktijk kreeg de uitvoering van het project heel snel een kortetermijnvulling. Zo suggereert het businessplan nog dat de asbestsanering gereed zou zijn voordat tot aankoop van het schip zou worden overgegaan, maar later bleek dat een uitgebreide asbestinventarisatie pas na de aankoop plaatsvond. Ook kwam men er tijdens het verder strippen van het schip achter dat de stalen vloeren te dun waren voor het aantal te verwachten bezoekers. De oorspronkelijke vloeren waren in de jaren vijftig bovendien verstevigd met een dun laagje asbesthoudend beton. Alles moest kaalgebikt, gesaneerd en opnieuw verstevigd worden.

Analytische/holistische afweging alternatieven

Hoewel het businessplan sprak van meerdere alternatieven, zoals tijdelijk gebruik als partylocatie of sloop, werd duidelijk dat er maar één echte optie denkbaar was: renovatie van de ss Rotterdam. Men hield lange tijd vast aan deze lijn. De alternatieven uit het businessplan werden niet of nauwelijks uitgewerkt, laat staan tegen elkaar afgewogen. De weg terug kon of wilde men niet bewandelen en de opgelegde exit-strategie werd door Woonbron aanvankelijk ook niet van harte uitgevoerd. Een eerste plan daartoe werd door de minister dan ook afgewezen. Men bleef feitelijk op afbouw aankoersen en hopen op een positieve exploitatie. Pas na een wijziging in de bezetting van de RvC en het vertrek van bestuurders werd besloten tot verkoop van het schip. Het verlies werd toen genomen.

Inzet businesscase gedurende hele looptijd

Aan het besluit om te investeren in de verwerving, renovatie en exploitatie van 'De Rotterdam' ging een businessplan vooraf (versie 1.8, 4 april 2005). Althans, zo lijkt het. In maart 2005 verzocht bestuursvoorzitter Kromwijk aan de RvC reeds om zijn mandaat voor de aankoop van de ss Rotterdam te bevestigen. Dit duidt erop dat het feitelijke besluit al genomen was voordat het document gereed was.

Toen de kosten van de renovatie opliepen, waren er zeker drie momenten van herbezinning op de businesscase, zo blijkt uit het verslag van de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties. Geen van alle leidden overigens tot een koerswijziging:

1. Op 8 juni 2006 vroeg de RvC het bestuur van Woonbron om het businessplan door de accountant te laten beoordelen. Deloitte kwam in haar rapport van september 2006 met een aantal aanbevelingen over de renovatie en exploitatie van de ss Rotterdam en signaleerde ook een aantal significante risico's;
2. In maart 2008 verscheen een kritisch rapport van de huisaccountant van Woonbron. Bevindingen betroffen de kwaliteit van het vooronderzoek, het niet tijdig melden van overschrijdingen, de kwaliteit van de informatievoorziening en het gebrekkige systeem voor risicomanagement;
3. Op verzoek van de Tweede Kamer gaf de minister aan een vooraanstaand advies- en accountantsbureau de opdracht voor een contra-expertise²¹⁸ van de businesscase van 29 april 2008. Deze contra-expertise beoordeelde de businesscase, waarbij men uitging van de stukken van Woonbron zelf, op punten als plausibel maar op veel andere punten als onvoldoende onderbouwd. De rapportage leidde tot een afwaardering van de exploitatiewaarde.

Uit de parlementaire enquête Woningcorporaties werden belangrijke lessen getrokken. Deze betreffen onder andere:

1. De ruimte en waardering die Woonbron kreeg om commerciële initiatieven te ontplooiën;
2. Het gebrek aan tegenwicht dat de bestuurder ontving van onder meer de RvC en de accountant;

²¹⁸ De plausibiliteitsbeoordeling zelf is openbaar, de beoordeelde businesscase echter niet.

3. De tijdsgeest waarin het project paste: maatschappelijk ondernemen, besturen op afstand en waardering ten aanzien van nevenactiviteiten;
4. De informatievoorziening richting externe toezichthouders waardoor bijvoorbeeld overschrijdingen (te) laat geconstateerd werden en toezicht niet sluitend was;
5. De gebrekkige onderbouwing van de optimistische plannen;
6. De sterke financiële positie van Woonbron, die het lange tijd mogelijk maakt om financiële tegenvallers op te kunnen vangen;
7. De tunnelvisie waarin men terecht terecht kwam. Men spreekt in termen van 'missiedrang' en 'vastbijten'.

Er valt dus te constateren dat ex-ante niet of nauwelijks beraadslaagd is en dat er tussentijds wel signalen zijn geweest, maar van heroverweging pas onder druk en in een zeer laat stadium sprake was. Ex-post zijn wel wijze lessen uit deze casus getrokken.

Anticipatief gedrag

Binnen deze casus lijkt sprake te zijn van verschillende tempo's. Het beeld dringt zich op van een ambitieuze bestuurder die op de troepen vooruitloopt. Noodzakelijke partijen zoals Eurobalance bv kwamen daardoor in het geheel niet aan boord. Andere partijen zoals de RvC konden het tempo van de bestuurder ternauwernood bijhouden terwijl er ook partijen volledig afhaakten. Deze laatste groep betrof bijvoorbeeld het Rijk, dat weigerde de situatie nog langer te gedogen. Ook onenigheid met de autoriteiten in Gdansk en de contractpartijen in Wilhelmshaven wijst erop dat verwachtingen en activiteiten onvoldoende op elkaar afgestemd werden. De minister, de Tweede Kamer en andere stakeholders zoals het CFV en het WSW konden op een gegeven moment niet anders dan (re) ageren. Van meedenken, laat staan meehelpen aan de realisatie van de ambities, was gaandeweg het traject in steeds mindere mate sprake. Woonbron stond er alleen voor.

8.5.3 ORGANISATORISCHE INVULLING

Oplossen knelpunten

Doordat Woonbron volhardde in de ingeslagen weg, volgde het ene na het andere onvoorziene knelpunt. Een masterplan ontbrak, waardoor problemen alleen ad hoc en tegen hoge kosten konden worden opgelost.

Informatie-, communicatie- en controlesysteem

Wat betreft de werking en beschikbaarheid van het informatie-, communicatie en controlesysteem, vallen de volgende vijf omissies op.

1. In mei 2005 ontving het ministerie van VROM het betreffende businessplan. Een respons hierop liet tot 2006 op zich wachten, terwijl Woonbron op 30 juni 2005 al overging tot de effectuering van de aankoop van de ss Rotterdam van het gemeentelijke havenbedrijf;
2. Het bedrijfsplan werd wel opgestuurd naar het ministerie, maar de check vond slechts marginaal plaats omdat het investeringsbedrag slechts werd afgezet tegen het balanstotaal. Het ministerie en de financieel toezichthouder (CFV) werden bovendien niet actief en adequaat op de hoogte gesteld van de budgetoverschrijdingen;
3. Het ministerie verleende mondelinge toestemming voor de aankoop van de ss Rotterdam in de veronderstelling dat het om vierhonderd wooneenheden ging, terwijl het in werkelijkheid slechts vijftig eenheden betrof;
4. Er werd geen actie ondernomen door het ministerie op het eigen voornemen om inzage te krijgen in het financiële plaatje van de ss Rotterdam;
5. Men constateerde in een tussenrapportage dat de informatievoorziening tussen projectleiding en de niveaus daarboven in alle opzichten tekortschoot.

Taak- en bevoegdheidsverdeling

Op ten minste twee cruciale onderdelen leek de taak- en bevoegdheidsverdeling voor verbetering vatbaar. De RvC had ten eerste meer tegenwicht moeten en kunnen bieden aan de bestuursvoorzitter. Zij had meer kunnen opereren in de rol van werkgever en minder in de rol van (strategisch) adviseur. Ten tweede waren Woonbron en de ss Rotterdam qua bestuursstructuur en financiën te nauw met elkaar verweven²¹⁹.

8.5.4 AANSTUREN STAKEHOLDERS

Materieel commitment

Het commitment van partijen om te investeren in de renovatie van de ss Rotterdam liet sterk te wensen over. In eerste instantie trok Eurobalance bv zich terug als

²¹⁹ Men deed in een later stadium, op instigatie van de minister, wel succesvolle pogingen om Rederij De Rotterdam bv qua bestuursstructuur op afstand te plaatsen.

mede-investeerder. Vervolgens duiden de onenigheid met de autoriteiten in Gdansk en installateur Imtech op gebrekkig commitment van contractspartijen. Blijkbaar heeft vooraf onvoldoende afstemming plaatsgevonden over de aard en omvang van de werkzaamheden, alsmede over de condities waaronder werkzaamheden uitgevoerd moesten worden. De reddingsoperaties van de gemeente Rotterdam, het WSW, het CFV en het ministerie waren erop gericht om de huurders te beschermen. Het is hen niet primair te doen geweest om de verwezenlijking van de plannen van Woonbron met betrekking tot de ss Rotterdam.

Minimalisatie aantal uitvoerende partijen

Voor de renovatie en de exploitatie van de ss Rotterdam hanteerde Woonbron twee aparte rechtspersonen: Rederij De Rotterdam bv (eigenaar ss Rotterdam) en Exploitatiemaatschappij De Rotterdam bv. In de initiatiefase was een commerciële mede-investeerder betrokken, namelijk Eurobalance bv. Deze partij trok zich begin 2006 al terug uit het project. Een nieuwe investeringspartner werd niet gevonden. De casus laat zien dat vooraf op andere partijen werd gerekend dan bij de uitvoering is gebleken. Het businessplan vermeldde een groot aantal partijen (collega woningbouwcorporatie, Rotary etc.) wiens betrokkenheid te verwaarlozen of ondergeschikt bleek te zijn. Daarentegen vormden partijen als Imtech, het WSW, CFV, BNG en het ministerie, die aanvankelijk niet als stakeholder zijn genoemd, cruciale schakels in de afbouw en financiering van het schip. De samenwerking met het Albeda College beperkte zicht uiteindelijk tot de exploitatiefase waarbij studenten de bediening in de horecafaciliteiten verzorgden. De verbouwing van voorzieningen en ruimten viel, in tegenstelling tot wat de bedoeling was, niet onder de leerwerkplekvoorzieningen. Deze activiteiten werden elders, namelijk in Gdansk en Wilhelms haven, door commerciële partijen uitgevoerd.

Belonen en bestraffen

In de sfeer van belonen vielen de volgende zaken op: de bestuursvoorzitter werd geroemd om de prestaties van zijn organisatie in het verleden en werd breed gewaardeerd voor zijn initiatief met de ss Rotterdam. Zijn positie was dermate sterk dat, toen de RvC werd gedwongen om op te stappen, de bestuursvoorzitter aan kon blijven. Enige tijd later vertrok hij alsnog, na een verschil van inzicht met de nieuwe RvC. Hij kreeg, nadat eerder was geconstateerd dat hem in arbeidsrechtelijke zin niets te verwijten viel, een vergoeding mee van ruim € 400.000. Een essentieel manco is dat Eurobalance bv zich kon terugtrekken,

zonder dat dit financiële consequenties had voor deze partij. Blijkbaar zijn er geen bindende afspraken gemaakt over de samenwerking en de consequenties die mogelijke contractbreuk met zich mee zouden brengen. De sanctiemogelijkheden waarmee Woonbron te maken kreeg, betroffen onder andere:

1. Het aanstellen van een extern toezichthouder door de minister en de opschaling daarvan van aanvankelijk passief naar actief toezicht;
2. Het geven van een aanwijzing omtrent het aandeel Volkshuisvesting in de ss Rotterdam;
3. Het stilleggen van de kredietlijn door WSW.

De conclusie luidde dat er met betrekking tot belonen en bestraffen dubbele signalen werden gegeven. Enerzijds werden procedurele en formele sanctiemogelijkheden ingezet. Anderzijds werden deze in arbeidsrechtelijke zin niet ondersteund en vond beloning in immateriële zin plaats. Exemplarisch daarvoor is een citaat van minister Van der Laan: “alvorens () hecht ik eraan mijn waardering uit te spreken voor het initiatief dat Woonbron heeft genomen als het gaat om de ss Rotterdam”. Ook gaf Van der Laan aan dat hij Kromwijk een “hartstikke goede” volkshuisvester vond.

8.6 ANALYSE EN SAMENVATTING

Deze afsluitende paragraaf kent, overeenkomstig de slotbeschouwing op de vijf andere casestudies, drie doelstellingen, namelijk:

- A. Allereerst verstrekt Paragraaf 8.6.1 een samenvatting ten aanzien van de gegevens die deze casus leverde voor de beantwoording van onderzoeksvraag 5 van dit proefschrift, te weten: Welke elementen van de ideaalmodellen zijn in de praktijk zichtbaar?
- B. Ten tweede gaat Paragraaf 8.6.2 in op de succes- en faalfactoren van het gebruik van de businesscase (onderzoeksvraag 6). Vervolgens maken we enkele opmerkingen over de invloed van contingentiefactoren en eventuele andere instrumenten van planning en control (onderzoeksvraag 7);
- C. Ten derde bieden we in Paragraaf 8.6.3, bij wijze van samenvatting, een overzicht van de inzichten in de raakvlakkenmatrix.

8.6.1 ZICHTBAARHEID ELEMENTEN IDEAALMODELLEN

Deze paragraaf gebruikt bij wijze van samenvatting, overeenkomstig de afsluitende paragraaf van de voorgaande casestudies, twee tabellen die betrekking hebben

op respectievelijk de functies en de eigenschappen van de businesscase. Tabel 8.1 laat ten eerste zien dat de elementen van het ideaalmodel met betrekking tot de functies van de businesscase in deze casus niet of nauwelijks zichtbaar²²⁰ zijn. Na de tabel volgt de toelichting.

Tabel 8.1: Zichtbaarheid functies businesscase ss Rotterdam

	Score	(Nagenoeg) Onzichtbaar	Beperkt zichtbaar	Zichtbaar	Ze er zichtbaar
Managen duivelsvierkant	0,7	x			
Langetermijnoriëntatie	0,8	x			
Organisatorische invulling	0,5	x			
Aansturen stakeholders	1,2		x		

Wat betreft de sturing op het cluster *Managen duivelsvierkant* verstrekt de tabel het beeld van een project dat volstrekt niet 'in control' is. Doordat er geen gespecificeerde doelstellingen werden vastgelegd, er geen adequate planning was opgesteld en het ambitieniveau steeds verder toenam, liepen de investeringskosten dusdanig op dat de initiële budgettaire kaders steeds verder overschreden werden. Uiteindelijk werd de woningcorporatie gedwongen het paradepaardje ss Rotterdam alsmede een deel van haar eigen woningbestand van de hand te doen.

Het cluster *Langetermijnoriëntatie* geeft een vergelijkbaar beeld als het voorgaande cluster. De aankoop van het schip getuigde van een vorm van opportunisme, een unieke kans die zich voordeed, waarbij gevoelens van trots en nostalgie zich openbaarden. De businesscase woog de alternatieven voor het creëren van werkplekken daarbij niet tegen elkaar af. Alleen opties over het toekomstperspectief van het schip werden aangestipt. Ook toen de verliezen opliepen, persisteerde men lang in de ingeslagen koers. Pas onder politieke en bestuurlijke druk werd de optie 'verkoop' serieus in de afwegingen meegenomen. Uiteindelijk heeft evaluatie van deze casus plaatsgevonden in het kader van de parlementaire enquête Woningcorporaties, waarbij belangrijke lessen werden geleerd ten aanzien van de structuur en bestuurscultuur in de sector als geheel en de casus ss Rotterdam in het bijzonder.

²²⁰ De scoreverdeling voor beide tabellen is als volgt: (Nagenoeg) Onzichtbaar ($\geq 0 \leq 1$); Beperkt zichtbaar ($>1 \leq 2$); Zichtbaar ($>2 \leq 3$); Zeer zichtbaar ($>3 \leq 4$). Op basis van deze scores vindt ook nadere analyse plaats in Hoofdstuk 11.

Uit het cluster *Organisatorische invulling* blijkt dat de initiatiefnemers telkens weer verrast werden door technische en organisatorische knelpunten. Een onheldere taak- en bevoegdheidsverdeling ten aanzien van aannemers konden ertoe leiden dat de renovatie achterliep op schema en dat de kosten steeds verder opliepen, onder andere als gevolg van juridische conflicten. De informatievoorziening zowel binnen de projectorganisatie alsmede richting andere stakeholders zoals het ministerie, het WSW en het CFV, schoot ernstig tekort.

Wat betreft de aansturing van stakeholders kan geconcludeerd worden dat het materieel commitment binnen Woonbron lange tijd een bijna onvoorwaardelijk karakter had. Men was, hoewel getracht werd andere partners te betrekken, lange tijd alleen verantwoordelijk voor de renovatie van het schip. Binnen deze casus valt op dat de initiatiefnemers vooral in immateriële zin beloond werden voor hun handelen, hetgeen zich vooral uitte in complimenten voor het initiatief en waardering voor de rol van de bestuursvoorzitter.

De navolgende tabel (Tabel 8.2) laat de zichtbaarheid van de eigenschappen van de businesscase zien, waarna per cluster weer een toelichting volgt.

Tabel 8.2: Zichtbaarheid eigenschappen businesscase ss Rotterdam

	Score	(Nagenoeg) Onzichtbaar	Beperkt zichtbaar	Zichtbaar	Ze er zichtbaar
Inhoudelijke elementen	0,6	x			
Tweezijdig karakter	0,3	x			
Oriëntatie belanghebbenden	0,9	x			
Dekking transformatieproces	0,3	x			

Ten aanzien van het cluster *Inhoud* laat de businesscase een wat vertekend beeld zien. Weliswaar werden de aanleiding, risico's, alternatieven, technologie, planning en organisatie allemaal in de businesscase benoemd. Deze werden echter dermate werd rudimentair en versnipperd weergegeven dat de feitelijke betekenis als nihil kan worden beschouwd. Hetzelfde geldt in grote lijnen voor het cluster *Karakter*. Een gedegen cijfermatige onderbouwing ontbrak. Wie dan zou verwachten dat kwalitatieve informatie de boventoon zou voeren, komt echter ook bedrogen uit. De verwijzingen naar maatschappelijke doelstellingen zijn dermate vaag en abstract geformuleerd dat het erop lijkt dat het wervende karakter van het businessplan belangrijker werd bevonden dan de afweging van inhoudelijke argumenten.

De businesscase is geschreven vanuit het perspectief van de eigenaren, waarbij een groot aantal potentiële stakeholders werd benoemd. Uit de analyse is echter niet gebleken dat deze stakeholders in het uitvoeringsproces een rol van betekenis hebben gespeeld, hetgeen erop duidt dat de businesscase een te optimistische voorstelling van zaken heeft gegeven.

Bovenstaande constateringën kunnen worden doorgetrokken naar het cluster *Transformatieproces*. In dit opzicht is de businesscase evenzeer abstract en gefragmenteerd. Verwijzingen naar investeringsbedragen, werkwijzen, resultaten en effecten zijn weliswaar benoemd, maar ook hier geldt dat de teksten meer wervend en enthousiasmerend van aard zijn dan dat zij feitelijke informatie bevatten.

De geschetste samenvatting ten aanzien van de zichtbaarheid van de ideaalmodellen biedt de navolgende paragraaf de gelegenheid om de belangrijkste faalfactoren in het gebruik van de businesscase te identificeren.

8.6.2 DE BIJDRAGE VAN DE BUSINESSCASE

Deze paragraaf zal zich beperken tot de meest in het oog springende factoren die bepalend zijn voor de bijdrage van de businesscase in dit dossier. Op basis hiervan worden de onderzoeksvragen 6 en 7 beantwoord voor zover het deze casus betreft.

Er liggen in deze casus zeer duidelijke relaties tussen de inhoudelijke kwaliteit van de businesscase enerzijds en de bijna catastrofale uitvoering van het project anderzijds. De planning uit het initiële businessplan was te zeer op hoofdlijnen gericht om er sturing van te kunnen verwachten. De fasering van activiteiten is bovendien als serieel voorgesteld. Dit was, gezien de aard en omvang van de renovatie en het grote aantal betrokken partijen, een veel te eenvoudige voorstelling van zaken. De aard en omvang van de werkzaamheden zijn ook niet gespecificeerd, waardoor veel ruimte ontstond voor interpretatieverschillen. Harde grenzen ten aanzien van de budgetten werden niet gesteld. Samen met het tekort aan overwogen handelingsalternatieven kon dit bijdragen aan enorme budgetoverschrijdingen. De cijfermatige onderbouwing van het initiële businessplan is gefragmenteerd en onvolledig. Bij kostenoverschrijdingen werd geredeneerd dat de exploitatieopbrengsten en ook de taxatiewaarden navenant zouden meegroeien. Daardoor bleef men spreken van een goede of sluitende businesscase. Er was overwegend sprake van een kortetermijnoriëntatie, waarbij

een masterplan ontbrak. De businesscase besteedde nauwelijks aandacht aan de organisatorische kaders waarbinnen het project moet plaats vinden. Mede door het ontbreken van risicobewustzijn en een systeem van risicomangement moesten problemen vervolgens ad hoc en tegen hoge meerkosten worden opgelost. Stakeholders werden daarbij te laat van informatie voorzien en stelden zich logischerwijs reactief op. Het initiële businessplan sprak van een groot aantal betrokkenen. Van de samenwerking met een groot deel van de genoemde partners moet geconstateerd worden dat deze niet zijn geëffectueerd. Essentiële partners zijn daarentegen bij het begin van het project onvoldoende (h)erkend. Kortom, de weinig zakelijke manier waarop invulling is gegeven aan de taak- en bevoegdheidsverdeling kon mede leiden tot de geschetste uitkomsten.

Wat betreft de invloed van contingentiefactoren en eventuele andere instrumenten van planning en control viel het volgende op. Ten tijde van de initiatiefase, in de eerste helft van het vorige decennium, kenmerkte de situatie zich in de zuidelijke Rotterdamse wijken door hoge werkloosheids- en criminaliteitscijfers. Welgestelde, veelal Nederlandse Rotterdammers, trokken weg, terwijl inwoners met een migratieachtergrond achterbleven. Over het algemeen heerste het gevoel dat inwoners in het algemeen en jongeren in het bijzonder een nieuw perspectief geboden moest worden en dat aanschaf en renovatie van de ss Rotterdam hierin een rol kon spelen. De economie was ten tijde van de aanschaf van de ss Rotterdam weer op gang gekomen na een lange periode van stagnatie. Maatschappelijk ondernemerschap kwam daarbij in zwang. Dit behelsde onder meer dat semi-publieke instellingen zich richtten op min of meer branchevreemde en vaak ook commerciële activiteiten, teneinde bij te dragen aan concrete maatschappelijke vraagstukken. Hierin paste dus ook het voornemen van Woonbron tot het creëren van leerwerkplekken voor leerlingen van het regionaal opleidingscentrum Albada College. Daarbij kwam dat het een tijdperk was van deregulering. Agentschappen, uitvoeringsorganisaties en ook wooncorporaties stonden veelal op afstand van het bevoegd gezag en kenden een grote mate van beleidsvrijheid. Woonbron had de door de haar gekozen invulling van haar taken een fors vermogen opgebouwd. Bewindspersonen volgden elkaar in hoog tempo op en ministeries werden georganiseerd.

In dit dossier hebben we gezien dat de projectsturing over de volle linie onvoldoende was. Zo ontbraken systemen van planning en control en geformaliseerde informatievoorziening richting stakeholders. Uitgangspunten van projectmanagement en contractmanagement werden niet gerespecteerd. In deze casus blijkt uit niets

dat men vanuit sturingsperspectief geprobeerd heeft alternatieve instrumenten in te zetten die in de functies van de businesscase zouden hebben kunnen voorzien. We moeten tevens constateren dat elke relatie tussen het gebruik van ss Rotterdam anno 2018 en de primaire maatschappelijke doelstelling van de woningcorporatie ontbreekt.

8.6.3 SAMENVATTING

Tabel 8.3 geeft, bij wijze van samenvatting middels de raakvlakkenmatrix, weer op welke wijze het gebruik van de businesscase op dat raakvlak in het bijzonder een (negatieve) bijdrage heeft geleverd aan de uitvoering van het project.

Tabel 8.3: Raakvlakkenmatrix ss Rotterdam

	Eigenschappen businesscase	Inhoud	Karakter	Belang-hebbenden	Transformatie-proces
Functies businesscase					
Managen duivelsvierkant		Men ging uit van een bijzonder eenvoudige en optimistische planning.			De omvang en aard van de output en outcome werden niet gespecificeerd.
Langetermijn-oriëntatie			Een cijfermatige onderbouwing van de plannen ontbrak.		Er was meerdere malen sprake van opschaling.
Organisatorische invulling		Er was sprake van gebrekkig risico-management.		De volledigheid en timing van de informatievoorziening liet te wensen over.	
Aansturen stakeholders				Er was sprake van een ongelukkige 'partnerkeuze'.	

INFOVERSUM GRONINGEN

"Als iets te mooi is om waar te zijn, is dat het meestal ook." ²²¹

9

²²¹ Motto van Markplaats, de grootste Nederlandse website voor aanbieders en vragers van (tweehands)goederen en diensten.

9.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk gaat over de bouw en exploitatie van een bijzondere bioscoop in de stad Groningen. Het Infoversum²²² moest door middel van 3D-projectie van films een bijdrage leveren aan de kennis en kunde van studenten en andere belangstellenden op het gebied van de natuur in het algemeen en de sterrenkunde in het bijzonder. Partijen die participeerden waren onder andere de Rijksuniversiteit Groningen (RUG), GasTerra, de Rabobank en de gemeente Groningen. Men beargumenteerde dat het initiatief ten eerste paste in de wens de stad te profileren als 'City of Talent'. Ten tweede ging men ervan uit dat het zou kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van het stadsdeel Ebbingekwartier. De gemeente was in eerste instantie slechts bereid een stuk grond dat al lange tijd braak lag, beschikbaar te stellen via een erfpachtconstructie. Dit gebeurde voor een symbolisch bedrag waarbij de tijdsduur beperkt was. Later bleek dat het niet bij een erfpachtconstructie zou blijven, maar dat de gemeente medeverantwoordelijk zou worden middels een lening van € 2,5 miljoen aan het Infoversum. Vrij snel na de opening ging het in financieel en bestuurlijk opzicht mis. De exploitatiekosten waren te hoog en de bezoekersaantallen vielen tegen. Van de mooie plannen uit het businessplan kwam niets meer terecht. Het Infoversum ging failliet en het futuristisch ogende gebouw werd verkocht aan een cateringbedrijf. Van de lening van € 2,5 miljoen euro voor het project zag de gemeente niets meer terug en ook de andere partijen leden financiële verliezen. Hoe dit mogelijk is geweest, leest u in dit verslag²²³, waarbij de nadruk vanzelfsprekend ligt op de rol van de businesscase²²⁴ in het besluitvormingsproces. Daarbij wordt gefocust op de rol van de gemeente Groningen.

222 Alternatieve benamingen: 3D-bioscoop/3D-theater, full-dome 3D theater, A Diamond in the Rough, Het spaceship in de stad, A crossing border theater en Pingpongbal (in een drol).

223 De analyse vond plaats in het late najaar van 2017 en er is gecheckt op nieuwe informatie in januari 2019.

224 Voor de analyse wordt gebruik gemaakt van het document *Infoversum Concept Organization Business-plan versie 2.0*. We stellen dit document gelijk aan het gebruik van de term 'businesscase' in het publieke debat, hoewel deze term niet nader is gedefinieerd, maar slechts in algemene termen wordt gebruikt door het college van B en W en raadsleden. Het businessplan zelf wijdt één frase aan het concept businesscase: "The businesscase is based on the following annual costs". Uit de tekst wordt herleid dat het daarbij gaat om de vertaling van het plan naar jaarlijkse kosten en opbrengsten. Uit het voorblad van het businessplan valt op te maken dat er twee versies zijn. Onduidelijk of er verschil zit tussen beide versies.

9.2 BESCHRIJVING VAN HET PROJECT

9.2.1 BEGIN

In 2010 meldde Target bv zich bij de gemeente Groningen als 'laatste schakel' voor het plan tot de bouw van het Infoversum. Het college van B en W toonde zich welwelwillend ten opzichte van initiatiefnemer de heer Valentijn door de gewenste erfpachtconstructie mogelijk te maken. Valentijn was op dat moment professor in de Astronomie aan de RUG en directeur van Target bv. Target bv²²⁵ richtte zich ten tijde van de initiatiefase nog vooral op big-datatoepassingen binnen de astronomie. Het Infoversum zou zich onder andere moeten gaan lenen voor projecties van het heelal. Studenten van de RUG vormden daarbij de belangrijkste doelgroep. Professor Valentijn schetste de aanleiding, in het jaarverslag van GasTerra, als volgt: "Tja, hoe gaan die dingen. Ik was met mijn dochter op vakantie in Hamburg en bezocht daar het planetarium. Ik dacht toen: dit moeten we ook in Groningen hebben, een verlengstuk van de 'big-datasystemen' en tegelijkertijd een brug naar het brede geïnteresseerde publiek. Daarnaast zouden commerciële activiteiten opgestart worden, zoals de verhuur van zalen en voorstellingen voor schoolklassen en particulieren. De gemeente was bereid een stuk braakliggend grond beschikbaar te stellen. In eerste instantie was de gemeente slechts financieel betrokken bij het plan via een erfpachtconstructie. Op 14 december 2010 besloot het college van B en W om de gemeenteraad voor te stellen in te stemmen met een erfpachttermijn van 13 jaar à € 1 per jaar. Dit voorstel wordt behandeld in de raadscommissie Ruimte en Wonen van 12 januari 2011. Hierin werden door raadsleden de volgende positieve punten naar voren gebracht:

- De ontwikkeling van het betreffende stadsgebied;
- Het bijzondere, eigentijdse karakter;
- De financiering en herkomst van het initiatief uit de markt;
- Het risico dat verondersteld werd te liggen bij de marktpartij.

Als inhoudelijke zorgpunten zag men onder andere:

- Eventuele concurrentie met het Groninger Forum;
- Optimisme omtrent bezoekersaantallen;
- Lage erfpachtsom in relatie tot het investeringsbedrag²²⁶.

²²⁵ Target bv is een publiek – private onderneming die nauw gelieerd is aan de RUG.

²²⁶ Genoemd wordt een bedrag van € 32 miljoen.

Wethouder De Vries gaf hierop namens het college van B en W een reactie. Hij ging onder andere in op de plannen met betrekking tot het terrein en achterliggende projecten, de herkomst van het plan (RUG en professor Valentijn) en het unieke karakter van het gebouw. Voor een beeld van de toonzetting volgen enkele citaten van de wethouder:

1. "(...) dat we als college wel gek zouden zijn om dat niet te faciliteren."
2. "(...) de vraag is of ze wel een sluitende businesscase hebben. Ik zou het eerlijk gezegd op dit moment niet weten."
3. "Je loopt hier eigenlijk nul risico. Het is vooral een fantastisch leuk initiatief."
4. "Organiseer nu even de verbeelding. Laten we dat nu een beetje doen jongens! Hartstikke leuk! Zomaar eventjes."

De Socialistische Partij (SP) maakte zich zorgen over de gemeentelijke financiën en stelde hier enkele vragen over. De wethouder antwoordde dat er geen risico's uit voort zouden komen, dat het een logische stap en een niet te missen kans betrof. De wethouder vervolgde: "Hoe het met de exploitatie zit, ik zou het niet weten. Dat moet u aan Valentijn vragen. Als 't niet kan, zetten we er gewoon nog een blokje jongerenhuisvesting neer en klaar is Kees. Er worden geen inkomsten misgelopen." Na het uiten van enkele verdere bedenkingen door de SP-fractie sloot de voorzitter de vergadering af: "Sluiten we toch maar af met de conclusie dat de commissie het een leuk idee vindt en dat het voorstel conform naar de raad kan". In de eerstvolgende raadsvergadering van 26 januari 2011 werd het voorstel, zonder inhoudelijke behandeling, met een hamerslag van de burgemeester aangenomen.

9.2.2 MIDDEN

Later bleek dat het niet bij een erfpachtconstructie zou blijven, maar dat de gemeente medeverantwoordelijk zou worden middels een lening van € 2,5 miljoen aan het Infoversum. Een periode van ambtelijk overleg en afstemming met het college van B en W resulteerde in een brief van het college aan de raad. Het college schreef dat de businesscase van het Infoversum op drie pijlers steunde:

1. Educatie en cultuur;
2. Business evenementen;
3. Entertainment.

De totale investeringen zouden naar schatting € 10,3 miljoen beslaan waarvan € 8,5 miljoen voor gebouw en de inrichting en € 1.8 miljoen voor de theaterpresentatie-uitrusting. Daarnaast was er sprake van € 730.000 voor bijkomende investeringen vanaf het moment van de aanvang van de exploitatie van het gebouw. Het college van B en W gaf per brief aan de raad aan besloten te hebben tot het verstrekken van de lening aan Stichting Infoversum en hiervoor een leningovereenkomst te hebben afgesloten. Daaraan werden de conceptstatuten van de stichting en enkele schetsen van het gebouw en referentiegebouwen toegevoegd. De businesscase/het businessplan maakte echter geen onderdeel uit van deze stukken. Het college schreef: "Mochten er na 11 mei 2012 geen wensen en bedenkingen zijn geuit, dan gaat het college de leningovereenkomst aan met de stichting Infoversum."

In de commissievergadering van 9 mei 2012 loofden de verschillende partijwoordvoerders het initiatief. Er was brede steun voor de gemeentelijke participatie in het Infoversum. Men zag dit nog steeds als een particulier initiatief dat een 'boost' kon geven aan het betreffende stadsgebied, waarbij het belangrijkste vraagstuk het realiteitsgehalte van het geschatte bezoekersaantal betrof. Alleen de Socialistische Partij (SP) wees expliciet op de financiële risico's. De wethouder gaf aan vertrouwen te putten uit de participatie van de Rabobank en dat het risico beperkt zou zijn tot € 241.000. Daarnaast gaf hij aan dat initiatiefnemer Valentijn een prima verhaal had bij het nut en de noodzaak van het project. Ook had de initiatiefnemer aangegeven reeds verzekerd te zijn van honderdduizend bezoekers. Opvallend was overigens het onzekere taalgebruik van de wethouder en zijn verwondering dat het businessplan niet bij de stukken zat. Hij haastte zich erbij te zeggen dat dat zijn verantwoordelijkheid niet was, maar zegde niettemin toe deze in de 'visietrommel' te leggen ter inzage. De voorzitter van de vergadering gaf aan dat er blijkbaar geen bedenkingen en wensen waren ingediend, de termijn hiervoor bovendien nagenoeg verstreken was en dat de lening aan het Infoversum derhalve niet zou worden geagendeerd voor de eerstkomende voltallige raadsvergadering. Alleen een SP-raadslid toonde zich daarover enigszins verrast maar liet het er verder ook bij. In 2013 ging de bouw van het Infoversum van start. Deze was vervolgens betrekkelijk snel na de besluitvorming gereed. Reeds op 17 juli 2014 vond de officiële opening van het Infoversum plaats door de commissaris van de Koning en de burgemeester. Stralend middelpunt vormde professor Valentijn.

9.2.3 EIND

In juli 2015 bleek dat het Infoversum met betalingsachterstanden kampte. De bezoekersaantallen vielen tegen en in november van datzelfde jaar viel het doek. In juli 2016 ging het gebouw over naar een groot cateringbedrijf voor een bedrag van € 450.000.

Direct nadat duidelijk werd dat het Infoversum in acute financiële nood verkeerde, blikte wethouder Van der Schaaf terug:

“Feitelijk moet je concluderen dat het plan een luchtkasteel is. Het businessplan, dat door iedereen gezien was en goedgekeurd²²⁷, had geen enkele goede grondslag. Voorgespiegelde bezoekers voor congressen zijn niet gekomen en de programmering bleek niet aantrekkelijk genoeg. We hadden de hoop dat het Infoversum een aanjager zou zijn voor het hele gebied. We zaten midden in de crisistijd. De bouw lag op zijn gat. Misschien was het wensdenken?”

Tegelijkertijd wees Van der Schaaf op de financiële toezeggingen van andere gerenommeerde partijen: “Op papier zag het er goed uit. Iedereen was enthousiast. De les die we hieruit trekken, is dat we te allen tijde tegenmacht moeten organiseren.”

Nadat bleek dat het Infoversum in zwaar weer verkeerde, heeft de Stichting, op aandringen van de gemeente, een taskforce ingesteld om een strategische heroriëntatie uit te voeren. Op 7 oktober 2015 rapporteerde het college aan de raad dat de hoofdoorzaken van de problemen lagen in het feit dat de aannames in het businessplan niet deugdelijk zijn gebleken. Daarnaast werd erop gewezen dat:

1. de investering te hoog was ten opzichte van de exploitatieperiode;
2. er te weinig eigen vermogen was om tegenvallers op te vangen;
3. de aflossingsperiode op leningen te kort was;
4. er geen extern haalbaarheidsonderzoek was gedaan op het businessplan.

Verschillende doorstartscenario's werden geschetst maar deze werden niet haalbaar of wenselijk geacht. Per brief van 7 oktober liet het college van B en W aan

²²⁷ Dit lijkt niet geheel conform de werkelijkheid. Het document is alleen ambtelijk getoetst en daarbij gematigd positief beoordeeld. Het is niet bij de besluitvormingsstukken voor de raad gevoegd. Aangenomen wordt dat het businessplan slechts achteraf in de zogenaamde 'visietrommel' is gedeponneerd.

de raad weten dat het de hoofdoorzaak van het faillissement zag in de aannames van het businessplan. Daarnaast trok het college van B en W een aantal lessen met betrekking tot:

1. Het organiseren van tegenmacht;
2. Het afstemmen met alle financiers;
3. De rollen en verantwoordelijkheden die duidelijker zouden moeten worden vastgelegd.

“Als iedereen zo enthousiast is over een plan, creëert dat een dynamiek waardoor kritisch denken niet meer plaatsvindt”, concludeerde fractievoorzitter Leemhuis van GroenLinks naar aanleiding van het rapport van de taskforce.

9.3 CONTINGENTIEFACTOREN

9.3.1 ALGEMENE OMGEVINGSFACTOREN

Groningen is een gestaag groeiende stad waarin de studentpopulatie een belangrijke rol speelt, waarvan de samenstelling van de raad een weerspiegeling vormt. Daarnaast speelt de transitie van een op industrie gebaseerde economie naar beleving en entertainment als aanjagers van de groei. Het omvormen van oude bedrijventerreinen is hiervan een concrete uitingsvorm. Groningen had een hoog ambitieniveau, blijkend uit bijvoorbeeld de realisatie en het Groninger Forum en de planvorming rondom OV-verbindingen. Dit veroorzaakte navenant veel politieke turbulentie. De linkse partijen zijn van oudsher goed vertegenwoordigd in de raad. Op 12 september 2012 viel het college van B en W (SP, PvdA, GL, D66) vanwege de financiële vraagstukken rondom het tramproject. Op Internationaal en landelijk niveau speelden de financiële en economische crisis en belangrijke rol.

9.3.2 INSTITUTIONELE EN MATERIËLE OMGEVING

De stichting Infoversum was verantwoordelijk voor het bouwen en exploiteren van een digitale-3D-dome-theater annex congrescentrum. Infoversum wilde een platform zijn voor de verspreiding van wetenschappelijke kennis onder het grote publiek middels visualisaties in een zo breed mogelijk spectrum, ingebed in een ‘cross-over’ van kunst, cultuur en wetenschap. Het gebouw én de programma-inhoud worden optimaal ingezet als medium. Het businessplan sprak van een groot aantal betrokken partijen zoals kennisinstituten, culturele organisaties, private ondernemingen en instellingen. De vraag is echter in hoeverre deze

daadwerkelijk hebben geparticipeerd. Uiteindelijk waren de belangrijkste partners de Rabobank, die in het leeuwendeel van de kredietbehoefte voorzag, en de gemeente Groningen, die vooral belang had bij de gebiedsontwikkeling. Daarnaast had de gemeente directe financiële belangen verbonden aan de erfpachtconstructie, de leningvoorwaarden en de exploitatie van de nabijgelegen parkeergarage. De gemeente had zitting in het bestuur Stichting Infoversum door een ambtelijke vertegenwoordiger. Target bv was de rechtspersoon die kon worden beschouwd als de aanjager van het gehele project. Dit betrof een publiek-privaat gefinancierde ICT dienstverlener. Een essentiële speler was voorts de Rijksuniversiteit Groningen door deelname aan Target bv en door deelname aan het bestuur van de stichting. Op de achtergrond was architectenbureau Archiview betrokken. Voor architect Van Palen was dit een unieke kans om een markant gebouw neer te zetten. Rottinghuis en Centraalstaal traden niet alleen op als bouwers, maar ook als medefinanciers.

9.3.3 INTRAPERSONLIJKE OMGEVING

Initiatiefnemer en geestelijk vader was de heer Valentijn (Edwin): professor Astronomical Information Technology aan de RUG. Namens de RUG nam ook mevrouw Landeweert (Rita) zitting in het bestuur van Stichting Infoversum. Vanuit de gemeente Groningen speelde ten tijde van het besluitvormingsproces in 2011 en 2012 PvdA-wethouder De heer De Vries (Frank) een hoofdrol. Hij toonde zich warm pleitbezorger van de ideeën van professor Valentijn. De heer Rehwinkel (Peter) bevestigde, in zijn ambt als burgemeester, met een klap van de voorzittershamer het akkoord van de gemeenteraad op de door het college van B en W ingediende voorstel. Hun PvdA-collega-wethouder de heer Van der Schaaf (Roeland) opereerde vervolgens ten tijde van het faillissement in 2015 als crisismanager. Hij nam het verlies namens de gemeente. Hierbij werd hij bijgestaan door zijn partijgenoot, de heer Den Oudsten (Peter), burgemeester van Groningen ten tijde van het afwikkelen van het faillissement.

9.4 DE EIGENSCHAPPEN VAN DE BUSINESSCASE

Ook in deze casus geldt dat het businessplan in het algemeen nogal summier informatie verschaftte. De bloemlezing ten aanzien van de elementen met betrekking tot de eigenschappen is hiervan de weerspiegeling. Deze is dus relatief kort.

9.4.1 INHOUD

Aanleiding

Het businessplan schetste als mogelijke aanleiding zeer kort de samenwerking met onderwijsinstellingen, industrie en publieke organen. De ontwikkeling van het Infoversum zou aanhaken bij de 'the strengths of the region'.

Risico's

Het businessplan besteedde geen aandacht aan eventuele risico's. Enkel wordt gesproken over een van de 'pijlers' betreffende het commitment van andere partijen, zoals de festivals. Ook werd de overeenkomst met de gemeente Groningen beschouwd als 'critical'. Het college van B en W gaf richting de raad aan dat "geconstateerd kan worden dat de exploitatie eveneens zoveel als mogelijk gewaarborgd is." De raad gaf bij het besluit omtrent de erfpacht aan dat de exploitatie voor honderd procent zeker moest zijn.

Alternatieven

Noch in het businessplan noch in de brief van B en W werden alternatieven gepresenteerd of tegen elkaar afgewogen.

Technologie

Het businessplan besteedde een hoofdstuk aan de technologie. Daaronder vielen de projectieapparatuur en de indeling en grootte van de projectiekoepel. Er werd, ten onrechte lijkt het, beweerd dat de ESA en Microsoft de stichting vrij hadden gesteld van licenties voor software. De benodigde techniek was, zo schetste men, een specialistische en dure aangelegenheid die in vijftien jaar zou worden afgeschreven. Men erkende dat het filmaanbod voor dit type projectie beperkt zou zijn.

Planning

Er was geen enkele vorm van planning in het businessplan opgenomen.

Organisatie

Het businessplan schetste, met een verwijzing naar het succes van Dierenpark Emmen, de oprichting van een stichting (Stichting Infoversum) waaronder drie bv's zouden ressorteren, te weten: Gebouw & beheer bv, IV Producties bv en IV Exploitatie bv. De activiteiten van de bv's werden summier toegelicht. Er werd gesproken van leden (members) van de stichting (foundation) en een 'entrance

fee'. Het management van de stichting zou bestaan uit vertegenwoordigers van educatie en cultuur en het Infoversum en een van de business-partners. Opvallend was echter vooral het ontbreken van een toezichthoudend orgaan.

9.4.2 KARAKTER

Kwantitatief

Het businessplan bevatte veertien tabellen met cijfers over bijvoorbeeld bezoekersaantallen en dekkingsgraden. Voor een ongeoefende lezer leek dit een stevig fundament op te leveren. Bij nadere beschouwing had men moeten kunnen inzien dat de onrealistische bezoekersaantallen, ondoordachte afschrijfkosten en onvolledige berekeningen op bedrijfseconomisch drijfzand gebaseerd waren.

Kwalitatief

Het businessplan was enthousiasmerend in zijn toonzetting en vormgeving. Er werd ruimschoots verwezen naar de bijzondere ervaring die met een bezoek aan het Infoversum werd opgedaan. Dit ondersteunde men door de visualisaties van het gebouw en de technische componenten. Het businessplan had een wervend karakter.

9.4.3 BELANGHEBBENDEN

Eigenaren

De investeerdersgroep (founders) betrof een gelegenheidsverband bestaande uit:

- Target bv: het belang van dit bedrijf betrof het toonbaar maken van astronomie en big-data voor het grote publiek;
- Gemeente Groningen: de belangen lagen in de ontwikkeling van het gebied, rente-inkomsten, aflossingsbedragen en parkeergelden;
- De Rabobank: aangenomen wordt dat het commerciële belang van de bank leidend is geweest om te participeren;
- GasTerra: deze organisatie gaf aan dat het initiatief paste binnen hun algemene visie op maatschappelijk verantwoord ondernemen.

In het businessplan werden de Hanzehogeschool en de provincie Groningen ook nog als mogelijke partners benoemd.

Andere stakeholders

Het businessplan sprak over de betrokkenheid van een groot aantal stakeholders. Ook de logo's van deze organisaties werden in het plan opgenomen. In hoeverre deze samenwerking is geformaliseerd en geëffectueerd, is overigens maar zeer de vraag. Het lijkt er zelfs op dat de initiatiefnemer te rooskleurig is geweest over zogenaamde 'gegarandeerde bezoekers' afkomstig van een van deze stakeholders. Over de invulling van onder andere het personeelsbeleid geeft het businessplan geen inzicht.

9.4.4 TRANSFORMATIEPROCES

Input

Naast de genoemde investeringsbedragen moest hierbij, aldus het businessplan, vooral gedacht worden aan de benodigde techniek en de materialen van het gebouw. Het moest een stalen constructie worden.

Proces

Er is weinig concrete procesinformatie voorhanden. De bedrijfsvoering moest vooral 'lean' zijn.

Output

Het businessplan gaf inzicht in de ambitie te voorzien in een futuristisch, 'eye-catching' gebouw dat toeristen en andere bezoekers moest trekken. De programmering had moeten bestaan uit:

1. Entertainment zoals films over natuur, geschiedenis en technologie;
2. Education en arts waaronder lezingen en debatten;
3. 'Business-to-business'-activiteiten, waaronder netwerkevenementen en productpresentaties.

Outcome

Het businessplan kende een groot aantal, vaak abstracte, verwijzingen naar mogelijke outcome-factoren. Onderstaande uitspraak geeft de essentie daarvan aardig weer:

"A crossing border, unique mix of multifunctional, cultural and educational theater forming a highlight in the northern region, bringing digital shows to a large audience through immersive visualization on a full dome projection. The goal is to have at least 265.000 visitors."

9.5 DE FUNCTIES VAN DE BUSINESSCASE

Deze paragraaf laat zien in hoeverre de elementen van het ideaalmodel met betrekking tot de functies van de businesscase, in dit dossier zichtbaar waren.

9.5.1 MANAGEN DUIVELSVIERKANT

Voldoende middelen

De financiering was, volgens gemeentelijke bron, als volgt verdeeld over de drie partijen:

1. Target bv: € 2,8 miljoen + bijkomende investeringen voor diensten;
2. Rabobank: € 5,0 miljoen;
3. Gemeente: € 2,5 miljoen.

Overigens werd ook nog gesproken over bijdragen van de bouwers Rottinghuis en Centraalstaal en participant GasTerra, waarover verder geen informatie bekend is. Daardoor waren de totale investeringskosten alsmede de verdeling niet geheel eenduidig te achterhalen. De gemeente participeerde in elk geval voor € 2,5 miljoen. Ogenscheinlijk leverde de rondgang langs de Rabobank en de gemeente in combinatie met de inbreng van GasTerra en Target bv voldoende budget op voor de bouw van het Infoversum. Valentijn zelf zei hierover: "Dat heeft te maken met een onhebbelijke eigenschap van me. Als ik ergens m'n tanden inzet, laat ik niet snel los. Ik ben er in ieder geval trots op dat het volgens plan en binnen de bouwbegroting is gerealiseerd." Toch moet ook en vooral geconstateerd worden dat de overige investeringen en inspanningen op het gebied van marketingcommunicatie ruim onvoldoende waren om het beoogde aantal bezoekers te trekken en om de aanloopverliezen te dekken.

Budgettaire kaders

De gemeente rapporteerde dat de bouw van het Infoversum tussen 2013 en juni 2014 binnen het budget en de beoogde tijd plaats had gevonden. Er is echter niet gezorgd voor voldoende middelen om aan de verplichtingen richting werknemers en schuldeisers te voldoen voor de lange termijn. Ten aanzien van de betalingen van de rente en aflossing toonde de gemeente zich flexibel. Men ging akkoord met een verlate eerste betaling en leek bereid om met zowel de leentermijn als de erfpachtperiode flexibel om te gaan.

Maatregelen volgens plan

Er was geen planning in het businessplan/de businesscase opgenomen. Het college van B en W sprak aanvankelijk over een geplande opening van het Infoversum in 2013. De bouw van het theater had prioriteit en het gebouw werd dan ook binnen de gestelde termijn (juli 2014) opgeleverd. Er zijn echter ten minste vier met elkaar samenhangende discontinuïteiten waar te nemen:

1. De lening liep weliswaar parallel aan de erfpachtperiode van dertien jaar, maar het gebouw zou in vijftientig jaar worden afgeschreven. Opmerkelijk lang is de afschrijvingsperiode van vijftien jaar op de techniek;
2. Ten aanzien van de overgang tussen oplevering en exploitatie zien we een grote discontinuïteit. Maatregelen, zoals marketingactiviteiten en wervingscampagnes, om een succesvolle start te kunnen waarborgen, zijn niet of onvoldoende getroffen;
3. Tegenvallende bezoekcijfers konden niet worden opgevangen doordat een financiële buffer/voorziening ontbrak;
4. Tot slot kwam het aantrekken van een directeur om de bezoekcijfers op te krikken, ruim te laat.

Duidelijke gespecificeerde doeleinden

De realisatie van het gebouw betrof een redelijk concreet en overzichtelijk ontwerp. Dit werd aan de hand van schetsontwerpen gevisualiseerd.

Gericht op maximalisatie

De doelstellingen van het Infoversum waren, in een enthousiasmerende toonzetting, zeer ambitieus geformuleerd. Deze betroffen zowel het ontwerp, de techniek als de belevingswaarde van het Infoversum voor het publiek. De doelstellingen werden echter niet vertaald in concrete maatregelen, handelingsalternatieven en instrumenten.

9.5.2 LANGETERMIJNORIËNTATIE

Langetermijnhorizon

Het project had weliswaar een doorlooptijd van dertien jaar, maar de focus van het college en de raad lag toch voornamelijk op de korte termijn. Het was crisis, dus het initiatief werd snel en breed geaccepteerd. De gemeenteraad leek het bovendien te druk te hebben voor een zorgvuldig afwegingsproces. De

agendadruk leek bepalend voor de kwaliteit van de afwegingen. De voorzitter van de raadscommissie versterkte deze kortetermijnnoriëntatie door een positieve grondtoon ten aanzien van de stukken van het college. Ook de voorzitter van de raadsvergadering (burgemeester Rehwinkel) hamerde het stuk af zonder discussie of tegenspraak te organiseren. Vanuit de raad werd geopperd om de erfpachttermijn te beperken tot vijf jaar. Ook de ambtelijke beoordeling van de businesscase had een termijn van vijf jaar als tijdsspanne, terwijl de afschrijvingstermijn van een gebouw doorgaans vijftientwintig tot dertig jaar bedraagt.

Analytische/holistische afweging alternatieven

Er was sprake van één enkel ontwerp. Alternatieven werden niet tegen elkaar afgewogen. Het businessplan is daarbij 'ambtelijk getoetst' en daarbij slechts gematigd positief bevonden. De wethouder sprak in termen van "een fantastische kans" en "de verbeelding laten spreken". Daarbij gaf hij zelf aan niet te weten of er wel een 'sluitende' businesscase was. Hij gaf in eerste instantie (erfpachtovereenkomst) aan geen risico's te zien en schatte in tweede instantie (lening) de hoogte van het risico te laag in. Noch het college, noch de raad hebben op deze zaken doorgevraagd. De grondtoon was op intuïtieve gronden: 'hartstikke leuk'. Enkel op deelaspecten werden enkele kritische vragen gesteld. Een zakelijke, holistische afweging is echter ook door de raadsleden niet gemaakt.

Inzet businesscase gedurende hele looptijd

De businesscase is niet of slechts minimaal behandeld in de gemeenteraad. De raad heeft er geen goede notie van kunnen nemen en de ambtelijke toetsing is onvoldoende gebleken. Van tussentijdse afweging is niets gebleken en de evaluatie achteraf bevatte weliswaar aannemelijke bevindingen en conclusies²²⁸ maar volgde te kort op het faillissement en was daardoor bovendien gepolitiseerd.

Anticipatief gedrag

Het verhaal van initiatiefnemer Valentijn was in alle opzichten leidend. De regie vanuit het college van B en W op het proces was zwak. Het initiatief werd gezien als een kans die zich aandiende. Sterker nog: als een niet te missen kans. Ook werd blindgevaren op de koers van de Rabobank. Argumenten ten aanzien van de exploitatie van de nabijgelegen parkeergarage werden later in het discours ingebracht.

228 Alsmede enkele belangrijke onzuiverheden ten aanzien van het toetsproces.

De raad toonde zich volgbaar. Er werden wel wat kritische kanttekening geplaatst ten aanzien van zowel de erfpachtconstructie (januari 2011) als de lening van € 2,5 miljoen (april/mei 2012), maar tot andere afwegingen leidde dat niet. De raad stemde unaniem in en ging stilzwijgend akkoord. De benodigde stukken (businessplan) werden bovendien niet meegestuurd en lagen vervolgens zo kort ter inzage dat men niet meer in kon grijpen. Geen enkel raadslid vroeg om meer tijd of een zorgvuldiger besluitvormingsproces. Pas toen het Infoversum in acute financiële problemen verkeerde, werd door de nieuwe wethouder daadkrachtig ingegrepen.

9.5.3 ORGANISATORISCHE INVULLING

Oplossen knelpunten

Reeds op 7 september 2014 verzocht het Infoversum aan de ambtelijke organisatie om uitstel van de eerste termijnbetaling voor rente en aflossing. Het verzoek was om deze per 1 april 2015 te mogen voldoen. De wethouder werd hierover echter pas op 19 januari 2015 geïnformeerd. Toen werd ook een nieuwe directeur aangesteld, die de opdracht kreeg de bezoekersaantallen te verhogen. Men stelde toen nog dat uitstel geen financiële gevolgen zou hebben. Op 27 januari 2015 besloot het college om de leningovereenkomst aan te passen. Deze kwam echter niet ondertekend retour van het Infoversum. Ook bleef het Infoversum wederom in gebreke ten aanzien van de betaling van de rente en aflossing. Het Infoversum verzocht daarop om de erfpacht alsmede de looptijd te verlengen tot twintig jaar. Het college toonde zich in eerste instantie welwillend, maar toen bleek dat de financiële problemen nog erger waren dan gedacht, werd de steun ingetrokken. Eind juni 2015 traden de voorzitter van het Infoversum en het bestuurslid namens de gemeente terug. Achteraf zag men dat de betalingsproblemen zich niet alleen richting de gemeente voordeden. Het dossier Infoversum bleek namelijk al sinds oktober 2014 te zijn ondergebracht bij de afdeling bijzonder beheer bij de Rabobank.

Informatie-, communicatie- en controlesysteem

In deze casus ontbrak een communicatie- en controlesysteem. Partijen vertrouwden op elkaar zonder dat afstemming plaatsvond. Ook ontbrak een heldere bestuursstructuur. Besluitvorming vond plaats in een sfeer van 'ouwe-jongens-krentenbrood'. Goede relaties en goed vertrouwen leken belangrijker dan de implementatie van beheersmaatregelen.

Taak- en bevoegdheidsverdeling

In de casus Infoversum Groningen kunnen vraagtekens gesteld worden bij de volgende zaken:

1. Hoe de bestuurders namens de gemeente en de RUG gepositioneerd waren. Onhelder was uit wiens naam zij opereerden. Die van het Infoversum of van de vertegenwoordigende organisatie?
2. Er waren aanwijzingen dat de functies van directeur en penningmeester onvoldoende gescheiden waren;
3. Er waren geen afspraken gemaakt over de financiering. Partijen vertrouwden elkaar stilzwijgend, de lijnen liepen via de initiatiefnemer.

In algemene zin ontbrak het aan een duidelijke bestuursstructuur en de bijbehorende gedragscode en organisatiecultuur.

9.5.4 AANSTUREN STAKEHOLDERS

Materieel commitment

Aanvankelijk toonden partijen zich trots om een bijdrage te mogen leveren. GasTerra bijvoorbeeld meldde dat het bedrijf het mede mogelijk hadden gemaakt dat het Infoversum, het enige full-dome 3D-theater van Nederland, zijn deuren kon openen voor het publiek: "In het Infoversum kon het publiek kennismaken met wetenschap in de breedste zin van het woord. Door middel van films, tentoonstellingen, lezingen, concerten en congressen zou de bezoeker op 'ontdekkingstocht' gaan." GasTerra was samen met de Rijksuniversiteit Groningen, de gemeente Groningen en Target bv 'foundingpartner' van het Infoversum. Toen bleek dat er grote tekorten in de exploitatie waren en er geen vertrouwen meer was in het aangepaste businessplan, trokken de gemeente en de RUG zich publiekelijk terug. GasTerra hield zich op de vlakte.

Minimalisatie aantal uitvoerende partijen

Het aantal betrokken partijen was redelijk beperkt. Het project betrof een lokaal project met regionale aspecten. Des te opmerkelijk is het dus dat er weinig openlijke, directe en formele afstemming heeft plaatsgevonden tussen deze partijen.

Belonen en bestraffen

Door de afwezigheid van een bestuursstructuur ontbrak de formele mogelijkheid tot belonen en bestraffen grotendeels. Professor Valentijn werd in immateriële zin lange

tijd beloond. Hij heeft zichzelf op het schild gehesen en is daar door zijn omstanders lange tijd op rondgedragen. Na de financiële problemen en zijn terugtreden als bestuurder heeft zijn imago, in ieder geval in het zakelijke domein, een flinke deuk opgelopen. De vraag of er sprake was van bestuurdersaansprakelijkheid ofwel wanbeheer heeft lange tijd publiekelijk boven zijn hoofd gehangen.

9.6 ANALYSE EN SAMENVATTING

Deze afsluitende paragraaf kent, overeenkomstig de slotbeschouwing op de vijf andere casestudies, drie doelstellingen, namelijk:

- A. Allereerst verstrekken we in Paragraaf 9.6.1 een samenvatting ten aanzien van de gegevens die deze casus leverde voor de beantwoording van onderzoeksvraag 5 van dit proefschrift, te weten: welke elementen van de ideaalmodellen zijn in de praktijk zichtbaar?
- B. Ten tweede gaan we, in Paragraaf 9.6.2, in op de succes- en faalfactoren van het gebruik van de businesscase (onderzoeksvraag 6). Daarbij maken we ook weer enkele opmerkingen met betrekking tot de invloed van contingentiefactoren en eventuele andere instrumenten van planning en control (onderzoeksvraag 7);
- C. Ten derde bieden we in Paragraaf 9.6.3, bij wijze van samenvatting, een overzicht van de inzichten in de raakvlakkenmatrix.

We vervolgen de studie nu dus met een samenvatting ten aanzien van de elementen van de ideaalmodellen.

9.6.1 ZICHTBAARHEID ELEMENTEN IDEAALMODELLEN

Deze paragraaf gebruikt bij wijze van samenvatting, overeenkomstig de afsluitende paragraaf van de voorgaande casestudies, twee tabellen die betrekking hebben op respectievelijk de functies en de eigenschappen van de businesscase. Tabel 9.1 laat ten eerste zien dat de elementen van het ideaalmodel met betrekking tot de functies van de businesscase in deze casus niet of nauwelijks zichtbaar²²⁹ zijn. Na de tabel volgt de toelichting.

²²⁹ De scoreverdeling voor beide tabellen is als volgt: (Nagenoeg) Onzichtbaar ($\geq 0 \leq 1$); Beperkt zichtbaar ($>1 \leq 2$); Zichtbaar ($>2 \leq 3$); Zeer zichtbaar ($> 3 \leq 4$). Op basis van deze scores vindt ook nadere analyse plaats in Hoofdstuk 11.

Tabel 9.1: Zichtbaarheid functies businesscase Infoversum Groningen

	Score	(Nagenoeg) Onzichtbaar	Beperkt zichtbaar	Zichtbaar	Ze er zichtbaar
Managen duivelsvierkant	1,5		x		
Langetermijnoriëntatie	0,0	x			
Organisatorische invulling	0,2	x			
Aansturen stakeholders	2,3			x	

Het cluster *Managen duivelsvierkant* toont dat de focus lag op de bouw van het Infoversum. Deze was dan ook betrekkelijk snel na de besluitvorming gereed. Men zou hier zelfs van een succes kunnen spreken. De op maximalisatie gerichte opzet van het 3D-theater werd niet ondersteund door een gedegen bedrijfsvoering. Toen er problemen ontstonden ten aanzien van de betalingen aan de gemeente, toonde de gemeente zich flexibel. Pas toen bleek dat problemen nog veel groter waren dan gedacht, trok de gemeente zich snel en definitief terug uit het project.

Ten aanzien van het cluster *Langetermijnoriëntatie* valt op dat de scores in deze casus zeer negatief uitvallen. Het initiatief diende zich voor de gemeente aan als een spontane kans. Argumenten waarom het initiatief zou passen in de koers van de gemeente werden erbij gezocht. Het betrof een initiatief dat ondersteund 'moest' worden. De beraadslagen op basis van de businesscase waren minimaal en alternatieven werden in het geheel niet overwogen.

Het cluster *Organisatorische invulling* laat zien dat de sturing ten aanzien van knelpunten in het algemeen en de informatievoorziening in het bijzonder sterk te wensen overliet. Het lijkt erop dat men niet alert genoeg is geweest toen de problemen zich openbaarden. Vanuit de gemeente escaleerde men niet stapsgewijs, waardoor het faillissement alsnog als een verrassing kwam. Een heldere taak- en bevoegdheidsverdeling, waarvan ook geen sprake was, had dit mogelijk kunnen voorkomen.

De *aansturing van stakeholders*, het laatste cluster van het ideaalmodel laat zien dat een beperkte groep investeerders materieel commitment aanging. Van een groot aantal andere partijen, die genoemd zijn in het businessplan, moet echter geconstateerd worden dat de beoogde samenwerking nooit is geëffectueerd. De financierende partijen hebben blind vertrouwen gehad. Aan het niet nakomen van afspraken zijn geen consequenties verbonden. Sterker nog: de initiatiefnemer is lange tijd in ruime mate, vooral in immaterieel opzicht, beloond voor zijn op drijfzand gebaseerde ideeën en inspanningen.

Tabel 9.2: Zichtbaarheid eigenschappen businesscase Infoversum Groningen

	Score	(Nagenoeg) Onzichtbaar	Beperkt zichtbaar	Zichtbaar	Ze er zichtbaar
Inhoudelijke elementen	0,2	x			
Tweezijdig karakter	1,0	x			
Oriëntatie belanghebbenden	1,5		x		
Dekking transformatieproces	2,3			x	

Wat betreft het cluster *Inhoud* laat deze tabel een ontluisterend beeld zien van het businessplan. Er werd kort ingegaan op de aanleiding, al was dit misschien meer een gelegenheid die te baat werd genomen. Het functioneren van de toekomstige organisatie werd besproken in abstracties. Risico's werden niet als zodanig benoemd, alternatieven in het geheel niet geschetst. Ook van een planning ontbrak ieder spoor.

Met betrekking tot het cluster *Karakter* viel op dat elke basis voor het gepresenteerde cijfermateriaal ontbrak. Het stuk getuigde op dit punt van naïviteit en van een kinderlijk optimisme. Ook de gepresenteerde kwalitatieve overwegingen waren summier en van een hoog entertainmentgehalte.

Over het cluster *Belanghebbenden* valt op te merken dat er een groot aantal belanghebbenden werd aangehaald. Gesuggereerd werd dat deze partijen allen enthousiast zouden participeren of diensten zouden afnemen. Uiteindelijk bleek nergens uit dat dit ook daadwerkelijk het geval is geweest. Een veel te optimistische voorstelling van zaken dus. De eigenaren ('founders') werden tamelijk concreet benoemd, waarbij de gemeente Groningen later werd toegevoegd als medefinancier.

Het cluster *Transformatieproces* laat een wisselend beeld zien. Er werd bijvoorbeeld gesproken over investeringsbedragen en materialen, maar de onderbouwing bleef vervolgens achterwege. Ten aanzien van het proces ontbrak concrete informatie, terwijl de 'output' werd beschreven in termen van bedrijfsactiviteiten en pijlers van de exploitatie. Het gebouw en de ruimten werden middels schetsen en tekeningen inzichtelijk gemaakt. Over de effecten sprak het businessplan daarentegen weer in abstracties en hyperbolen.

9.6.2 DE BIJDRAGE VAN DE BUSINESSCASE

Bij wijze van zelfrestrictie zal de analyse zich weer beperken tot de meest in het oog springende factoren die bepalend zijn voor de bijdrage van de businesscase in dit dossier. Op basis hiervan worden de onderzoeksvragen 6 en 7 beantwoord voor zover het deze casus betreft.

Ten eerste leidden de onvolledige en te rooskleurige voorspellingen met betrekking tot kosten, bezoekersaantallen, inkomsten en bijdragen van participanten niet zozeer tot vertraging in de bouw van het Infoversum, maar wel tot des te grotere problemen in de exploitatiefase. Ten tweede is de inhoudelijke behandeling van het businessplan in de gemeenteraad als onzorgvuldig en onvolledig te kwalificeren. Het stuk werd niet of veel te laat ter inzage aangeboden. Bovendien werd het voornemen tot de verstrekking van de lening behandeld in een commissievergadering en niet in de voltallige gemeenteraad. Blijkbaar achtte men het financiële belang en de bijbehorende risico's gering en was er veel vertrouwen in de deelnemende partijen. Nog plausibeler is echter dat er simpelweg geen tijd was voor een inhoudelijke behandeling. Bovendien bleef een grondige evaluatie van het gehele besluitvormingsproces achterwege. De wethouder keek kort na het faillissement weliswaar terug en toonde zich daarbij kritisch over de rol van de gemeente, maar nam niet alle aspecten grondig mee. Hierdoor ontnam de gemeente zich de kans om van de ervaringen te leren. Ten derde kan worden geconstateerd dat te weinig is geanticipeerd op de exploitatiefase, hoewel enkele raadsleden hier wel op hebben gewezen. Het businessplan besteedde nagenoeg geen aandacht aan de bedrijfsvoering in het algemeen en de commerciële kant in het bijzonder. Het gevolg is dat de schuldensituatie snel precair kon worden. Ten vierde kan worden gezien dat men te weinig alert reageerde op problemen en maatregelen te laat nam. De inzet van een marketingdeskundige kwam bijvoorbeeld ruim te laat. Het ambtenarenapparaat van de gemeente stelde zich in eerste instantie flexibel op ten aanzien van de overeengekomen betalingsverplichtingen en pachtcondities. De gemeentebestuurders werden pas in een laat stadium op de hoogte gesteld van de betalingsproblemen, waarmee de mogelijkheden en de bereidheid om een reddingsoperatie op gang te zetten, verloren gingen. Van het aanvankelijke enthousiasme was weinig meer over. Uit de omgevingsanalyse valt ook de nodige informatie te halen om deze investeringsbeslissing te kunnen begrijpen. De stad Groningen kampte met een overvolle agenda als gevolg van torenhoge ambities enerzijds en zorgelijke economische ontwikkelingen anderzijds. Deze ontwikkelingen betroffen onder andere de bouw van het Groninger Forum, de plannen rondom hoogwaardig

openbaar vervoer en forse bezuinigingsopdrachten die zich aandienden aan de vooravond van drie majeure decentralisaties in het sociaal domein. Daarbij speelt mogelijk mee dat de vanzelfsprekende aanwezigheid van de RUG. Het initiatief van professor Valentijn werd zonder veel weerstand overgenomen.

Voor de analyse werd gebruik gemaakt van het document *Infoversum Concept Organization Business-plan versie 2.0*. Uit de tekst werd herleid dat het daarbij ging om de vertaling van het plan naar jaarlijkse kosten en opbrengsten. Nergens uit de analyse blijkt dat in deze casus alternatieve instrumenten van planning en control, die wellicht het drama hadden kunnen voorkomen, een rol van betekenis hebben gespeeld. Kortom, men baseerde de besluitvorming hoofdzakelijk op de term 'businesscase' zonder dat men een gezamenlijk beeld had van wat men daaronder verstond. In de aanloop van het project werd, zoals we al in het eerste hoofdstuk zagen, de term 'businesscase' gekoppeld aan de volgende overwegingen:

- De hoogte van het budget;
- De rol van de gemeente om het plan te faciliteren;
- De mate waarin de gemeente risico het draagt;
- De vraag of er sprake is van een sluitende businesscase.

In een later stadium verwees de businesscase naar een tastbaar businessplan in het algemeen en naar de volgende betekenissen in het bijzonder:

- De thematische pijlers waarop het initiatief steunt;
- De investeringsbedragen en de initiële kosten van de exploitatie;
- Het stuk dat voorgelegd zou moeten zijn aan de gemeenteraadsleden;
- Het plan dat achteraf gezien geen enkele goede grondslag had.

We zien in deze casus ook dat de businesscase een onderdeel van het businessplan betreft. Kortom, men had geen gezamenlijk beeld of eenduidig criterium om tot besluitvorming over te kunnen gaan. De casus Infoversum Groningen roept verder een aantal ethische vragen op die, omdat ze buiten het directe doel van deze studie vallen worden opgenomen in Hoofdstuk 12.

9.6.3 SAMENVATTING

Tabel 9.3 geeft, bij wijze van samenvatting middels de raakvlakkenmatrix, weer op welke wijze het gebruik van de businesscase op dat raakvlak in het bijzonder een bijdrage heeft geleverd aan de besluitvorming rondom het gemaal in Lauwersoog.

Tabel 9.3: Raakvlakkenmatrix Infoversum

	Eigenschappen businesscase	Inhoud	Karakter	Belanghebbenden	Transformatieproces
Functies businesscase					
Managen duivelsvierkant			Cijfermateriaal werd onvoldoende doorberekend.		Men overschatte de bezoekersaantallen en de inkomsten.
Langetermijnoriëntatie		Er was sprake van een gehaast en onzorgvuldig besluitvormingsproces.		Het besluitvormingsproces en de resultaten zijn ex-post onvoldoende geëvalueerd.	
Organisatorische invulling		Er is een discontinuïteit tussen de bouw en de exploitatiefase waarneembaar.			Men had onvoldoende inzicht in de bedrijfsvoeringsaspecten.
Aansturen stakeholders			De toonzetting van de stukken en de beraadslagingen was enthousiasmerend.	Het gedrag van de betrokkenen is als reactief te karakteriseren.	

IGBO HOOFDDORP

"A prudent question is one half of wisdom" ²³⁰

10

10.1 INLEIDING

De gemeente Haarlemmermeer en de Stichting Openbaar Primair Onderwijs Haarlemmermeer (SOPOH) hebben aan adviesbureau Berenschot gevraagd om een businesscase op te stellen. Op basis van deze businesscase konden de gemeente en de stichting dan beslissen of zij daadwerkelijk een school voor internationaal georiënteerd basisonderwijs (IGBO) wilden oprichten. Ook kon de gemeente Haarlemmermeer op basis van deze businesscase bezien óf ze bereid was een financiële tegemoetkoming te verstrekken, en zo ja, wélke. Het idee voor een internationale school speelde al enige tijd binnen de gemeente, maar kwam in een stroomversnelling terecht door het optreden van de heer Solanki, die succesvol ijverde om een internationale school daadwerkelijk van de grond te krijgen. Solanki is een kennismigrant uit India die sinds 2009 in de gemeente Haarlemmermeer werkzaam was. Voor internationale basisscholen in de regio bestond een lange wachtlijst. Solanki: "Het is een groot probleem dat zo'n school ontbreekt. De gemeente moet echt iets doen." In deze casus wordt vanuit het perspectief van de gemeente Haarlemmermeer bekeken hoe het besluitvormingsproces is verlopen en welke argumenten men gebruikte om de oprichting van de school mogelijk te maken.

10.2 BESCHRIJVING VAN HET PROJECT

10.2.1 BEGIN

Uit het rapport *Deuren Open* van de rijksoverheid uit 2010 bleek dat de kwaliteit en het aanbod van internationaal onderwijs in Nederland uitstekend zijn, maar dat de informatie daarover richting internationale bedrijven, kennismigranten en internationale topuniversiteiten, voor verbetering vatbaar was. Bovendien werd internationaal basisonderwijs alleen gedoogd. Juridisch gezien mocht onderwijs in Nederland namelijk alleen in het Nederlands worden gegeven. Dat moest veranderen. Goed internationaal onderwijs is, zo werd gesteld, een belangrijke vestigingsvoorwaarde voor internationale bedrijven en voor hun werknemers. Daarop kreeg IGBO een juridische basis door de *'Wijziging van de Wet op het primair onderwijs in verband met de wettelijke verankering van afdelingen voor internationaal georiënteerd basisonderwijs'*. Hierbij werd aangegeven dat een goed haalbaarheidsonderzoek essentieel is voor het verkrijgen van de IGBO-licentie. Schoolbesturen, zo betoogde het Rijk, moeten daarom alert zijn op de kwaliteit van het onderzoeksbureau dat het haalbaarheidsonderzoek uitvoert. Voor de gemeente Haarlemmermeer begon het onderwerp pas te spelen toen

Solanki op persoonlijke titel, een haalbaarheidsverkenning bij de gemeente presenteerde. De VVD-fractie nam het initiatief over door de oprichting van de internationale school in het najaar van 2016 in te brengen in de behandeling van de begrotingsstukken voor het daaropvolgende jaar. Er werd op 15 december van dat jaar een bijzondere raadssessie belegd. In het verslag van deze sessie vinden we de volgende vier verwijzingen²³¹ naar de term ‘businesscase’ die de essentie van het debat illustreren. Een raadslid vroeg naar de mate waarin de gemeente de school gaat faciliteren:

“Hoeveel gaat dat de gemeente inderdaad kosten? En wat is de baat hiervan? Dat is niet concreet weergegeven... Dus ik ben wel benieuwd naar een businesscase voor een internationale school. En wanneer slaagt zo’n project? En als het een hebbedingetje is, heb ik een beetje dezelfde beleving als de heer Den Butter. Is het wel echt nodig? Dat zou uit de cijfers moeten blijken.”

Een ander raadslid verzoekt om aanvullende informatie:

“Dat maakt uit voor hoe snel je bij het break-evenpoint kunt geraken. Daar hangt weer van af welke vragen we eventueel aan u gaan stellen, zowel op huisvestingsgebied, als eventueel aan bijdrage in de aanloopkosten. Maar daar kan ik nu echt niets zinnigs over zeggen anders dan dat ik de businesscase nog niet heb gezien...”

De wethouders Elzakalai en Nederstigt over de businesscase:

“Tot die tijd wordt gevraagd om een investering. Wie doen dat? In de eerste plaats SOPOH en in de tweede plaats de regio want dat is weer een uitvoeringsplan van die afspraken en dat wordt via het PRES²³² geregeld. Ik kan op geen enkele manier zeggen, want dan moeten we eerst de businesscase zien, of er een fysieke bijdrage of een bijdrage in geld, of in andere zaken als huisvesting aan de gemeente wordt gevraagd. Maar dat is dan natuurlijk weer een voorstel dat dan ook naar u toe komt.”

Ten slotte vroeg een raadslid zich af: “Hoe gaat dat dan, komt dat geld dan onze kant op? Dat is een afspraak die elders²³³ zal worden gemaakt, afhankelijk van

231 Omwille van de leesbaarheid is afgeweken van de chronologie van de raadssessie.

232 Platform Regionaal Economische Structuur, zie Paragraaf 10.3.2.

233 In het Pres-overleg.

de businesscase die er ligt en de behoefte die er is. Je zult wat aanloopverlies en dat soort zaken moeten kunnen opvangen.”

10.2.2 MIDDEN

De discussie uit de raadsessie kreeg een vervolg in het *Eindrapport kwantitatief haalbaarheidsonderzoek IGBO* van onderzoeksbureau Decisio. Uit dit rapport is gebleken dat er voldoende animo zou moeten kunnen zijn om binnen vijf jaar een toekomstbestendige internationaal georiënteerde school te starten. Er werden verschillende methodieken gepresenteerd die een inschatting gaven van het potentiële leerlingenaantal. Op basis hiervan verscheen in november 2016 vervolgens het rapport *Businesscase oprichten internationale school Haarlemmermeer* van Berenschot. Het college besloot op 28 februari 2017, onder voorbehoud van goedkeuring van de *Voorjaarsrapportage 2017* door de raad, tot:

1. Het indienen van een aanvraag bij het Platform Regionaal Economische Structuur (PRES) van de Metropoolregio Amsterdam (MRA) voor de toekenning van € 264.000,- aan PRES-middelen, een bedrag dat gelijkstaat aan 50% van de geraamde kosten;
2. Het betrekken van de dekking van de ‘overige kosten’ bij de integrale afweging bij de Voorjaarsrapportage 2017. Deze ‘overige kosten’ bestonden uit een bedrag van maximaal € 300.000,- voor de periode 2018 tot 2021;
3. Het toekennen van een subsidiebijdrage aan SOPOH voor de opstart- en aanloopkosten van een te realiseren aanbod voor internationaal basisonderwijs;
4. Het vaststellen van de subsidiebijdrage op maximaal € 150.000,- voor het jaar 2018, maximaal € 75.000,- voor het jaar 2019 en maximaal € 75.000,- voor het jaar 2020.

De plannen werden verder geconcretiseerd in de nota *Cofinanciering publieke internationale school Haarlemmermeer* van het college van B en W naar de gemeenteraad van Haarlemmermeer. De nota werd behandeld in een speciaal daartoe georganiseerde sessie voor de gemeenteraad op 6 april 2017. Hieruit kwamen enkele discussiepunten naar voren, waarvan de onderstaande bloemlezing van citaten van diverse raadsleden de weerslag vormt.

1. Kritiek op de omvang en kwaliteit van het rapport: “Na het lezen van het beleidsstuk over de gevraagde cofinanciering met ons belastinggeld voor internationaal onderwijs, haken wij af. Want voorzitter, de businesscase is flinterdun. Zelfs Berenschot zelf voorziet risico’s die in dit rapportje niet zijn doorgerekend.”
2. Waardering voor het stuk: “Complimenten daarvoor aan de portefeuillehouder en SOPOH en de uitgestippelde route vinden we terug in de businesscase. Voorzitter, op hoofdlijnen is het een prima stuk, maar hier en daar roept het toch een paar vragen op.”
3. Relatie met het rijksbeleid: “(...) Kamerbrief met beleidsreactie op het rapport ‘Internationaal Onderwijs in Nederland’. Daarin lezen we dat het kabinet € 5,5 miljoen in internationaal onderwijs zal investeren om acute knelpunten van wachtlijsten in de regio Amsterdam en Den Haag aan te pakken. Met dit geld worden voor de start van het nieuwe schooljaar ruim duizend extra leerlingplaatsen op internationale scholen gecreëerd. Ik heb zo een vermoeden, gelet op het tijdsbestek want de brief is van 22 maart jl., dat deze middelen niet zijn opgenomen in de businesscase. Dat betekent wellicht dat ons financieel plaatje er anders uit kan zien. Is de portefeuillehouder op de hoogte van deze extra middelen?”
4. Financieringsvraagstuk: “De aanloopkosten worden betaald door het PRES en de gemeente, ieder 50%. Mijn vraag is: is de aanvraag aan het PRES al gedaan en gehonoreerd?”
5. Afwegingskader en risico’s: “De bijdrage van de gemeente wordt verwerkt in de voorjaarsnota zodat wij een integrale afweging kunnen maken, maar in het rapport van Berenschot worden diverse mogelijke risico’s genoemd. Dit is toch wel een aardig rijtje, vinden wij. Vanwege de tijd pak ik er één uit, dat gaat over de ouderbijdrage.”
6. Huisvestingsvraagstuk: “Als je een businesscase neerlegt omdat je dat ondernemerschap bent aangegaan om toch een nieuwe afdeling te maken aan je school, vraag ik me toch af of er niet op een reële manier is gekeken naar de tijd tussen nu en de komende vijf, zes jaar. Is er dan genoeg huisvesting voor deze leerlingen?”
7. Verantwoordelijkheidsverdeling: “De businesscase die hier voorligt, bevat een aantal scenario’s, waarbij we het hier hebben over het minst gunstige scenario. Wij merken in ieder geval dat de druk voldoende is om dit als een aanvaardbaar risico te kunnen inschatten. Dan hebben we het over de startdatum. Als je zoiets gaat doen, moet je het goed doen. Dat vraagt gewoon een zorgvuldige voorbereiding. Nogmaals, de gemeente start

geen school, het is SOPOH die dat doet, maar ze hebben ons voor een aantal zaken nodig, niet in de laatste plaats voor de startsubsidie. Het gaat over gemeenschapsgeld, dat is wat wij hier gebruikelijk bespreken. Ik vind het eigenlijk wel moeilijk. In de businesscase zijn er ook scenario's waar er op een gegeven moment € 300.000 winst wordt gemaakt na verloop van tijd. Dat vind ik geen zet, dat vind ik een ander op het spoor van winst zetten."

8. Bedenkingen bij het nut en de noodzaak: "De businesscase klopt gewoon niet. De wachtlijst voor de Haarlemmermeer is niet aangetoond. Daar kwam mevrouw Sedee ook met een heel goede opmerking over. Er is sprake van oneerlijke concurrentie en indien de subsidie van € 300.000 niet voldoende is, raakt dat dus het huishoudboekje van de basisschool. Dan kan ik me zo voorstellen dat wij hier over drie jaar weer aan tafel zitten en dat er weer een bijdrage wordt gevraagd, omdat anders het reguliere onderwijs in gevaar komt."

10.2.3 EIND

Ondanks de verdeeldheid vanuit de raad leidde de 'positieve uitkomst' van het onderzoek naar vraag en aanbod van internationaal onderwijs ertoe dat SOPOH een licentie aanvraag bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De licentie is toegekend en daarmee werd de weg vrijgemaakt voor de oprichting van een bekostigde internationale school in Hoofddorp. Door het college van B en W werd op 6 juni 2017 besloten om de raad voor te stellen middelen beschikbaar te stellen voor het aangaan van een cofinanciering met het Platform Regionaal Economische Structuur (PRES) voor de realisatie van internationaal onderwijs in Haarlemmermeer. Hiermee zou het verwachte negatieve exploitatieresultaat van SOPOH in de aanlooperperiode 2018-2020 worden gedekt. Enkele dagen daarvoor werd de website voor de internationale school al gelanceerd: "We have launched our new website. It provides some initial information but will grow in time. If you are interested you can use our online Registration of Interest Form." De intentie was om drie klassen IGBO te realiseren. Daarbij ging het om één klas voor elk van de volgende categorieën: onderbouw, middenbouw en bovenbouw. Het IGBO-initiatief betrof feitelijk een 'afdeling' die gekoppeld werd aan een reguliere basisschool. SOPOH wilde de school vestigen in Hoofddorp. Er zou daarom gestart worden in de bestaande structuur van openbare basisschool (OBS) De Optimist. Er werden drie lokalen voor drie groepen van maximaal twintig leerlingen gereed gemaakt. Er werden dus geen kosten voor eventuele nieuwbouw geraamd, omdat er van bestaande

huisvesting gebruik kon worden gemaakt. De MRA had € 264.000 toegezegd voor vestiging van de nieuwe school. De gemeente wilde een subsidie van € 300.000 verstrekken om de aanloopkosten te dekken. Ten tijde van de analyse waren de voorbereidingen voor de start van het onderwijs, waarover meer in Paragraaf 10.5, in volle gang.

10.3 CONTINGENTIEFACTOREN

10.3.1 ALGEMENE OMGEVINGSFACTOREN

De gemeente Haarlemmermeer heeft ruim 145.000 inwoners. Daarmee is het qua inwoneraantal de achttiende grootste gemeente van Nederland. Nummer negentien op die lijst is Zwolle, nummer zeventien 's-Hertogenbosch. De hoofdplaats van de gemeente Haarlemmermeer is Hoofddorp en heeft ongeveer 75.000 inwoners. De verwachting is daarbij dat Hoofddorp binnen twintig jaar zal groeien tot een inwoneraantal van honderdduizend. Het bijzondere van de gemeente is de situering van Schiphol binnen haar gemeentegrenzen. Haarlemmermeer kende anno 2017 een coalitie van de VVD, de plaatselijke partij Haarlemmermeerse Actieve Politiek (HAP), D66 en de PvdA. Het college was aangetreden voor de periode 2014-2018 op basis van het onderhandelingsakkoord met de titel *HLMR: Krachtig Samen Werken*. De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude en de gemeente Haarlemmermeer besloten in de zomer van 2016 per 1 januari 2019 samen²³⁴ verder te gaan als één gemeente. Eén grote gemeente werkt efficiënter, zo was de gedachte. De financiële positie van de gemeente Haarlemmermeer was de voorgaande jaren niet bijzonder sterk geweest, maar de gemeente wist in 2017 de reserves alweer aan te vullen. Ook kwam er een relatief hoog bedrag van € 25 miljoen beschikbaar voor nieuw beleid. De gunstige financiële situatie was deels een gevolg van de economische opleving na de crisis die startte in 2008. Verder profiteerde de gemeente met het grondbedrijf van de verkopen van huizen, kantoren en bedrijven.

De economische activiteiten in de gemeente Haarlemmermeer worden gedomineerd door de aanwezigheid van de internationale luchthaven Schiphol. Niet alleen de luchthaven zelf, maar ook de omliggende hotels, transport- en distributiebedrijven en de toeleveranciers geven de gemeente een sterke economische basis. De gemeente geeft ruimte aan een gevarieerde schaal van bedrijvigheid: niet alleen grote, maar ook kleine bedrijven kunnen er terecht.

²³⁴ Hierbij moet opgemerkt worden dat de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude veel kleiner was dan de gemeente Haarlemmermeer.

Verder kent Haarlemmermeer een groot aantal agrarische bedrijven. Mede door internationale marketing en acquisitie hebben zich recentelijk twaalf nieuwe internationale bedrijven gevestigd die gezamenlijk goed zijn voor circa 750 banen. Belangrijke herkomstlanden waren: VS (vijf bedrijven), China (drie), en één uit Zuid-Korea, India, Canada en Mexico. De grootste nieuwkomer was Samsung Electronics uit Zuid-Korea met 450 banen. De gemeente Haarlemmermeer heeft zich eerder met succes ingespannen voor de komst van een vestiging van de particuliere internationale school Gifted Minds. De komst van het Europese Medicijn Agentschap naar Amsterdam, een direct gevolg van de Brexit, zou wel eens gunstig kunnen uitpakken voor het initiatief met betrekking tot het IGBO.

De oprichting van de internationale school in de gemeente Haarlemmermeer sloot ook aan bij de landelijke ontwikkelingen. Het kabinet streefde er namelijk naar de druk op het internationaal onderwijs te verlichten. Men wilde voorkomen dat buitenlandse bedrijven en internationaal talent zich elders zouden vestigen omdat de internationale scholen geen nieuwe leerlingen meer konden toelaten. Het Rijk stelde zich op het standpunt dat dit om een gezamenlijke aanpak vroeg met de verschillende regio's. Gemeenten waren echter verantwoordelijk voor de huisvesting van de bekostigde internationale scholen. Zij werkten hard aan de uitbreiding van de capaciteit van het internationaal onderwijs, zo constateerde de minister van OCW, maar de groei van het aantal leerlingen oversteeg alle prognoses. Het kabinet investeerde daarom € 5,35 miljoen in het internationaal onderwijs om het acute knelpunt van de wachtlijsten in de regio's Amsterdam en Den Haag aan te pakken. De betreffende regio's investeerden eenzelfde bedrag om op korte termijn een groot aantal leerlingplaatsen te realiseren. Veel internationale scholen in Nederland hadden te maken met wachtlijsten. De capaciteit van de internationale scholen in Nederland was grotendeels benut. Een aandachtspunt daarbij was dat de leerlingenpopulatie van het internationaal onderwijs in Nederland, in tegenstelling tot sommige andere Europese landen, voornamelijk uit leerlingen bestond die niet uit het thuisland afkomstig zijn.

10.3.2 INSTITUTIONELE EN MATERIËLE OMGEVING

In Nederland worden vier typen internationale scholen onderscheiden:

1. Door de Nederlandse staat bekostigde scholen met een afdeling internationaal georiënteerd onderwijs. Deze scholen vormen de grootste groep onder de scholen die internationaal georiënteerd onderwijs aanbieden. De school die centraal staat in de casus IGBO Hoofddorp valt ook onder deze categorie;

2. Private internationale scholen, zoals de British Schools en de International School Amsterdam (ISA);
3. Buitenlandse nationale scholen, bijvoorbeeld de Deutsche Schule en het Lycée Français;
4. Ambassadorscholen, zoals de Indonesische ambassadorschool in Wassenaar.

Voor de regionale afstemming en financiering met betrekking tot internationaal onderwijs vormde de MRA een essentiële actor. De MRA is het samenwerkingsverband van de provincies Noord-Holland en Flevoland, 33 gemeenten en de Vervoerregio Amsterdam. Het idee achter dit samenwerkingsverband was dat elke gemeente en deelregio eigen kwaliteiten inbrengt die het totaal versterken op economisch, stedelijke en landschappelijk gebied. De regio omvat een gevarieerd gebied en strekt zich uit van IJmuiden tot Lelystad en van Purmerend tot de Haarlemmermeer. De regio herbergt onder meer twee luchthavens, de havens in het Noordzeekanaalgebied, het financiële centrum van Nederland en de bloemenveiling van Aalsmeer. De MRA behoort tot de Europese top vijf van economisch sterke regio's. In de MRA was sprake van een stijgende vraag naar internationaal onderwijs. De capaciteit van de huidige internationale scholen, ongeveer 5.500 plaatsen, bleek niet meer toereikend. In de regio Amsterdam wonen ongeveer 18.000 kinderen van kennismigranten die vanuit het buitenland in Nederland komen wonen en werken. Het tekort werd dusdanig groot dat sprake was van lange wachtlijsten. Voor de uitvoering van initiatieven in relatie tot internationaal onderwijs zijn middelen beschikbaar gesteld door het Platform Regionaal Economische Structuur (PRES), onderdeel van de MRA. Dit is het resultaat van het 'Deltaplan Internationaal Onderwijs', een samenwerking tussen de zeven grootste gemeenten in de MRA, waaronder Haarlemmermeer, om gezamenlijk te werken aan concrete oplossingen.

SOPOH verzorgt op 22 scholen basisonderwijs. Daarbij is plezier in leren het uitgangspunt. Kinderen en medewerkers vinden het fijn om goede prestaties te leveren in een aangename leeromgeving. Het bestuur van SOPOH heeft ervoor gekozen om de IGBO-afdeling toe te voegen aan OBS De Optimist, om de volgende redenen:

1. Het gebouw heeft de mogelijkheid om op termijn acht lokalen beschikbaar te hebben voor IGBO;
2. Het gebouw is gemakkelijk bereikbaar en goed toegankelijk;
3. Een sterk en gemotiveerd managementteam is aanwezig;
4. Voorzieningen voor sport en recreatie zijn nabij.

OBS De Optimist is een openbare basisschool in de wijk Floriande in Hoofddorp. De school ligt centraal in de wijk, is gevestigd in een modern gebouw en heeft als motto: 'Iedereen is en mag anders zijn, maar we horen bij elkaar!' Naast zestien ruime klaslokalen en gemeenschapsruimten beschikt de school over twee gymzalen voor de oudere leerlingen. Ook zijn er speelpleinen voor de verschillende leeftijden.

De kosten voor het organiseren van IGBO worden, zoals reeds aangegeven, bekostigd vanuit subsidiegelden van de gemeente Haarlemmermeer en de MRA. Voordat de subsidiegelden vanuit de MRA en de gemeente beschikbaar komen, zijn er kosten ten laste gebracht van het eigen ontwikkelbudget en vanuit het budget van het koersplan-onderwijs. SOPOH stelt hiervoor zelf maximaal € 50.000 beschikbaar. Toenmalig minister Van Bijsterveldt-Vliegenthart gaf in 2011 richting de Tweede Kamer een toelichting op de kostenstructuur en wettelijke kaders ten aanzien van IGBO. Enkele opmerkingen wat betreft de kosten:

1. Het Rijk verstrekt extra gelden ten opzichte van de reguliere bekostiging voor een basisschoolleerling. De bijdrage van de overheid aan die meerkosten ligt gemiddeld op ongeveer € 1100 per leerling;
2. De bijdrage van ouders en bedrijven varieert op het moment tussen de € 2800 en € 5100 per leerling, met een gemiddelde van € 3900;
3. Het aandeel van de bedrijven, werkgevers van ouders, in die bijdrage bedraagt voor alle IGBO-scholen gemiddeld 23% waarbij er grote verschillen zijn tussen scholen. De hoogste bijdrage bedraagt 68% en de laagste 6%. In werkelijkheid zal het aandeel van de bedrijven hoger liggen dan 23%, omdat het regelmatig voorkomt dat ouders hun bijdrage kunnen declareren bij hun bedrijf. Het is echter niet bekend om hoeveel ouders het daarbij gaat.

Voor het verkrijgen van een IGBO-licentie, zo beklemtoonde de minister, is een goed haalbaarheidsonderzoek essentieel, zodat schoolbesturen alert moeten zijn op de kwaliteit van het onderzoeksbureau. Met betrekking tot de bijdragen van de ouders wordt nog opgemerkt dat deze op vrijwillige basis plaatsvinden. Dat is vastgelegd in de Wet op het primair onderwijs. Op grond van deze wet mag de toelating tot de school niet afhankelijk worden gesteld van een geldelijke bijdrage van de ouders van de leerling. Een schoolbestuur kan besluiten een kind te verwijzen naar het 'gewone' onderwijs als de ouders weigeren de bijdrage voor die extra IGBO-activiteiten te betalen.

10.3.3. INTRAPERSONLIJKE OMGEVING

Omdat het een betrekkelijk overzichtelijk project betreft en intrapersonlijke factoren een ondergeschikte rol lijken te spelen in deze casus, volstaat deze paragraaf met een opsomming van de belangrijkste personen die een rol speelden bij de totstandkoming van de internationale school:

1. De heer Nederstigt (John): wethouder Duurzame Economische Ontwikkeling, Innovatie, Onderwijs en Jeugdzorg in de gemeente Haarlemmermeer namens D66;
2. De heer Elzakalai (Adam): wethouder Economische Zaken, Luchthavenzaken, Ruimtelijke Ordening en Sport in de gemeente Haarlemmermeer namens de VVD;
3. De heer Solanki (Haresh), kennismigrant. Werkzaam in Hoofddorp, pleitbezorger en initiatiefnemer van IGBO, woonachtig in Almere.
4. In de volgende paragrafen gaan we nader in op de eigenschappen en functies van de businesscase in het dossier.

10.4 DE EIGENSCHAPPEN VAN DE BUSINESSCASE

Deze paragraaf laat zien in hoeverre de elementen van het ideaalmodel met betrekking tot de eigenschappen van de businesscase in dit dossier zichtbaar waren. We beginnen weer met de elementen uit het cluster *Inhoud*.

10.4.1 INHOUD

Aanleiding

Aan de aanleiding wijdde de businesscase de volgende zinnen:

“Recent is gebleken dat de groeiende vraag naar internationaal onderwijs in de Metropoolregio Amsterdam niet meer volledig opgevangen kan worden, getuige het aantal internationale scholen in de regio dat wachtlijsten hanteert. Binnen deze context en vanuit de wensen van de lokale gemeenschap van kennismigranten heeft de gemeente Haarlemmermeer de haalbaarheid van internationaal georiënteerd basisonderwijs laten onderzoeken.”

Risico's

De businesscase onderscheidde risico's op de volgende gebieden:

- Het niet in staat zijn om binnen vijf jaar voldoende leerlingen (minimaal tachtig) te trekken om in aanmerking te komen voor bekostiging door het Rijk;
- Het niet in staat zijn om voldoende gekwalificeerd personeel te werven;
- Het hoger uitvallen van de personeelskosten dan voorzien;
- Het niet beschikbaar hebben van voldoende fysieke ruimte om een internationale afdeling op te richten en/of te laten groeien;
- Het ontberen van mogelijkheden om, één jaar na de start van de IGBO-school, ook een IGVO-afdeling (variant voor voortgezet onderwijs) op te richten²³⁵;
- Het ontbreken van bereidheid van ouders om de vrijwillige financiële bijdrage ("school fee") te voldoen.

Opvallend is dat de businesscase niet inging op inschattingen met betrekking tot de impact en/of kansen en mitigerende maatregelen. Ook werd de potentiële samenloop van risico's niet uitgewerkt. Kortom: de analyse ontbrak.

Alternatieven

Alternatieven betroffen in dit geval de drie verschillende scenario's: voorzichtig, gemiddeld en optimistisch. Dit behelsde feitelijk de doorberekening van drie verschillende ontwikkeltempi van de internationale school. Het aantal te verwachten leerlingen vormde telkens het ijkpunt. De afweging van andere beleidsmatige alternatieven, zoals een locatie elders in de regio, situering van de organisatie binnen een andere school of het faciliteren van een ander type internationaal onderwijs, bleef onbesproken.

Technologie

Er moest worden geïnvesteerd in leermiddelen en ICT. De liquide middelen voor deze investeringen waren, zo benadrukte men, binnen SOPOH aanwezig. De businesscase bevatte echter geen informatie over de exacte aard en omvang van deze investeringen.

235 Dit betrof een vereiste van het ministerie van OCW.

Planning

In de inleiding van de businesscase stond dat SOPOH en de gemeente Haarlemmermeer graag in september 2017 een openbaar toegankelijke internationale school voor basisonderwijs wilden starten. Ook de Excelwerkbladen lieten een instroom van leerlingen zien vanaf het jaar 2017. Berenschot voorzag de volgende mijlpalen waar binnen de tijdsplanning rekening mee moest worden gehouden:

Vanaf november 2016:

- Besluitvormingsproces binnen SOPOH (college van Bestuur, raad van toezicht en de medezeggenschapsraad);
- Besluitvorming binnen de gemeente Haarlemmermeer;
- Besluitvorming binnen de MRA.

Vanaf maart 2017:

- Startmoment werving leerlingen en leerkrachten;
- Zoeken naar school voor IGVO-voorziening;
- Aanvragen licentie bij IBO (International Baccalaureate Organisation) of IPC (International Primary Curriculum).

Vanaf juli 2017:

- Aanvragen bekostiging bij Dienst Uitvoering Onderwijs voor 1 juli 2017.

Hierbij wordt opgemerkt dat dit in strikte zin geen mijlpalen betreffen in de zin van opleverdata of beslismomenten, maar eerder van kritische succesfactoren. Nu hoeft dat voor een betrekkelijk eenvoudig project als dit geen probleem te zijn, maar het risico daarbij is dat onvoldoende scherp wordt gekeken naar tijdslijnen en het zogenaamde 'kritieke pad'. Ook onderlinge afhankelijkheden kunnen mogelijk door deze werkwijze over het hoofd worden gezien. De planning is zeer summier weergegeven en bevat enkele hoofdpunten en startdata, maar geen mijlpalenplanning. Hoewel deze casus een relatief overzichtelijk project betreft, lijkt ook dit toch een te simpele voorstelling van zaken, temeer omdat elke leerling meer of minder een forse betekenis heeft voor de financiële uitkomsten.

Organisatie

De verwijzing naar organisatorische aspecten betrof de frase dat de op te richten school kon leunen op de faciliteiten en de bestuursstructuur van SOPOH. Ook lazen we dat een projectgroep de organisatie van de IGBO-afdeling zou verzorgen en deze vorm en inhoud moest geven, zodat op maandag 8 januari 2018 de IGBO-afdeling kon starten.

10.4.2 KARAKTER

Kwantitatief

Berenschot voorzag de volgende investeringen:

- De inrichting van de leslokalen om ze geschikt te maken voor internationaal onderwijs;
- De licentie voor het voeren van een internationaal curriculum;
- De lesmethoden voor internationaal onderwijs;
- De werving en selectie van leerkrachten en leerkrachtondersteuners;
- De marketing die gericht is op de werving van leerlingen en het verhogen van de bekendheid van de internationale school.

Ook bevatte de businesscase de directe kosten voor exploitatie (o.a. personeel) en opbrengsten (o.a. rijksbijdrage en de bijdrage van ouders). De investeringen en oprichtingskosten zijn middels een rekenblad doorvertaald naar het exploitatieoverzicht.

Kwalitatief

De businesscase verwees slechts zeer beperkt en bovendien secundair naar kwalitatieve aspecten. Deze betroffen in het bijzonder de verwijzing naar de licentieverlening door OCW en de te hanteren lesmethoden.

10.4.3 BELANGHEBBENDEN

Eigenaren

De businesscase richtte zich vooral op het financiële belang van de eigenaren. Dat waren in deze casus specifiek het schoolbestuur en de gemeente als subsidieverstrekker.

Andere stakeholders

De verwijzingen naar andere stakeholders, zoals leerlingen, ouders, werkgevers van kennismigranten en personeel, waren secundair van aard. Binnen de businesscase ging hier geen sturend karakter van uit.

10.4.4. TRANSFORMATIEPROCES

Input

De businesscase besteedde uitgebreid aandacht aan inputfactoren, zoals: de omvang van het personeelsbestand (leerkrachten en leerkrachtondersteuners), fte-ruimte voor coördinatietaken, rijksbijdragen, licentiekosten en de kosten voor lesmethoden, huisvesting en inrichting van leslokalen.

Proces

De businesscase besteedde geen aandacht aan de wijze waarop het onderwijs versterkt zou worden of aan bijvoorbeeld de te hanteren lesmethoden²³⁶. Ook de manier waarop de internationale school tot stand moest komen, werd niet of nauwelijks uitgewerkt.

Output

De output betrof, aldus de businesscase, drie groepen IGBO die gehuisvest zouden worden in het brede-schoolcomplex waarin OBS De Optimist gevestigd is. Het voorzichtigste scenario ging uit van een leerlingenaantal van 54 in 2017, oplopend tot 312 in 2023. Het meest optimistische scenario schatte 80 leerlingen in 2017 en 560 leerlingen in 2018.

Outcome

De financiële effecten werden middels een Excelrekenblad inzichtelijk gemaakt. In het meest voorzichtige scenario bedroegen de aanloopverliezen over 2017

236 Op de website van OBS De Optimist lezen we overigens wel iets meer over de focus en lesmethoden: "At Optimist International School children will experience and explore the International Primary Curriculum (IPC). IPC focuses on developing knowledge, skills and understanding of subjects set within child-friendly, relevant, cross-curricular thematic units of work that are both creative and challenging for children of all abilities. IPC is approved by the Dutch Ministry of Education and is being established in over 530 schools in over 50 countries around the world. At Optimist International School we use the British National Curriculum to teach Language (English), Reading and Mathematics. The British Curriculum (English National Curriculum) is a standardised set of subjects used by thousands of primary (and secondary) schools around the world, teaching all children aged 3-16 the same things."

bijna € 300.000 en ontstond het break-evenpoint in 2020 met een te verwachten positief resultaat van ruim € 85.000 in 2023.

Over de maatschappelijke effecten verstrekke de businesscase beperkt informatie. Er werd kort gerefereerd aan de wachtlijsten voor internationaal onderwijs in de regio. Uit de begeleidende stukken van de gemeente bleek dat de gemeente zich wilde onderscheiden door een aantrekkelijk, internationaal georiënteerd woon- en werkklimaat. Goed internationaal onderwijs is voor de kinderen van kennismigranten een belangrijke randvoorwaarde, zo werd betoogd.

10.5 DE FUNCTIES VAN DE BUSINESSCASE

Deze paragraaf laat zien in hoeverre de elementen van het ideaalmodel met betrekking tot de functies van de businesscase in dit dossier zichtbaar waren. Overeenkomstig de vorige hoofdstukken starten we daarbij met het cluster *Managen duivelsvierkant*.

10.5.1 MANAGEN DUIVELSVIERKANT

Voldoende middelen

Het lijkt erop dat er voldoende middelen werden gegenereerd. Er was voor de opstartfase sprake van cofinanciering door de volgende partijen:

1. SOPOH: € 50.000;
2. De MRA: € 264.000;
3. De gemeente Haarlemmermeer: € 300.000.

De bijdrage van de gemeente werd daarbij iets hoger gesteld dan aanvankelijk geraamd om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen. Bij de exploitatie zijn de ouderbijdragen en de rijksbijdrage de belangrijkste financieringsbronnen.

Budgettaire kaders

Hoewel het te vroeg is om hierover definitieve uitspraken te doen, lijken de volgende zaken erop te wijzen dat de intentie bestond de budgettaire kaders te respecteren:

1. Het betrof een gelimiteerd aantal jaren (2018 – 2020);
2. Het betrof een gemaximeerd bedrag per jaar (resp. € 150.000, € 75.000 en € 75.000);

3. Door combinatie van bovenstaande criteria werd ook het totale subsidiebedrag van de gemeente Haarlemmermeer gelimiteerd (€ 300.000).

De kaders werden vastgelegd in de voorjaarsrapportage, waarover door de gemeenteraad officieel besloten wordt. Daarmee zijn de kaders geïnstitutionaliseerd in de formele planning-en-controlcyclus en zijn de financiële en beleidsmatige kaders vastgelegd. Hierdoor werd het bovendien beter mogelijk een integrale afweging te maken. Kostenefficiëntie lijkt in deze casus van bijzonder belang. Hiervoor waren de volgende aanwijzingen te vinden:

1. Er werd gebruik gemaakt van bestaande huisvesting;
2. De organisatie kwam in handen van bestaande functies en functionarissen. Wel werd additionele menskracht aangetrokken voor coördinatietaken;
3. Personeel zou worden geworven tegen marktconforme tarieven en zou worden gesalarieerd volgens de bestaande richtlijnen.

Maatregelen volgens plan

Of maatregelen volgens plan genomen zullen worden, is nog niet geheel duidelijk. Dit komt mede doordat ten tijde van de analyse de gemeentelijke najaarsrapportage van 2018 nog moet verschijnen. Het leek erop dat de invulling van de vacatures een kritiek punt betrof²³⁷ en dat deze activiteit achterliep op de planning. Zo viel op de website van OBS De Optimist, halververwege oktober 2017, namelijk nog de volgende wervingstekst te lezen:

“Being a start-up international school, we are currently looking for a classroom teacher and teaching assistant to join our team at Optimist International School. Our new school starts on January 8, 2018. Preferably we welcome a classroom teacher in September 2017 already, because of the development of the educational programme. We invite internationally minded educators with creativity and passion as core values to send their application.”

De tijd tussen de formele besluitvorming in de raadsbespreking en bij de vaststelling voorjaarsnota en de start van het lesprogramma per 1 januari 2018 was relatief kort. Met name het aantrekken van gekwalificeerd personeel vormde een kritische succesfactor, waarvoor een wervings- en selectiebureau

²³⁷ Ook in juni 2018 stonden er overigens nog vacatures open.

werd ingezet. Het is niet duidelijk welke activiteiten werden ingezet voor het aantrekken van nieuwe leerlingen en in hoeverre hier flexibel op werd ingespeeld. De vindbaarheid van de nieuwe school op informatiesites voor kennismigranten leek in het in het najaar van 2017 in ieder geval nog beperkt.

De officiële opening van de school vond plaats op 11 april 2018. Op de website van de gemeente was daarover te lezen:

“De school draait al sinds begin dit jaar en telt inmiddels 36 leerlingen. Na de zomer, is de verwachting, zal dit aantal zijn gegroeid naar zestig. Nu kunnen er alleen nog kinderen van kennismigranten terecht, maar in de toekomst is er ook plaats voor Nederlandse kinderen die gaan emigreren. De internationale basisschool is bijzonder vanwege het openbare karakter. Er bestaat al wel een private school, die heeft een lange wachtlijst.”

Duidelijke gespecificeerde doeleinden

De activiteiten zijn, zoals aangegeven, summier vastgelegd in de businesscase. Er werd gesproken van ‘vanaf-data’ in plaats van mijlpalen. Geconstateerd kan dus worden dat deze doeleinden onvoldoende zijn gespecificeerd en vastgelegd.

Gericht op maximalisatie

De gemeente Haarlemmermeer en SOPOH gingen bij de aanvraag van de financiering uit van het voorzichtige scenario wat betreft de leerlingenaantallen. Daarnaast werden geen bijzondere ambities geformuleerd ten aanzien van de profilering van de school en de vormgeving van het onderwijs. De IGBO-afdeling maakte gebruik van bestaande huisvesting bij een bestaande school in een bestaande stichtingsstructuur. De kritiek van een raadslid dat het hier zou gaan om het zoveelste megalomane project van het college van B en W lijkt hier dus niet helemaal op zijn plaats

10.5.2 LANGETERMIJNORIËNTATIE

Langetermijnhorizon

De probleemhorizon van de internationale school betrof vijf jaar. Dit kan in dit geval worden geclassificeerd als een overwegend langetermijnhorizon omdat deze termijn ten eerste aansloot bij de eis vanuit het ministerie dat de school na vijf jaar een bepaald aantal leerlingen moest hebben om voor verdere bekostiging in aanmerking te komen. Daarmee werd gekoerst op het voortbestaan van de school voor de lange termijn. Ten tweede viel te constateren dat er geen zware

en langdurige investeringslasten zouden drukken op de exploitatie. Er werden dus ook geen langdurige financiële verplichtingen aangegaan.²³⁸

Analytische/holistische afweging van alternatieven

Over de argumentatie voor het voorzichtige scenario hielden zowel de businesscase als het verslag van de raadsessie zich op de vlakte. Mogelijk is deze keuze terug te voeren op het voorzichtigheidsbeginsel voor goed (financieel) bestuur: beter in een later stadium een meevaller incasseren dan met een financieel gat blijven zitten. Daarbij zal onzekerheid over de instroom van nieuwe leerlingen waarschijnlijk een rol hebben gespeeld. Enkele raadsleden hebben zich hierover dan ook nadrukkelijk uitgesproken. De businesscase kende geen terugvalscenario. De vraag wat gedaan moest worden als het aantal leerlingen zou achterblijven bij de (voorzichtige) prognoses, werd niet openlijk gesteld.

Inzet businesscase gedurende hele looptijd

Mede op basis van een haalbaarheidsonderzoek, uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau Decisio, waren SOPOH en de gemeente Haarlemmermeer ervan overtuigd dat er in de periode tot 2020 voldoende kinderen van kennismigranten zouden zijn voor een in economisch opzicht levensvatbare school.

Berenschot heeft begin oktober 2016 een (niet openbare) memo geschreven met daarin een eerste indicatie van de kosten voor het oprichten van een internationale school in de gemeente Haarlemmermeer. Met de businesscase kwam de memo te vervallen. Het rapport bevatte onder andere de prognose van de exploitatielasten, rijksbijdragen en de opstartkosten van de school, en een meerjarenbegroting. Uit deze meerjarenbegroting moest blijken wanneer de school kostenneutraal zou kunnen zijn. Hierbij schetste men drie scenario's: voorzichtig, gemiddeld en optimistisch.

De geraamde kosten werden verwerkt in de voorjaarsnota en zijn daarmee onderdeel geworden van de formele gemeentelijke planning-en-controlcyclus. Uit de behandeling in de gemeenteraad bleek ook dat men tussentijds wilde kunnen bijsturen: "We gaan namelijk in het eerste jaar € 150.000 geven en de volgende jaren € 75.000. Dan kunnen wij tenminste een beetje de vinger aan de pols houden met oog op de begrotingsbehandeling van 2019." De school is recentelijke geopend, van een formele evaluatie is dus vooralsnog geen sprake.

²³⁸ Ervan uitgaande dat de invulling van het nieuwe personeel vooralsnog op tijdelijke basis plaatsvindt.

Anticipatief gedrag

Hierover is weinig specifieke informatie beschikbaar. Geconstateerd kan worden dat een internationale school in Hoofddorp paste in de ambitie van de gemeente Haarlemmermeer om nog meer internationale bedrijvigheid aan te trekken.

10.5.3 ORGANISATORISCHE INVULLING

Oplossen knelpunten

Over de wijze waarop onvoorziene knelpunten werden opgelost, is geen specifieke informatie bekend.

Informatie-, communicatie- en controlesysteem

De businesscase zelf verstreekte geen expliciete informatie over de kennis- en informatievoorziening voor stakeholders. Toch konden we hierover het volgende vinden. Ten eerste viel te constateren dat het college van B en W het volgende voornemen formuleerde:

“De operationele fase van de oprichting van de internationale school gaat gepaard met communicatie en marketing. Indien gewenst kan de raad informatie ontvangen over het aantal leerlingen dat zich aanmeldt. Als de officiële openingsdatum gepland staat, volgt een uitnodiging om hierbij aanwezig te zijn. Naderhand vindt periodiek overleg plaats.”

Vanuit de raad werd ook nadrukkelijk gevraagd om goed geïnformeerd te worden. Ten tweede viel te constateren dat de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad op de hoogte is gesteld en betrokken werd bij de realisatie van de internationale school.

Taak- en bevoegdheidsverdeling

Een punt van kritiek is de magere uitwerking van de businesscase wat betreft de doorwerking van het initiatief op de dagelijkse operatie van de school. Het college van B en W gaf aan dat het schoolbestuur van SOPOH verantwoordelijk zou zijn voor het ontwikkelen en exploiteren van een rendabel bekostigde internationale school. Het schoolbestuur droeg tevens de verantwoordelijkheid voor het gehele proces van de totstandkoming van het internationaal georiënteerde basisonderwijs. Het college was verantwoordelijk voor een goede en tijdige besteding van de middelen die werden toegekend door de PRES en zou achteraf verantwoording afleggen aan de PRES.

10.5.4 AANSTUREN STAKEHOLDERS

Materieel commitment

In dit kader valt op dat de verantwoordelijke wethouders, de heren Nederstigt en Elzakalai, gezamenlijk optreden in dit dossier. Men straalt uit dat onderwijs en economie sectoren zijn die elkaar versterken. Wat betreft de mondelinge toezegging van de subsidiegelden vanuit de MRA werd aangegeven dat het zaak was om deze juridisch vast te leggen. Ook de licentieverlening vanuit het ministerie van OCW kon als teken van commitment worden beschouwd.

Minimalisatie aantal uitvoerende partijen

Het aantal partijen in dit dossier was betrekkelijk klein. Nogmaals, de drie belangrijkste partijen waren: de gemeente Haarlemmermeer, de MRA in het algemeen, het PRES in het bijzonder en SOPOH.

Belonen en bestraffen

Het lijkt erop dat er in deze driehoek bilaterale relaties werden onderhouden. Mogelijk zou een tripartiete overeenkomst meerwaarde hebben in het afstemmen van de wederzijdse rechten en verplichtingen. Vanuit het PRES werden bijvoorbeeld de volgende voorwaarden geschetst om voor financiering in aanmerking te komen:

- Bekrachtiging van het initiatief in een collegebesluit, waarbij de volledige financiële dekking en planning is uitgewerkt in een businesscase;
- Voor de nieuwe publieke internationale school heeft het ministerie van OCW een licentie afgegeven;
- Financiering vanuit de PRES bedraagt maximaal 50% van de totale kosten. De overige 50% wordt gefinancierd door de gemeente en/of derden;
- Middelen worden uitgekeerd aan de verantwoordelijke MRA-gemeente, die achteraf verantwoording aflegt aan de PRES over de daadwerkelijke besteding van de PRES-middelen en de gerealiseerde capaciteit.

Strikt genomen betekende een bijdrage vanuit de PRES van maximaal 50% van de totale (aanloop)kosten, dat de gemeente Haarlemmermeer verantwoordelijk was voor de overige 50% van het totaal. Dit kwam neer op € 264.000. Het gemeentebestuur wilde echter € 300.000 vrijmaken. Door een marge aan te houden van € 36.000, ontstond ruimte voor kosten die hoger zouden uitvallen dan

vooraf was voorzien. De gemeente gaf aan de financiële bijdrage toe te kennen in de vorm van subsidie waarover SOPOH verantwoording zou moeten afleggen. In het geval van een overschot aan het eind van het kalenderjaar, moesten de middelen terugvloeien naar de gemeente Haarlemmermeer. Hiermee werd enerzijds geborgd dat subsidiegelden ten goede zouden komen aan de beoogde doelstellingen, maar anderzijds ontbrak daarmee een beloningsinstrument en prikkel richting SOPOH om spaarzaam om te gaan met de beschikbare budgetten.

10.6 ANALYSE EN SAMENVATTING

Deze afsluitende paragraaf kent, overeenkomstig de slotbeschouwing op de vijf andere casestudies, drie doelstellingen, namelijk:

- A. Allereerst verstrekt Paragraaf 10.6.1 een samenvatting ten aanzien van de gegevens die deze casus leverde voor de beantwoording van onderzoeksvraag 5 van dit proefschrift, te weten: Welke elementen van de ideaalmodellen zijn in de praktijk zichtbaar?
- B. Ten tweede gaat Paragraaf 10.6.2 in op de succes- en faalfactoren van het gebruik van de businesscase (onderzoeksvraag 6). Vervolgens maken we enkele opmerkingen over de invloed van contingentiefactoren en eventuele andere instrumenten van planning en control (onderzoeksvraag 7);
- C. Ten derde bieden we in Paragraaf 10.6.3, bij wijze van samenvatting, een overzicht van de inzichten in de raakvlakkenmatrix.

10.6.1 ZICHTBAARHEID ELEMENTEN IDEAALMODELLEN

Deze paragraaf gebruikt, bij wijze van samenvatting, twee tabellen die betrekking hebben op respectievelijk de functies en de eigenschappen van de businesscase. Tabel 10.1 laat ten eerste zien dat de elementen van het ideaalmodel met betrekking tot de functies van de businesscase in deze casus overwegend goed zichtbaar²³⁹ zijn. Na de tabel volgt de toelichting.

²³⁹ De scoreverdeling voor beide tabellen is als volgt: (Nagenoeg) Onzichtbaar ($\geq 0 \leq 1$); Beperkt zichtbaar ($>1 \leq 2$); Zichtbaar ($>2 \leq 3$); Zeer zichtbaar ($> 3 \leq 4$). Op basis van deze scores vindt ook nadere analyse plaats in Hoofdstuk 11.

Tabel 10.1: Zichtbaarheid functies businesscase IGBO Hoofddorp

	Score	(Nagenoeg) Onzichtbaar	Beperkt zichtbaar	Zichtbaar	Ze er zichtbaar
Managen duivelsvierkant	3,2				x
Langetermijnorientatie	3,0			x	
Organisatorische invulling	3,8				x
Aansturen stakeholders	2,8			x	

Het cluster *Managen duivelsvierkant* laat zien dat men concreet acteerde op het verkrijgen van voldoende budget. Men streefde naar cofinanciering en ten aanzien van de inkomsten en uitgaven hanteerde de gemeente het voorzichtigheidsbeginsel. De doeleinden zijn geconcretiseerd, waarbij niet zozeer sprake was van hoge ambities of maximalisatie, maar eerder van een realistische, op bevrediging gerichte houding.

Wat betreft het cluster *Langetermijnorientatie* kan worden geconstateerd dat het initiatief paste binnen de strategische oriëntatie van de gemeente en de samenwerkingsverbanden waarin men opereerde. De afweging van alternatieven betrof echter met name verschillende ontwikkelscenario's die betrekking hadden op hetzelfde plan, namelijk de oprichting van een internationale school binnen de gemeentegrenzen. Van een bredere beleidsmatige afweging lijkt echter geen sprake. In het afwegingsproces heeft de businesscase een nadrukkelijke rol gespeeld. Er zijn voorstudies gedaan en men heeft een bijzondere vergadering belegd om de businesscase te bespreken. De businesscase kreeg daarmee het karakter van een haalbaarheidsstudie.

Ten aanzien van het cluster *Organisatorische Invulling* is een sterke focus te zien op met name het informatie- en controlesysteem. De gemeenteraad heeft aangegeven nadrukkelijk op de hoogte gesteld te willen worden van de voortgang en eventuele knelpunten. In deze behoefte werd onder andere voorzien door de vertaling van de plannen en financiële gevolgen naar de reguliere planning -en-controlcyclus in het algemeen en de subsidieverordeningen in het bijzonder. Verder lijken de verantwoordelijke wethouders het dossier eenduidig uit te dragen. De scores in het cluster *Aansturen stakeholders* duiden op een sterke financiële verbondenheid met de verschillende partners in het project. Duidelijk is vastgelegd welke partij voor welk deel verantwoordelijk is en waar afhankelijkheden te constateren zijn. Het betreft een overzichtelijk aantal noodzakelijke partijen. Het element *Belonen en bestraffen* is zichtbaar in zoverre dat de subsidievoorwaarden

nogal stringent zijn. Er zijn geen prikkels tot soberheid in de bedrijfsvoering en/of prikkels ter verhoging van de 'omzet'.

Tabel 10.2 laat nu, in vergelijking met de vorige tabel, zien dat de elementen van het ideaalmodel met betrekking tot eigenschappen in iets mindere mate in de businesscase zichtbaar waren. Na de tabel volgt weer de toelichting.

Tabel 10.2: Zichtbaarheid eigenschappen businesscase IGBO Hoofddorp

	Score	(Nagenoeg) Onzichtbaar	Beperkt zichtbaar	Zichtbaar	Ze er zichtbaar
Inhoudelijke elementen	2,6			x	
Tweezijdig karakter	2,0		x		
Oriëntatie belanghebbenden	2,3			x	
Dekking transformatieproces	2,9			x	

Wat betreft het cluster *Inhoud* valt te constateren dat alle elementen, van de aanleiding tot de impact op de organisatie, in de businesscase zichtbaar zijn. Daarbij valt evenzeer op dat de diepgang beperkt is. Zo worden risico's niet nader geanalyseerd of van tegenmaatregelen voorzien. Ook is de planning zeer op hoofdlijnen en voldoet de formulering van mijlpalen niet aan de eisen die daaraan vanuit het vakgebied projectmanagement gesteld mochten worden.

Ten aanzien van het cluster *Karakter* van de businesscase valt op dat deze overwegend kwantitatief karakter heeft. Het betreft de doorberekening van groeiscenario's in een Excelwerkblad. Kwalitatieve argumenten in termen van maatschappelijke behoeften of pedagogisch-didactische opvattingen zijn bijzonder schaars.

Het cluster *Belanghebbenden* laat een duidelijke focus op het belang van de *eigenaren* zien. Dat betreft in dit geval de financiële participatie van de gemeente en SOPOH. De verwijzingen in de businesscase naar andere stakeholders, zoals ouders, werkgevers van kennismigranten en personeel, waren van ondergeschikt belang.

Alle vier elementen uit het cluster *Transformatieproces* zijn zichtbaar in de businesscase. Ook hierbij geldt dat de informatie vooral uit de hoofdlijnen bestaat. Ook valt op dat vooral de financiële vertaling van de plannen besproken wordt. Zo worden de bedrijfseconomische uitkomsten van de scenario's uitgedrukt

in kengetallen. Over de maatschappelijke effecten verstrekke de businesscase beperkte informatie. Bovendien werden deze effecten niet gekwantificeerd.

10.6.2 DE BIJDRAGE VAN DE BUSINESSCASE

Deze paragraaf zal zich beperken tot de meest in het oog springende factoren die bepalend zijn voor de bijdrage van de businesscase in dit dossier. Op basis hiervan worden de onderzoeksvragen 6 en 7 beantwoord voor zover het deze casus betreft.

De officiële opening van de school vond plaats op 11 april 2018. De basis voor de businesscase vormt een overzicht, doorgerekend in een Excelwerkblad, van de kosten (met name personeelslasten) en de baten (vooral gebaseerd op leerlingenaantallen) met als resultaat inzicht in de aanvankelijke aanloopverliezen, het break-evenpoint en vervolgens de 'winstgevendheid' van de internationale school in de gemeente Haarlemmermeer. De bijdrage en de beperkingen van de businesscase laten zich in deze casus in vier hoofdlijnen verwoorden. Ten eerste speelt de businesscase een belangrijke rol bij het genereren en beheersen van de budgetten. Men koos daarbij voor een voorzichtig scenario wat betreft de te verwachten leerlingenaantallen. Ook de keuzen voor huisvesting en ICT lijken door een tamelijk risicomijdende houding te zijn ingegeven. Er is sprake van cofinanciering, waardoor het benodigde totaalbedrag ruimschoots wordt binnengebracht. Bovendien is sprake van limitering van de budgetten en valt de budgettering binnen de reguliere gemeentelijke planning-en-controlcyclus. Ten tweede is zichtbaar dat de internationale school past in de oriëntatie en profilering van de gemeente Haarlemmermeer en aansluit bij het overheidsbeleid ten aanzien van onderwijs en internationalisering. De verwachting dat op den duur de vraag naar internationaal onderwijs zal stijgen, lijkt gerechtvaardigd. Het ministerie van OCW stelde als voorwaarde om voor een licentie in aanmerking te komen dat er gedegen onderzoek werd gedaan naar de financiële haalbaarheid van een dergelijk initiatief. Ten derde lijkt het erop dat vanuit het college van B en W voldoende aandacht besteed wordt aan het belang van informatie ten behoeve van stakeholders. De nadruk in de businesscase ligt op kwantitatieve informatie. Ten vierde lijkt het erop dat de krappe tijdslijnen en de planning het project hebben gestimuleerd. Dit wekt enige verwondering, want van een uitgewerkt plan voor de werving van zowel leerlingen als leerkrachten leek in ieder geval vanuit de businesscase geen sprake. Ook waren er indicaties dat de werving van personeel aanvankelijk achterliep op de beoogde planning. Daarbij ontbrak het aan een zichtbare marketingstrategie voor het verwerven van de nieuwe leerlingen. Het

is te vroeg om definitieve uitspraken te kunnen doen, maar de oprichting van de internationale school heeft hier niet zichtbaar onder geleden. De vraag naar internationaal georiënteerd basisonderwijs was blijkbaar dermate groot dat de klassen “vanzelf” gevuld werden.

De oprichting van de internationale school in Haarlemmermeer sloot aan bij de landelijke ontwikkelingen. Het kabinet streefde er namelijk naar om de druk op het internationaal onderwijs te verlichten. De financiële positie van de gemeente Haarlemmermeer is de afgelopen jaren flink verstevigd. Zo kwam er een relatief hoog bedrag van € 25 miljoen beschikbaar voor nieuw beleid en het aanvullen van de reserves voor de jaren 2017 tot 2021. De gemeente Haarlemmermeer heeft zich eerder met succes ingespannen voor de komst van een vestiging van de particuliere internationale school Gifted Minds. Vervolgens richtte men zich dus op de oprichting van een publieke variant. Het paste in de oriëntatie van de gemeente en de middelen waren beschikbaar.

De businesscase vervult in deze casus een centrale rol, maar heeft, in tegenstelling tot wat we zagen bij het Infoversum of de ss Rotterdam, geen allesbepalende status. De businesscase is ingebed tussen andere artefacten van planning en control zoals memo's, raadssessies, het door het ministerie vereiste haalbaarheidsonderzoek, het collegeakkoord, de voorjaarsnota, een aparte beleidsnota en de jaarrekening. Kortom, het initiatief en de businesscase zijn geplaatst in de reguliere planning en controlcycli van de gemeente. Dit lijkt een belangrijke succesfactor voor het slagen van de beleidsuitvoering. Hierdoor konden eventuele budgetoverschrijdingen immers snel gesignaleerd worden en was een formeel afwegingskader gegarandeerd.

10.6.3 SAMENVATTING

Tabel 10.3 geeft, bij wijze van samenvatting middels de raakvlakkenmatrix, weer op welke wijze het gebruik van de businesscase op dat raakvlak in het bijzonder een (negatieve) bijdrage heeft geleverd aan de uitvoering van het project.

Tabel 10.3: Raakvlakkenmatrix IGBO Hoofddorp

	Eigenschappen businesscase	Inhoud	Karakter	Belanghebbenden	Transformatieproces
Functies businesscase					
Managen duivelsvierkant		De voorzichtige ramingen waren gericht op cofinanciering.		De informatievoorziening werd geborgd binnen de reguliere planning en control-arrangementen.	
Langetermijn-oriëntatie					Het initiatief paste binnen de koers van de gemeente.
Organisatorische invulling		Er was sprake van een krappe planning.			
Aansturen stakeholders			Kwalitatieve informatie bleef onderbelicht in de businesscase en in de beraadslagingen.		

HYPOTHESEN-GENERERENDE VERGELIJKING VAN DE ZES CASESTUDIES

"Een goede vergelijking verfrist het verstand." ²⁴⁰

11

11.1 INLEIDING

De doelstelling van deze dissertatie in het algemeen en van dit hoofdstuk in het bijzonder is inzicht te geven in de bijdragen van de businesscase aan besluit- en uitvoeringsprocessen in de (semi-)publieke sector. Om hierover uiteindelijk relevante hypothesen op te kunnen stellen, toetsen we in Paragraaf 11.2 de basisaanname van dit onderzoek dat een volledig businesscasedocument correleert met een sterke sturing tijdens de besluitvormingsprocessen en de uitvoering. Daarna gaat Paragraaf 11.3 in op de meest relevante faalfactoren, alternatieve en aanvullende instrumenten, contingentiefactoren en succesfactoren zoals die uit de zes intensieve casestudies naar voren kwamen. De genoemde factoren liggen aan de basis van twaalf hypothesen, die gepresenteerd worden in Paragraaf 11.4, over de bijdragen van de businesscase. Het is wellicht goed om eerst te belichten dat aan het gebruik van casestudies twee met elkaar samenhangende gevaren kleven. Het eerste gevaar is dat door de veelheid aan data het overzicht verloren gaat en het tweede gevaar is dat de waarnemingen te veel door subjectiviteit van de onderzoeker worden beïnvloed. Om deze gevaren het hoofd te bieden, zijn acht maatregelen genomen, te weten:

1. De casestudies zijn allemaal ontworpen en uitgevoerd op basis van twee ideaaltypen, waardoor de casussen onderling vergeleken konden worden;
2. De interpretatie van de bevindingen ten aanzien van de afzonderlijke casestudies gebeurde consequent op basis van hetzelfde instrument, namelijk de raakvlakkenmatrix;
3. De interpretaties ten aanzien van de afzonderlijke casussen zijn voorgelegd aan derden, dat wil zeggen: voornamelijk aan respondenten uit het werkveld en in enkele gevallen aan studenten van de Thorbecke Academie;
4. Bij de vergelijking van de casestudies zijn de zestien onderscheiden raakvlakken op systematische wijze geanalyseerd door de scores op de verschillende clusters met elkaar te vergelijken en door diezelfde scores af te zetten tegen het zogenaamde 'referentiebeeld', zie Figuur 11.1;
5. De patronen en inzichten uit de vorige stap konden vervolgens worden geïllustreerd en toegelicht op basis van detailinformatie die het zogenaamde 'raakpuntenoverzicht' aan het licht bracht;
6. De analyse van de raakvlakken en raakpunten resulteerde aanvankelijk in partiële overzichten van de onderscheiden succesfactoren, faalfactoren, alternatieve instrumenten en mogelijke contingentiefactoren;

7. De resultaten ten aanzien van de partiële overzichten zijn samengevoegd tot hanteerbare eenheden op basis van inhoudelijke overeenkomsten. Deze overeenkomsten zijn vervolgens weer gespiegeld aan de uitkomsten van de casestudies;
8. De bevindingen zijn verwoord in de vorm van hypothesen die in beginsel kunnen worden verworpen of bevestigd in vervolgonderzoek.

We presenteren nu in Tabel 11.1 middels kernwoorden de gevonden faalfactoren, alternatieve en aanvullende instrumenten, contingentiefactoren en succesfactoren die aan de hypothesen voorafgingen. De tabel is de invulling van het in Hoofdstuk 2 geconstrueerde conceptueel model. *Kwadrant I* betreft informatie over situaties waarin een partiële businesscase gepaard ging met een zwakke sturing van het besluit- en uitvoeringsproces. Dit kwadrant behandelt de zogenaamde 'faalfactoren'. *Kwadrant II* weerspiegelt gevallen waarbij ondanks een partiële businesscase toch sprake is van sterke sturing. Dit kwadrant wijst derhalve op het gebruik van alternatieve en aanvullende instrumenten die in grote lijnen dezelfde functie vervullen als de businesscase. *Kwadrant III* gaat in op casuïstiek waarbij weliswaar sprake is van een holistische (volledige) businesscase, maar waarbij de sturingsmogelijkheden ten aanzien van bijvoorbeeld de stakeholders toch beperkt blijken te zijn. Dit kwadrant duidt op de contingentiefactoren. *Kwadrant IV* gaat op zoek naar de succesfactoren. Deze komen naar voren als een sterke mate van sturing gepaard gaat met een holistische businesscase en representeren de 'ideale' werkingsmechanismen van dit relatief nieuwe besluitvormingsinstrument.

Tabel 11.1: Succesfactoren, faalfactoren, alternatieve instrumenten en omgevingsfactoren

		Eigenschappen document	
		Partieel	Holistisch
Sturingsfunctie instrument	Zwak	Kwadrant I: Faalfactoren <ul style="list-style-type: none"> A. Investeren in een buitenkans B. Overvloed aan vertrouwen C. Te veel aan stijlfactoren 	Kwadrant III: Contingentiefactoren <ul style="list-style-type: none"> A. Bestuurlijke drukte en beperkte doorzettingsmacht B. Economische ontwikkelingen en veranderende tijdsgeest C. (Wisselende) Samenstelling besluitvormingsgremia
	Sterk	Kwadrant II: Alternatieve instrumenten <ul style="list-style-type: none"> A. Planmatige informatievoorziening B. Sturing op concept²⁴¹ C. Contractuele verplichtingen 	Kwadrant IV: Succesfactoren <ul style="list-style-type: none"> A. Passend binnen groter kader B. Primaat van kwantitatieve informatie C. Uitgebreide (her) overweging van de plannen

Voordat we in Paragraaf 11.3 de onderscheiden faalfactoren, alternatieve instrumenten, contingentiefactoren en succesfactoren toelichten, bekijken we eerst in Paragraaf 11.2 in hoeverre het empirische materiaal dat verkregen is uit de casestudies, de voornaamste basisaanname van het onderzoek ondersteunt.

241 In de betekenis van technisch of bouwkundig ontwerp en/of dienstverleningsconcept.

11.2 TOETSING PROPOSITIE: DE CORRELATIE TUSSEN DE TWEE DIMENSIES

Als basisaanname van dit onderzoek werd geformuleerd dat er een relatie bestaat tussen de volledigheid van het document businesscase enerzijds en de mate waarin het besluitvormingstraject en het project gestuurd worden anderzijds. Het navolgende diagram (Figuur 11.1) visualiseert voor de zes onderzochte casussen de gemiddelde waarden van de scores ten aanzien van beide ideaalmodellen. De x-as representeert de eigenschappen van het businesscasedocument, terwijl de y-as de sturingsdimensie vertegenwoordigt. Als schoolvoorbeeld kunnen we in het kader van deze studie de casus Wildlands Emmen identificeren omdat deze op beide dimensies het hoogst scoort. De casus ss Rotterdam vertegenwoordigt de 'worst case' met lage scores op beide dimensies. Op basis van de figuur kan grofweg gesteld worden, zonder te pretenderen dat deze uitspraak statistisch veel relevantie bezit, dat er daadwerkelijk een correlatie bestaat tussen de kwaliteit en volledigheid van het businesscasedocument en de mate van sturing binnen het project. Na de figuur volgt een korte toelichting op de posities van de zes casussen in het diagram.

Legenda:

Wildlands Emmen Blauw	Lelystad Airport Rood	Gemaal Lauwersoog Oranjebruin	ss Rotterdam Goudgeel	Infoversum Groningen Groen	IGBO Hoofddorp Paars
-----------------------------	-----------------------------	-------------------------------------	-----------------------------	----------------------------------	----------------------------

Figuur 11.1: De correlatie tussen de eigenschappen en sturingsfunctie van de business-case.

We zien het verband tussen de compleetheid van de businesscase en de zichtbaarheid van de sturingsfunctie van het instrument dus bij uitstek terug bij Wildlands Emmen. Deze casus betreft een complex project waarbij uitgebreide en volledige businesscases gepaard gingen met ambitieuze doelstellingen en een sterke focus op (tussen)resultaten. Het project is dan ook binnen de gestelde tijd en het vrijgemaakte budget gerealiseerd. De beschouwing leert dat de casus Wildlands Emmen een langetermijnnoriëntatie kende en dat de businesscase vooral een uitwerking van de financiële haalbaarheid van de (politieke) voorkeursvariant betrof.

Lelystad Airport is nog niet afgerond. Het betreft een buitengewoon ingewikkeld traject qua vraagstukken op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening. Ook de bestuurlijke en technische complexiteit zijn hoog. De businesscase heeft gedurende het besluitvormingstraject verschillende vormen aangenomen. Het uiteindelijke bedrijfsplan, waarvan de businesscase deel uitmaakte, was een vereiste vanuit de Raad van State en het bevoegd gezag. We zien daarbij een tamelijk complete rapportage waarin de meeste eigenschappen van het ideaalmodel goed zichtbaar waren. Het stuk vertegenwoordigde sterk het perspectief van de eigenaar, de Schiphol Group. Ook viel te constateren dat er binnen dit project stevig gestuurd werd op het concept, de deadlines en de betrokkenheid van stakeholders. We hebben ook kunnen constateren dat de openingsdatum niettemin reeds tweemaal met een jaar is uitgesteld.

De businesscase van het gemaal in Lauwersoog bevatte nagenoeg alle elementen van het ideaalmodel. Het lijkt wel volgens het boekje te zijn opgesteld. Ook viel te constateren dat zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie in het document is opgenomen, al lijkt er wel sprake van een zekere technische tunnelvisie. Op basis van de businesscase werd duidelijk dat de kosten voor realisatie te hoog zouden oplopen. Ook kwamen beleidsmatige alternatieven en kostentechnisch aantrekkelijker varianten tijdens het traject steeds nadrukkelijker in beeld. De businesscase, hoewel niet als zodanig geëxpliciteerd, is in dit besluit van evidente waarde geweest²⁴². De businesscase werd beschouwd als een haalbaarheidsstudie waarvan de (impliciete) uitkomst was dat er onvoldoende bestuurlijk en financieel commitment was voor de realisatie van het gemaal.

242 De scores ten aanzien van de sturingsdimensie zijn overigens met de nodige terughoudendheid toegekend omdat het project niet ten uitvoer is gebracht.

De eerste casus waarin het verband tussen de eigenschappen enerzijds en functies van de businesscase anderzijds in negatieve zin opvalt, betreft de casus ss Rotterdam. Aan de renovatie van dit schip ging een businessplan (businesscase) vooraf dat weinig realiteitszin uitstraalde. Vervolgens verliep de uitvoering desastreus. Beslissingen werden ad hoc genomen met verregaande budgettaire consequenties. Daarbij bleef men lange tijd vasthouden aan het idee tot afbouwen van het schip waarbij de omvang van de renovatie steeds groter werd en de kostenoverschrijdingen navenant meegroeiden.

Er zijn parallellen te trekken tussen de casus ss Rotterdam en de casus van het Infoversum te Groningen. Een verschil tussen het falend bestuur van de casus ss Rotterdam en de casus Infoversum Groningen zit echter de fase waarin het fout ging. Bij het Infoversum werd de bouw van het 3D-theater nog binnen planning en budget afgerond, maar ging het snel fout in de exploitatiefase, waarna een faillissement volgde. Daaraan lag onder andere ten grondslag dat er allerlei stakeholders in de businesscase werden benoemd, terwijl hun uiteindelijke betrokkenheid vervolgens nihil bleek te zijn. Beslissingen werden te veel genomen in een sfeer van optimisme en onderling vertrouwen.

De totstandkoming van internationaal georiënteerd basisonderwijs in Hoofddorp betrof een relatief eenvoudig project. Opvallend in positieve zin was de cijfermatige onderbouwing van het project in de businesscase en de verankering van de financiële monitoring in de reguliere planning-en-controlcyclus. Hiervan ging een sterke sturing uit betreffende de budgetten en informatievoorziening. De businesscase als zodanig was echter betrekkelijk summier vormgegeven en was sterk kwantitatief van aard. Zo werden de belangen van stakeholders nauwelijks benoemd en ging het document niet in op kwalitatieve vereisten ten aanzien van het onderwijs. Het project scoorde dus relatief hoog op sturing, maar laag op de dimensie eigenschappen.

11.3 SUCCESFACTOREN, FAALFACTOREN, CONTINGENTIEFACTOREN EN ALTERNATIEVE INSTRUMENTEN

11.3.1 INLEIDING

Zoals aangekondigd gaat deze paragraaf op zoek naar de faalfactoren, alternatieve en aanvullende instrumenten, contingentiefactoren en succesfactoren die aan het gebruik van de businesscase verbonden zijn. Deze factoren en instrumenten zullen vervolgens de opmaat vormen voor de hypothesen over de bijdragen van de businesscase aan publieke besluit- en uitvoeringsprocessen. De succesfactoren

en alternatieve instrumenten blijken met name, maar niet uitsluitend, te herleiden uit de casussen Wildlands Emmen en IGBO Hoofddorp. Faalfactoren treffen we vooral bij de casussen ss Rotterdam en Infoversum. De casuïstiek rondom het gemaal te Lauwersoog en Lelystad Airport is juist rijk aan contingentiefactoren.

Bij het lezen van het vervolg van deze paragraaf is het goed om de volgende bevindingen uit de casestudies in gedachten te houden. Zo zagen we ten eerste dat de aanleiding van het project of investeringsvoorstel relatief vaak onderbelicht bleef in de businesscases. Het initiatief paste in het merendeel van de casussen weliswaar binnen de langtermijnnoriëntatie, maar kende een bescheiden plaats in de stukken. Ten tweede viel op dat het denken over en het afwegen van alternatieven zich vaak beperkte tot scenario's of varianten van de voorkeursopties. De afweging lijkt een pro-formakarakter te hebben, tot andere keuzes leidt het niet. Ook vond de materiële afweging van alternatieven al ruim voor het verschijnen van de businesscase plaats. Ten derde zagen we dat de risicoparagraaf in de businesscase van ondergeschikt belang leek te zijn. Deze was daarvoor te summier of te statisch of ging uit van een (te) beperkte tactiek. Ten slotte viel op dat de businesscases aan de technologische aspecten relatief weinig aandacht besteedden. Het gemaal in Lauwersoog vormde hierop de uitzondering.

11.3.2 FAALFACTOREN

We beperken ons tot de drie meest in het oog springende²⁴³ faalfactoren. Deze zijn, zoals zal blijken, in grote lijnen de tegenhangers van de succesfactoren uit Paragraaf 11.3.4.

- A. Ten eerste gingen de partiële businesscases van het Infoversum en de ss Rotterdam met grote financiële tekorten gepaard. Deze casussen betroffen projecten die zich min of meer als een buitenkans aandienden;
- B. Ten tweede was er in de initiatieffase een overvloed aan vertrouwen dat niet steunde op een gedegen investeringsvoorstel, maar op persoonlijke relaties, reputaties en overtuigingskracht. Daarbij bleek dat de initiatiefnemers door het ontbreken van een georganiseerd tegengeluid tot op grote hoogte hun gang konden gaan, terwijl er op basis van de businesscases voldoende redenen gevonden hadden kunnen worden om de ambities te temperen, en om weerstand te bieden aan de persoonlijkheidscultus;

243 Zie Paragraaf 11.1 voor de toelichting op het zoek- en selectieproces.

- C. Ten derde is gebleken dat aan businesscases die sterk steunen op kwalitatieve informatie in het algemeen en stijlfiguren zoals vergelijkingen en hyperbolen in het bijzonder, het gevaar tot verleiding met zich meebrachten.

Buitenkans

Bij de casus Infoversum Groningen valt op dat de relatie van het initiatief met het strategisch beleid van de gemeente Groningen ontbrak. We zien ten aanzien van de inhoud ook dat de businesscase de meest onvolledige en fantasierijke van de zes casestudies was. Zo ontbraken alternatieven, risico's en een planning in het geheel, zaken die bij bijvoorbeeld de casus ss Rotterdam wel werden aangestipt. Daarbij zien we bijvoorbeeld ook aan omissies met betrekking tot afschrijvingsperiodes en de slechte voorbereiding op de exploitatiefase dat er vooral sprake was van een gerichtheid op de korte termijn. Ook valt ten aanzien van het Infoversum op dat alternatieven in het geheel niet in de stukken en in het debat zijn onderkend. In het businessplan ontbrak elk bewustzijn van risico's. Ook vond de afweging tot deelname van de gemeente op minimale gronden plaats en beperkte deze zich tot enkele algemene opmerkingen over de te verwachten bezoekersaantallen. Het beeld dat het Infoversum beter dan de casus ss Rotterdam scoort op de dimensie *Sturing*, heeft betrekking op het feit dat het Infoversum een betrekkelijk concreet en afgebakend project betrof dat binnen tijd en budget werd opgeleverd. Daarnaast is bij de casus Infoversum Groningen van een formele evaluatie geen sprake geweest. In tegenstelling tot bij de casus ss Rotterdam, bleven relevante inzichten in Groningen dus onbesproken.

De casus ss Rotterdam laat zien dat het initiatief weliswaar paste binnen het concept van maatschappelijk verantwoord ondernemen, maar dat de aanschaf van het schip toch vooral werd gezien als een niet te missen kans. De gevolgen daarvan zijn als desastreus aan te merken, temeer daar de businesscase zeer summier aandacht schonk aan de planning, waar in de praktijk ook nog eens helemaal niets van terecht kwam. De projectdoelstellingen van de ss Rotterdam waren van het begin af aan vaag en leidden uiteindelijk tot de volledige renovatie van het schip tegen navenante termijn- en kostenoverschrijdingen. Gedurende het traject veranderden de economische situatie en de maatschappelijke acceptatie van dergelijke initiatieven drastisch en bepaald niet ten gunste van de initiatiefnemers.

Overvloed aan vertrouwen

Bij het Infoversum werd een aantal stakeholders in een keten van vertrouwen min of meer succesvol betrokken, terwijl de businesscase juist sterke omissies liet zien ten aanzien van de informatievoorziening ten behoeve van deze partijen. Men had kunnen en moeten zien dat de kwantitatieve gegevens verre van realistisch waren. Bij het Infoversum waren de openbare beraadslagingen minimaal en dat leidde in de exploitatie dan ook vrijwel direct tot een vanuit bestuurlijk en financieel oogpunt onbeheersbare situatie. Evenals bij de casus ss Rotterdam was er sprake van een gebrekkige informatie-uitwisseling tussen toezichthouders en bestuurders. Ook bij de casus ss Rotterdam waren enthousiasme en overtuigingskracht de voornaamste ingrediënten om de omgeving mee te krijgen. Daarbij werden in beide businesscases stakeholders genoemd die in het geheel niet bij de uitvoering zijn betrokken. Andere essentiële stakeholders (met name toezichthouders) bleven onderbelicht of onbenoemd. Ook ten aanzien van de exploitatie was men veel te optimistisch en te goed van vertrouwen. Zo bleek bijvoorbeeld dat de beschikbaarheid van films voor het Infoversum gering was, de bezoekersaantallen tegenvielen en knelpunten in de exploitatie niet werden opgevangen. De casussen Infoversum en ss Rotterdam hebben eveneens met elkaar gemeen dat er sprake was van immateriële beloningen. De bestuurders kregen publieke waardering voor hun prestaties en initiatieven, waarbij het verleden een grotere rol speelde dan het heden.

Een eerste verschil tussen beide projecten is dat de verantwoordelijk bestuurder van de casus ss Rotterdam pas lang nadat de problemen zich openbaarden met een financiële regeling afgetreden is. Ook werd formeel vastgesteld dat de bestuurder in arbeidsrechtelijke zin niets te verwijten viel. Bij het Infoversum voltrok de aftocht van de hoofdrolspeler daarentegen betrekkelijk roemloos. Een tweede verschil is dat het Infoversum erin geslaagd is om medefinanciers te vinden, ondanks het gegeven dat het karakter van de businesscase zowel op kwantitatief als kwalitatief gebied als onvoldoende kan worden beschouwd. Daarbij volhardde men in Rotterdam lange tijd in de ingeslagen weg, waarbij opvalt dat de planning van de uitvoering een sterk kortetermijngehalte had. Alternatieven werden weliswaar in het businessplan benoemd, maar de echte afweging van alternatieven, alsmede het besluit om in een andere richting verder te gaan (de exit-strategie), vond pas plaats na ingrijpen van het bevoegd gezag. Daarbij valt te constateren dat het risicovolle gedrag van Woonbron en de zeer matige invulling van het risicomanagement pasten binnen de cultuur van de sector als geheel. Het onderschatten van de technologische complexiteit, en

zeker in combinatie met passiviteit in relatie tot de toezichthouders, kan in dat licht mede als faalfactor worden beschouwd. Het onbehagen bij het parlement leidde tot de parlementaire enquête, waaruit belangrijke lessen werden getrokken en naar aanleiding waarvan enkele stelselwijzigingen volgden. Hiermee werd de balans tussen toezicht en vrijheid weer hersteld. Bij het Infoversum is voor zover bekend geen sprake geweest van een evaluatie. Dit kan derhalve als derde verschil tussen beide 'negatieve' casussen worden aangemerkt.

Te veel aan stijlfiguren

De informatie uit de businesscases van Infoversum en de ss Rotterdam was nagenoeg uitsluitend kwalitatief van aard en bevatte veel tekstfragmenten die niet zozeer aan rationaliteit, maar vooral aan emotionaliteit appeleerden. Met name in deze casussen is te zien dat de output bijzonder vaag was geformuleerd en dat de budgettaire kaders in het geheel niet werden gerespecteerd. Er ontstond onduidelijkheid over de aard en omvang van de werkzaamheden, met alle negatieve consequenties van dien voor het financiële eindbeeld. De informatievoorziening van het Infoversum en de ss Rotterdam waren te veel op positieve beeldvorming gebaseerd. Het lijkt erop dat deze houding ten koste ging van de mate waarin concreet invulling werd gegeven aan de organisatorische aspecten. Wat betreft de businesscase van de ss Rotterdam werd bijvoorbeeld gesproken in termen als "Foyer Supreme", "Magic Mix" en "Symbool van de emigratie". Ook liet men weten: "De MP²⁴⁴ heeft al toegezegd aanwezig te zijn bij de opening". Zelfs na afloop²⁴⁵ spraken de hoofdrolspelers in abstracties als:

- "...iemand in de businesscase trekken..."
- "...keer op keer een nieuwe businesscase creëren..."
- "...de diepte ingaan met een businesscase..."
- "...ondertussen lagen er de aanlopen voor een businesscase van..."
- "...kijk eens naar de businesscase..."

De businesscase van het Infoversum vormde qua toonzetting de overtreffende trap. Al in de eerste alinea sprak men in termen van "unique", "immersive" en "highlights". Wanneer we de bevindingen samenvatten, zien we als faalfactor een hoog ambitieniveau in combinatie met een enthousiasmerende toonzetting in de besluitvormingsstukken, waarbij stijlfiguren belangrijker werden geacht dan harde cijfers.

244 Naar verwachting staat de afkorting 'MP' hier voor minister-president.

245 Het eerst hoofdstuk refereerde hier ook reeds aan.

11.3.3 ALTERNATIEVE EN AANVULLENDE INSTRUMENTEN

Kwadrant II van het conceptueel model zette ons op het spoor van alternatieve en aanvullende instrumenten van planning en control die in beginsel dezelfde (deel)functies vervullen als de businesscase, namelijk: het rationaliseren van de besluitvorming en het bijdragen aan een succesvolle projectuitvoering. We belichten weer de drie meest opvallende zaken, waarbij nog sterker dan bij de factoren uit de vorige paragraaf geldt dat het instrumenten betreffen die in beginsel los van elkaar kunnen worden ingezet, maar juist in onderlinge samenhang vorm en betekenis krijgen.

- A. We zagen dat van het planmatig oppakken van de informatievoorziening een sterk sturende werking uitging. Soms bood de reguliere planning-en-controlcyclus het kader, terwijl in andere gevallen specifieke rapportagestructuren en communicatiedocumenten een rol speelden. Deze structuren en documenten droegen bij aan het creëren van draagvlak in het algemeen en materieel commitment in het bijzonder;
- B. Wanneer het project gebaseerd was op een weldoordacht en duidelijk technisch en bouwkundig ontwerp en/of een scherp dienstverleningsconcept, zagen we dat de sturingsfunctie sterk zichtbaar werd;
- C. Wanneer de uitvoering bovendien gepaard ging met een duidelijke taak-en bevoegdheidsverdeling en 'het spel' zakelijk gespeeld werd middels contractuele verplichtingen, lag een succesvolle projectrealisatie binnen bereik. Ook als de businesscase een 'bescheiden invulling' had.

Planmatige informatievoorziening

Bij de casus Wildlands Emmen zagen we een sterke mate van aansturing van stakeholders. Er ontstond daardoor materieel commitment. Concreet viel te constateren dat er, op bewust gekozen momenten, sprake was van belonen en bestraffen. Ook werden er bijvoorbeeld mediamomenten gecreëerd. De volledigheid van de businesscase op het gebied van stakeholders lijkt hieraan te hebben bijgedragen. De aanpak in Emmen getuigt van een diepe overtuiging ten aanzien van het relatiemanagement. De inclusie van stakeholders leek vanzelfsprekendheid en werkte enthousiasmerend. Door de projectorganisatie werd over de voortgang, de mogelijke risico's en mitigerende maatregelen gedurende de realisatiefase nadrukkelijk gerapporteerd, waarbij verwijzingen werden gemaakt naar de oorspronkelijke businesscase.

In de casus Lelystad Airport zien we dat de aandacht die aanvankelijk geschonken werd aan de informatievoorziening, minder goed in verhouding stond tot de aard en omvang van het project en daarmee tot de langetermijnnoriëntatie. Mogelijk is mede daardoor de invloed van een aantal partijen dat zich in een laat stadium in het besluitvormingsproces mengde, in deze casus onderschat. Bij Lelystad Airport leek daarentegen op het eerste gezicht sprake te zijn van een instrumentele (plichtmatige) benadering van stakeholderbetrokkenheid. Vanuit de Schiphol Group werden concrete instrumenten pas laat ingezet, waarbij ook de tactiek nogal eenzijdig van aard leek. Anderzijds kan worden gesteld dat de inzet en de uitkomsten van de Alderstafel juist als stakeholderinstrument (van het Rijk) bij uitstek kunnen worden beschouwd, waardoor het vliegveld uiteindelijk gerealiseerd kon worden. In Lelystad wordt nu zichtbaar geïnvesteerd in voorlichtingsmomenten zoals open dagen en belevingsvluchten.

In de casus IGBO Hoofddorp werd in de businesscase in beperkte mate aandacht besteed aan de stakeholders. Niettemin zien we dat er sprake was van 'gedeeld eigenaarschap'. De MRA voorzag in een deel van de financieringsbehoefte. Op deze wijze werd op concrete wijze invulling gegeven aan deze strategische verbintenis. We zien dat de informatievoorziening grotendeels via de bestaande lijnen van de begrotings- en verantwoordingscyclus en de subsidiekaders liep. Hierdoor was de gemeenteraad in beginsel verzekerd van juiste en tijdige informatie.

Sturing op concept

Vier van de zes casestudies lieten zien dat helderheid van de doelstellingen in de businesscase correleerde met een succesvol besluit- en uitvoeringstraject. Zo geschiedde de bouw van Wildlands Emmen op basis van een realistische maquette. Het betrof bovendien een project met een hoog ambitieniveau, niet alleen vanwege de locatiewijziging, maar vooral vanwege de metamorfose van de aard en sfeer van het park. Er was sprake van een moderne vorm van management waarbij de ambities leidend waren en de haalbaarheidsvraagstukken daarna werden behandeld.

Een vergelijkbaar beeld zien we bij Lelystad Airport. Aan de hand van een strak gedefinieerd concept waarbij soberheid en doelmatigheid de kernwoorden zijn, werd de uitvoering ter hand genomen. Men maakte in de polder flink tempo met de realisatie van de aanleg van de concrete projectresultaten zoals de start- en landingsbanen, de infrastructuur en de terminalfaciliteiten. Het ziet

ernaar uit dat deze op tijd en binnen budget zullen worden opgeleverd, al dient er vanwege mogelijk verder uitstel wel een slag om de arm te worden gehouden wat betreft de daadwerkelijke openingsdatum. Er wordt strak gestuurd op het concept en de deelprojecten. Lelystad Airport was qua harde infrastructuur dan ook een tamelijk afgebakend project met een min of meer bescheiden ambitieniveau, zowel qua bouwtechnische aspecten als qua verkeerscapaciteit. Lelystad Airport is nog in uitvoering, dus het is te vroeg om definitieve uitspraken te kunnen doen over met name de werking van de systemen, maar enige zorg ten aanzien van onderschatting van de complexiteit van onder andere luchtverkeersleidingssystemen en bagageafhandeling willen we hier toch delen, juist omdat de businesscase hier in beperkte mate aandacht aan besteedde.

Een bijzonder geval is weer de casus van het gemaal. Het was een ambitieus plan dat in relatief concrete termen het volledige transformatieproces beschreef. Mede daardoor bleek de financiële haalbaarheid gering. Er werden onvoldoende middelen verkregen. De internationale school betrof juist een projectresultaat dat bescheiden was qua opzet en omvang. De IGBO-afdeling zou immers gebruikmaken van bestaande huisvesting bij een bestaande school in een bestaande stichtingsstructuur. Ondanks de bescheiden aandacht voor onder andere de planning, waarop ook qua diepgang en opzet wel het nodig kon worden aangemerkt, werd de internationale school in Hoofddorp conform prognose geopend.

Contractuele verplichtingen

Uit de casussen Wildlands Emmen en Lelystad Airport bleek dat de gekozen aanbestedingsvorm en de bijbehorende gunningscriteria van wezenlijke invloed waren op de manier waarop en de mate waarin gestuurd werd op projectresultaten en deadlines. Het werken met een hoofaannemer beperkte het aantal uitvoerende partijen, hoewel bij zowel het dierenpark als de luchthaven ook een groot aantal regionale partners werd betrokken bij het project. Daarnaast ging van het 'Design-Build-Maintain'-principe een sterk sturende werking uit. Op deze wijze werden duidelijke prikkels gegeven ten aanzien van de op te leveren eenheden, alsmede de kwaliteit daarvan en de te respecteren budgettaire kaders. Ook werden problemen met betrekking tot overdrachtsmomenten en aansprakelijkheidskwesties aanvankelijk tot een minimum beperkt. De eerste signalen wezen er ook bij de internationale school op dat de budgettaire kaders strikt werden gehandhaafd. Concreet ging het hier om de inbedding van voortgangsrapportages en de financiële afrekeningen in de reguliere planning-

en-controlcyclus van de gemeente. Daarbij waren het vigerende subsidiebeleid in het algemeen en de subsidieverordeningen in het bijzonder de leidende principes.

11.3.4 CONTINGENTIEFACTOREN

Het derde kwadrant van het conceptueel model bevatte casuïstiek waarbij weliswaar sprake was een holistische businesscase, maar de sturingsmogelijkheden toch beperkt bleken te zijn. De volgende drie contingentiefactoren kwamen daaruit concreet naar voren:

- A. We zagen dat alle onderzochte casussen waren ingebed in complexe bestuurlijke en economische structuren. Met uitzondering van de ss Rotterdam waren er dan ook meerdere partners nodig om de benodigde financiële middelen bij elkaar te krijgen. Met name in situaties van grote bestuurlijke drukte bleek de sturingskracht van de businesscase waar het gaat om het behalen van deadlines en resultaten, beperkt. Waar doorzettingsmacht van de eigenaren ontbrak, zoals bij de casussen Lelystad Airport en Gemaal Lauwersoog, zagen we dat, hoe volledig de businesscase ook mocht zijn, het daadwerkelijk behalen van het beoogde projectresultaat een hoogst onzekere aangelegenheid was;
- B. In alle zes casussen zagen we dat economische ontwikkelingen en veranderingen in de tijdsgeschiedenis van grote invloed op de besluitvorming en uitvoering van de projecten zijn geweest;
- C. Ten derde waren personele wisselingen van grote invloed op de projectvoortgang. Vanuit het bevoegd gezag was sprake van een groot aantal wisselingen in bezetting. Regeringsfunctionarissen volgden elkaar bijvoorbeeld in hoog tempo op. Dit kon het sentiment ten aanzien van een project betrekkelijk snel laten omslaan.

Bestuurlijke drukte en beperkte doorzettingsmacht

Bij de bouw van een gemaal, en zeker een van de omvang zoals destijds beoogd werd in Lauwersoog, is vanzelfsprekend een groot aantal partijen betrokken. Elke bestuurslaag (Rijk, provincie, waterschap, gemeente) heeft bovendien zijn eigen plandocumenten waarin de uitgangspunten van het beleid en de beheersmaatregelen zijn opgenomen. Er wordt als het gaat om waterbeheer, en zeker in het geval van het Lauwersmeergebied, dan ook gesproken van 'bestuurlijke drukte'.

De casus Lelystad Airport laat zien dat bij een dergelijk complex traject zelfs de inzet van een sterk instrument ten behoeve van de stakeholders (de Alderstafel)

onvoldoende is gebleken om alle omgevingspartijen mee te krijgen. De Schiphol Group was daarbij niet bevoegd om beslissingen te nemen over de vliegroutes en de indeling van het luchtruim: de doorzettingsmacht was beperkt. Aan dergelijke aspecten heeft de businesscase als zodanig geen aandacht besteed. Onder druk van bewoners gaven de omliggende provincies en gemeenten aan uitstel van het vliegveld te willen om in ieder geval een betere inpassing van de routes in het luchtruim mogelijk te maken. De opening van het vliegveld is al meerdere malen uitgesteld als gevolg van vraagtekens over de vliegroutes en de kwaliteit van de onderzoeken die daaraan ten grondslag hebben gelegen. De technische en bestuurlijke complexiteit overtroffen hierin de sturingscapaciteit. Daarnaast zien we ontwikkelingen met een politieke component die de weerslag waren van de veranderende maatschappelijke opvattingen ten aanzien van vliegverkeer.

Economische ontwikkelingen en veranderende tijdsgeest

Over de volle breedte van de casuïstiek zien we dat economische getijdenbewegingen en fluctuerende maatschappelijke opvattingen een majeure impact hebben gehad op de steun voor de onderzochte projecten. De economische crisis die zich aandeed in 2008 en waarvan de naweeën tot diep in het tweede decennium van de 21^e eeuw voelbaar waren, waren van grote betekenis voor de haalbaarheid van bijvoorbeeld Wildlands Emmen. Dit project wist juist te profiteren van de mogelijkheden die de tijdelijke wet- en regelgeving bood om processen en procedures te versnellen. Het gevoel van urgentie leek het project goed te doen. Het nut en de noodzaak van Lelystad Airport werden weer gevoeld doordat de economische groei in het algemeen en de groei van de luchtvaartsector in het bijzonder weer aantrokken na de langdurige economische recessie. Hierdoor liep Schiphol weer tegen haar capaciteitsgrenzen aan. Daarentegen leek de maatschappelijke acceptatie van vakantievluchten en de overlast die daarmee gepaard ging langzamerhand af te nemen. Bij de ss Rotterdam keerde het sentiment ten aanzien van maatschappelijk ondernemen en de wenselijkheid van branchevreemde activiteiten. De school in Hoofddorp wist te profiteren van de aantrekkende internationale economie en de lokale arbeidsmarkt voor kenniswerkers. Voor de gemeente Groningen leek het initiatief met betrekking tot het Infoversum als een geschenk uit de hemel te komen. De stadseconomie kon immers wel een stimulans gebruiken. Ook de besluitvorming rondom het gemaal moet worden gezien tegen een sombere economische achtergrond en veranderende opvattingen ten aanzien van veiligheid en natuurbeheer. Daarbij moet worden opgemerkt dat het uiteindelijke succes van de casus IGBO Hoofddorp overigens in sterke mate zal afhangen van autonome groeifactoren zoals de internationaal georiënteerde werkgelegenheid in de regio.

Persoonlijke en bestuurlijke wisselingen

Bij de casus Gemaal Lauwersoog zagen we in vergelijking met de vijf andere casussen de meest inhoudelijke businesscase. Het opstellen en opleveren van de businesscase was al vertraagd en de uitvoering kwam in het geheel niet tot stand. Door economische ontwikkelingen, politieke koerswijzigingen en zich aandienende alternatieve beleidsmaatregelen erodeerde het draagvlak voor de realisatie van het gemaal. Belangrijke hoofdrolspelers veranderden gedurende het besluitvormingsproces van functie en daarmee van gedachten ten aanzien van de wenselijkheid van de realisatie van het gemaal. De casus Gemaal Lauwersoog laat zien dat volledigheid in de businesscase met betrekking tot de belanghebbenden niet samen hoeft te gaan met feilloze organisatorische uitvoering. Vanuit de waterschappen en provincies ontbraken de financiële, juridische en politieke instrumenten om de voorgestelde oplossingsrichting af te dwingen. We hebben gezien dat voor het gemaal te Lauwersoog een sterke inhoudelijke businesscase is opgesteld. Voor het opstellen van de businesscase was commitment aanwezig en bovendien zijn stakeholders erkend in hun belangen. Tot uitvoering van het project kwam het echter niet. Daarvoor ontbrak het aan materieel commitment. We zagen al dat de economische en politieke koers drastisch veranderden, waardoor het draagvlak verder erodeerde. Zo bleek de intentie van het Rijk om mee te betalen aan het gemaal niet veel waard en waren ook de provincies uiteindelijk niet bereid om zo diep in de buidel te tasten. Bij dit project raakten gaandeweg het besluitvormingsproces de oorspronkelijke natuur- en veiligheidsdoelstellingen steeds verder buiten beeld.

Bij de casus IGBO Hoofddorp zien we dat de zichtbaarheid van de inhoudelijke elementen van de businesscase wat achterbleef ten opzichte van het managen van het duivelsvierkant. Ondanks de bescheiden aandacht voor de planning, waarop ook qua diepgang en opzet wel het nodig kan worden aangemerkt, werd de internationale school in Haarlemmermeer conform prognose geopend. Het economische tij zat mee en ten tijde van de realisatie vestigden zich meerdere internationale bedrijven in de regio.

Bij zowel de casus Lelystad Airport, de casus ss Rotterdam en in mindere mate de casus Infoversum Groningen zagen we dat een groot aantal bewindslieden en bestuurders de revue passeerden. Bij de ss Rotterdam en het Infoversum ging dat zichtbaar gepaard met grote koerswijzigingen ten aanzien van het project.

11.3.5 SUCCESFACTOREN

Als succesfactoren, te beschouwen als tegenhangers van de eerder benoemde faalfactoren, voor een geslaagd besluitvormings- en uitvoeringsproces zijn in hoofdlijnen de volgende drie punten geïdentificeerd:

- A. Ten eerste is opgevallen dat bij projecten die vallen binnen een groter beleidsmatig kader en strategische visie relatief sterk gestuurd wordt op deadlines en dat problemen die zich in de uitvoering voordoen snel en adequaat worden opgelost;
- B. Ten tweede werd duidelijk dat vooral kwantitatieve informatie uit de businesscases een belangrijke basis vormt voor een succesvolle uitvoering en/of rationalisatie van het besluitvormingsproces;
- C. Ten derde zijn projecten waarbij uitgebreide (her)overweging heeft plaatsgevonden, in positieve zin aangemerkt omdat door (her)overweging onder meer de bewustwording van risico's wordt vergroot.

Passend binnen groter beleidsmatig kader

Als eerste succesfactor zien we dat van de inbedding van een projectvoorstel in een groter beleidsmatig verband of koepelplan een sterke sturing uitgaat op deadlines en de oplossing van problemen. De verplaatsing en transitie van het dierenpark was bijvoorbeeld onderdeel van het project Centrum Vernieuwing Emmen en paste ook in een lange historische en financiële verbintenis van de gemeente met het dierenpark. Daarmee was de investering een logische en noodzakelijke keuze gezien het verleden. Daarbij zien we ook dat in Emmen de aandacht uitging naar nieuwe en innovatieve technologie en dat deze gepaard ging met een sterke gerichtheid op het oplossen (maar ook het voorkomen of soms de juist het expliciet accepteren) van tekortkomingen.

Het perspectief qua termijn is in het dossier Lelystad Airport tweeledig. Aan de ene kant is Lelystad Airport een langetermijnproject bij uitstek en past het ook in jarenlange pogingen vanuit de regio tot het stimuleren van de regionale economie. Aan de andere kant is het project ingegeven door het gegeven dat luchthaven Schiphol aan de grenzen van de groei kwam, hetgeen juist duidt op een oriëntatie op de relatief korte termijn. Vanuit het Rijk en met name vanuit de Schiphol Group heeft het lang geduurd voordat de optie 'Lelystad' als volwaardig alternatief werd erkend maar sinds de strategische belangen van de regio en de Schiphol Group hand in hand gaan, lijkt de sturing sterker geworden. Men maakt in de polder inmiddels flink vaart met de realisatie van de aanleg van de start- en

landingsbanen, de infrastructuur en de terminalfaciliteiten. Ook in deze casus ziet het ernaar uit dat deze concrete projectresultaten binnen beoogde tijd en budget zullen worden opgeleverd. De internationale school in Hoofddorp paste binnen de strategische koers van de gemeente Haarlemmermeer. Deze koers bevatte de economische profilering van de regio in het algemeen en de situering van internationale bedrijven en de luchthaven Schiphol binnen de gemeentegrenzen in het bijzonder. De directe aanleiding van het initiatief kan overigens worden gevonden in de oplopende wachttijden voor internationaal georiënteerd basisonderwijs. Hierdoor werden ook al particuliere initiatieven gestart.

Primaat van kwantitatieve informatie

De tweede succesfactor betreft de waarde van kwantitatieve informatie. Zo liet de casus Wildlands Emmen, en in mindere mate ook de casus Lelystad Airport, zien dat een sterke kwantitatieve benadering van de businesscases samenging met een sterke organisatorische invulling. Deze bestond uit het oplossen van knelpunten, het waarborgen van goede taak- en bevoegdheidsverdelingen en het optuigen van een informatie- en communicatiesysteem. De grondtoon was daarbij positief en leek erop gericht problemen te voorkomen en zo nodig zo snel mogelijk te verhelpen. In de businesscase van het gemaal in Lauwersoog lag het accent op kwantitatieve gegevens zoals spuicapaciteit, investeringskosten en exploitatiekosten. Deze businesscase vertaalde de gevolgen van een eventuele realisatie direct door naar de toekomstige tarieven voor de belastingbetalende partijen. Het was een ambitieus plan dat in relatief concrete termen het volledige transformatieproces beschreef. Mede daardoor bleek de financiële haalbaarheid gering. Er werden onvoldoende middelen verkregen, waardoor men besloot af te zien van de bouw, hetgeen als rationalisatie van de besluitvorming geduid kan worden. De kwantitatieve insteek zagen we bij uitstek terug in het relatief kleine project IGBO Hoofddorp. Vooral de input (formatieruimte) en output (aantal klassen) waren helder beschreven en gekwantificeerd. Er werden voldoende middelen gegenereerd, waarbij aannemelijk is dat de betrouwbaarheid en haalbaarheid van met name de inschattingen met betrekking tot input en procesfactoren een belangrijke rol hebben gespeeld. Daarbij werd vervolgens succesvol ingezet op de opening van de school per januari 2018.

Uitgebreide (her)overweging

Geconstateerd is dat de businesscase van Wildlands Emmen gedurende meerdere fasen is gebruikt en dat het samenstel van documenten meerdere malen is aangepast. Onder meer het ontwerp van het park is als gevolg van deze evaluaties gewijzigd en

men heeft daardoor in grote mate kunnen anticiperen op mogelijke knelpunten en potentiële risico's. Bovenal heeft in dit proces nadere aanscherping van de financiële kaders plaatsgevonden. In de casus Lelystad Airport zagen we eveneens dat er sprake is geweest van een groot aantal versies en interpretaties van de businesscase. De essentie daarvan was in eerste en laatste instantie de (bedrijfs)economische levensvatbaarheid van een dergelijk vliegveld. Zowel voor het bevoegd gezag als voor de Raad van State vormde dit een van de centrale criteria voor de toetsing van de plannen. Het finale concept van de luchthaven, het ontwerp en de planning zijn de resultanten van het centrale criterium 'financiële haalbaarheid'. Ook bij het gemeal in Lauwersoog zagen we dat het opstellen van een businesscase als een proces werd beschouwd en dat dat samenging met een hoge mate van risico-onderkenning. Mogelijk dwingt een dergelijke benadering tot herbezinning van de ingeslagen richting. Het idee voor het gemeal in Lauwersoog is uiteindelijk immers verlaten, maar de onderliggende kwesties worden in andere beleidsmatige kaders verder opgepakt. Ook aan het besluit tot steun aan de internationale school zijn meerdere stappen voorafgegaan. Hierin werden met name de risico's en mitigerende maatregelen besproken, die in de businesscase zelf overigens enigszins onderbelicht zijn gebleven.

Met deze succesfactoren sluiten we de presentatie van de bevindingen in termen van het conceptueel model af. De vervolgparagraaf vertaalt de twaalf onderscheiden factoren die bepalend zijn voor de bijdragen van de businesscase in concrete hypothesen.

11.4 AFSLUITING: HYPOTHESEN OVER DE BIJDRAGEN VAN DE BUSINESSCASE

Deze paragraaf vertaalt de bevindingen ten aanzien van faalfactoren, alternatieve en aanvullende instrumenten, contingentiefactoren en succesfactoren naar concrete hypothesen. Deze kunnen de basis vormen voor nader academisch onderzoek naar het fenomeen businesscase en kunnen tevens dienen als aanbevelingen voor de beleidspraktijk aangaande het gebruik van de businesscase, zie Tabel 11.2. Aan de presentatie van de hypothesen gaan nog vier opmerkingen vooraf, namelijk:

1. Vanwege de leesbaarheid, uniformiteit en maximalisatie van de reikwijdte gaan de hypothesen uit van projecten die daadwerkelijk ten uitvoer worden gebracht²⁴⁶;

246 Voor de bijdrage van de businesscase aan de besluitvorming rondom projecten die geen door-gang vinden, zou een alternatieve set van hypothesen opgesteld kunnen worden.

2. Met uitzondering van de laatste hypothese, die een meer generiek karakter heeft, worden alle hypothesen verwoord in termen van succesvolle en falende projectuitvoering;
3. De criteria die ten grondslag liggen aan de kwalificaties 'succesvolle projectuitvoering' respectievelijk 'falende projectuitvoering', zijn besloten in het ideaalmodel van de functies;
4. De eerste drie hypothesen worden beschreven in een A-variant en een B-variant omdat de varianten in sterke mate elkaars tegenhanger zijn.

Tabel 11.2: Hypothesen over de bijdragen van de businesscase

No.	Factor	Hypothese
1A	Succes	Hoe sterker de businesscase refereert aan de strategische visie van de initiërende organisatie, hoe groter de kans is op een succesvolle projectuitvoering.
1B	Falen	Hoe sterker de businesscase een vertaling is van een buitenkans, hoe groter de kans is op een falende projectuitvoering.
2A	Succes	Hoe sterker de informatievoorziening in de businesscase gebaseerd is op kwantitatieve gegevens, hoe groter de kans is op een succesvolle projectuitvoering.
2B	Falen	Hoe meer stijlfiguren (zoals hyperbolen en beeldspraak) de businesscase bevat, hoe groter de kans is op een falende projectuitvoering.
3A	Succes	Hoe vaker de businesscase herijkt en heroverwogen wordt, hoe groter de kans is op een succesvolle projectuitvoering.
3B	Falen	Hoe groter het onderlinge vertrouwen en de mate van immateriële beloningen zijn, hoe groter de kans is op een falende projectuitvoering.
4	Instrumenten	Hoe helderder het technisch- en bouwkundig ontwerp en het dienstverleningsconcept zijn, hoe groter de kans is op een succesvolle projectuitvoering.
5	Instrumenten	Hoe sterker de informatievoorziening richting stakeholders op planmatige basis plaatsvindt, hoe groter de kans is op een succesvolle projectuitvoering.
6	Instrumenten	Hoe duidelijker de wederzijdse contractuele verplichtingen worden vastgelegd, hoe groter de kans is op een succesvolle projectuitvoering.
7	Contingentie	Hoe beperkter de doorzettingsmacht van de initiërende partij is, hoe groter de kans is op een falende projectuitvoering.
8	Contingentie	Hoe groter het aantal positiewisselingen is, hoe groter de kans is op een falende projectuitvoering.
9	Contingentie	Naarmate de doorlooptijd toeneemt, neemt de rol van de businesscase af en neemt de invloed van contingentiefactoren toe.

Met dit overzicht van hypothesen sluit het hoofdstuk af. Daarmee is ook het feitelijke onderzoek naar de bijdragen van de businesscase afgerond. Het volgende hoofdstuk: 'Conclusie, discussie en aanbevelingen', beantwoordt de onderzoeksvragen en de centrale vraag nogmaals op compacte wijze. Uitgebreid zal stil worden gestaan bij de discussiepunten die het empirische onderzoek opleverde. Deze komen onder andere aan bod in korte uiteenzettingen over beeldsturing ('framing') van beleid en integriteitsvraagstukken. De in dit hoofdstuk gepresenteerde hypothesen zullen uiteraard de basis vormen voor de aanbevelingen voor nader onderzoek en verdere professionalisering van de beleidspraktijk.

CONCLUSIES, DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN

*"Er moet een echte en levende twijfel zijn: zonder dat is iedere
discussie nutteloos."* ²⁴⁷

12

12.1 INLEIDING

Voordat we nader ingaan op de concrete indeling van dit hoofdstuk, brengen we de centrale vraag van deze dissertatie, waarop dit laatste hoofdstuk zich bij uitstek richt, in herinnering:

Wat zijn de bijdragen van de businesscase aan besluit- en uitvoeringsprocessen in de (semi-)publieke sector?

Om deze vraag zo goed en breed mogelijk te beantwoorden, wordt het hoofdstuk opgedeeld in drie onderdelen, te weten:

- A. Paragraaf 12.2 bevat de conclusies ten aanzien van de onderzoeksvragen. Ten eerste wordt een recapitulatie gegeven van de theoretisch georiënteerde onderzoeksvragen over de essentie van de businesscase en de ideaalmodellen. Ten tweede worden de verspreiding van de businesscase en de zichtbare elementen getoond. Ten derde gaat de paragraaf, bij wijze van intermezzo, in op de belangrijkste propositie van het onderzoek, namelijk dat een volledig businesscasedocument in algemene zin correleert met een sterke sturing op het besluitvormingsproces en op het uitvoeringsproces. Ten vierde worden de concrete faalfactoren, alternatieve en aanvullende instrumenten, contingentiefactoren en succesfactoren kort aangehaald. Deze resulteren aan het slot van de paragraaf in een overzichtelijke set van hypothesen over de bijdragen van de businesscase;
- B. Paragraaf 12.3 formuleert de discussiepunten die als 'bijvangst' van het empirische onderzoek kunnen worden beschouwd. Deze worden bovendien van een korte, theoretisch georiënteerde, duiding voorzien. Uit de discussiepunten worden vervolgens drie spanningsvelden herleid die medebepalend zijn voor de bijdragen van de businesscase;
- C. Paragraaf 12.4 formuleert ten eerste de aanbevelingen voor nader academisch onderzoek, die tevens kunnen worden opgevat als een reflectie op de gehanteerde onderzoeksmethoden. Ten tweede volgt een drietal aanbevelingen voor de beleidspraktijk.

We vervolgen het hoofdstuk nu zoals aangekondigd met de conclusies ten aanzien van de zeven onderzoeksvragen.

12.2 CONCLUSIES

12.2.1 INLEIDING

Deze paragraaf beantwoordt nogmaals kernachtig de onderzoeksvragen van dit proefschrift. De driedeling is daarbij als volgt:

- A. In Paragraaf 12.2.2 komen de essentie van het begrip businesscase (onderzoeksvraag 1), het ideaalmodel van de *functies* die het instrument vervult (onderzoeksvraag 2) en het ideaalmodel van de *eigenschappen* van het document (onderzoeksvraag 3) aan bod;
- B. Paragraaf 12.2.3 gaat in op de belangrijkste empirische resultaten met betrekking tot de verspreiding van de businesscase over sectoren en thema's (onderzoeksvraag 4) en de zichtbaarheid van de elementen uit de ideaalmodellen (onderzoeksvraag 5);
- C. Paragraaf 12.2.4 gaat ten eerste in op de belangrijkste propositie van het onderzoek, namelijk dat een volledig businesscasedocument correleert met een sterke sturing op het besluit- en uitvoeringsproces. Ten tweede worden de succes- en faalfactoren, blijkend uit de confrontatie van eigenschappen van de businesscase enerzijds en de functies van het instrument anderzijds (onderzoeksvraag 6) geschetst. Ten derde komen de contingentiefactoren en alternatieve instrumenten die medebepalend zijn voor de bijdragen van de businesscase, aan bod (onderzoeksvraag 7). Deze paragraaf sluit af met hypothesen over de bijdragen van de businesscase.

We bespreken nu eerst de essentie van het begrip businesscase en de kern van beide ideaalmodellen die op basis van de literatuurstudie werden geconstrueerd.

12.2.2 DE ESSENTIE VAN DE BUSINESSCASE EN IDEAALMODELLEN

Deze paragraaf recapituleert de bevindingen ten aanzien van de eerste drie vragen van het onderzoek, te weten:

1. Wat is een businesscase?
2. Wat zijn, in termen van een ideaalmodel, de veronderstelde *functies* van de businesscase in besluitvormingstrajecten in de (semi-)publieke sector?
3. Welke *eigenschappen*, in termen van een ideaalmodel, bezit de businesscase, met het oog op het vervullen van deze functies?

In essentie is de businesscase een hulpmiddel bij de besluitvorming over de zakelijke rechtvaardiging van een voorgenomen actie. De businesscase valt net als andere besluitvormingsinstrumenten zoals de klassieke investeringsbeslissing, de maatschappelijke kosten-batenanalyse en Social Return on Investment, onder de paraplu van ex-ante-evaluatiemethoden. Dit zijn methoden die als doel hebben informatie te bieden over beleidsmaatregelen waarvan de uitvoering wordt overwogen. De businesscase kan worden beschouwd als een multicriteria-analyse, namelijk een methode om projecten, programma's en maatregelen te beoordelen op grond van meerdere zowel monetaire als niet-monetaire criteria.

De waarde van het project of initiatief moet door de businesscase worden aangetoond in de zin dat elke geïnvesteerde euro een bepaald rendement moet opleveren. De businesscase geeft daarvoor inzicht in de op te leveren projectresultaten en in de positieve en negatieve effecten in zowel maatschappelijk als bedrijfseconomisch opzicht. De businesscase reflecteert daarbij de verwachtingen van de besluitnemer over hoe de investering leidt tot verbeterde efficiency en effectiviteit. De businesscase is een instrument om te besluiten over het starten, voortzetten of beëindigen van beleidslijnen en investeringsvoorstellen. Op basis van een pluralistische set van criteria wordt een investeringsbeslissing dus gelegitimeerd, waarbij de voorstellen per definitie concurreren met andere opties te verbetering van de bedrijfsvoering en de bedrijfsresultaten. De businesscase wordt ingezet als wapen om een slag in de eeuwige strijd om geld en andere middelen te winnen. Het opstellen en wijzigen van businesscases is een continu proces waarbij de focus steeds ligt op de rationalisering van beheer en beleid.

Omdat de essentie weliswaar onder woorden te brengen blijkt, maar er in praktisch en conceptueel opzicht ook sprake is van grote verwarring, zijn op basis van een uitgebreide literatuurstudie twee nieuwe ideaalmodellen opgesteld die vervolgens in het empirische deel zijn toegepast. Van deze nieuwe ideaalmodellen geven we nu de kern weer, waarbij opgemerkt moet worden dat beide ideaalmodellen bestaan uit vier clusters. Elk cluster bestaat weer uit een beperkt aantal elementen.

Ideaalmodel van de functies

Het ideaalmodel van de *functies* bestaat uit de volgende vier clusters:

- A. Managen van het duivelsvierkant;
- B. Een langetermijnooriëntatie;
- C. De organisatorische invulling;
- D. De aansturing van stakeholders.

Ad A) De term 'duivelsvierkant'²⁴⁸ verwijst naar de onderlinge verbondenheid van uiteenlopende eisen en de spanningsvelden die daardoor ontstaan. Van de initiatiefnemers wordt namelijk ten eerste verwacht dat zij 'voldoende middelen' zoals mankracht, kennis en vooral financieringsbudget genereren om het project ten uitvoer te brengen. Ten tweede is het zaak de 'budgettaire kaders' te respecteren. Ten derde dient de opgestelde 'planning' daadwerkelijk te worden nageleefd. Ten vierde moeten er 'duidelijk gespecificeerde doelstellingen' zijn. Dit voorkomt onduidelijkheid over het op te leveren projectresultaat. Ten slotte gaat het ideaalmodel ervan uit dat de lat hoog wordt gelegd en het projectresultaat is gericht op 'maximalisatie'.

Ad B) Het tweede cluster met betrekking tot de sturing betreft de 'oriëntatie' van de organisatie op de lange termijn. Er dient ten eerste een 'punt op de horizon' te zijn geformuleerd, wat in er in de beleidspraktijk op neerkomt dat het initiatief past binnen een strategische visie. Ten tweede moeten er verschillende 'alternatieven' worden afgewogen tegen het genoemde langetermijnperspectief. De derde vereiste is dat de businesscase gedurende het gehele besluitvormings- en uitvoeringsproces een belangrijk ijkpunt vormt voor 'evaluatie en bijstelling'. Ten slotte gaat het model uit van 'anticipatief gedrag' van de hoofdrolspelers.

Ad C) Het derde cluster betreft de wijze waarop men 'intern' sturing geeft aan de geformuleerde ambities. Ten eerste wordt verwacht dat men in staat is om 'kortetermijnvraagstukken' het hoofd te bieden. Ten tweede dient men een stevige structuur met betrekking tot de 'informatiestromen en communicatiekanalen' op te tuigen. Ten slotte is het van belang een 'heldere taak- en bevoegdheidsverdeling' te verwezenlijken.

Ad D) Het vierde cluster betreft de 'oriëntatie op stakeholders'. Ten eerste dienen partijen zich in 'materiële' zin aan het project te verbinden, bij voorkeur door het leveren van budget. Ten tweede gaat het model uit van een 'minimalisatie' van het aantal uitvoerende partijen. De verwachting daarbij is dat hoe minder mensen en organisaties er aangestuurd hoeven te worden, hoe minder afstemmingsproblemen zich zullen voordoen. Ten slotte wordt het creëren van mogelijkheden tot belonen en bestraffen van contractpartijen en andere stakeholders als essentieel element beschouwd.

248 Voor de herkenbaarheid voor de beleidspraktijk hanteren we de term 'vierkant' terwijl voor de analyse vijf elementen onderscheiden worden.

Ideaalmodel van de eigenschappen van de businesscase

Nu we een beeld hebben van de functies richten we ons op de derde onderzoeksvraag, te weten: Welke *eigenschappen* bezit het document businesscase idealiter, met het oog op het vervullen van de functies. Dit ideaalmodel van de businesscase bestaat wederom uit vier clusters, te weten:

- A. De inhoudelijke componenten;
- B. Een tweezijdig karakter wat betreft het type informatie;
- C. Een brede oriëntatie op belanghebbenden;
- D. Inzicht en overzicht over het gehele transformatieproces.

Ad A) Ten eerste moet er sprake zijn van een zekere noodzaak en urgentie voor de uitvoering van het project. Deze 'aanleiding' is idealiter het eerste inhoudelijke element in de businesscase. Ten tweede maakt de businesscase melding van de 'risico's' die aan het project verbonden zijn en ten derde worden 'alternatieve oplossingen' benoemd en beschreven. Het vierde element betreft de beschikbaarheid en de noodzaak van 'technologische kennis en hulpmiddelen'. Het vijfde element betreft een 'planning' van tijdslijnen, mijlpalen en afhankelijkheden. Als zesde en laatste element uit het cluster *Inhoud* wordt de impact op de bestaande organisatie beschreven.

Ad B) Het ideaalmodel gaat uit van een tweezijdig karakter met betrekking de aard van de informatie: zowel 'kwantitatieve' gegevens (eerste element binnen het cluster) als 'kwalitatieve' informatie (tweede element) maken deel uit van de businesscase. Terugverdienperiode en rendement zijn typische kwantificeerbare criteria om verschillende alternatieven tegen elkaar af te wegen. De kwalitatieve argumenten waarvan de businesscase melding maakt zijn vaak terug te voeren op overtuigingen van maatschappelijke of persoonlijke aard.

Ad C) Zowel de belangen van 'eigenaren en investeerders' (eerste element) als 'andere stakeholders' (tweede element) zoals werknemers, leveranciers en cliënten moeten in de businesscase worden opgenomen en meegewogen.

Ad D) Voor een brede maatschappelijke afweging is het ten eerste noodzakelijk om alle effecten (outcome) van een maatregel in beeld te brengen. Ten tweede worden in de businesscase concrete producten en/of de diensten (output) benoemd die worden opgeleverd. De businesscase wordt ook wel beschouwd als de vertaalslag van een investering naar de dagelijkse activiteiten, oftewel het

proces. Of een investering geslaagd is hangt niet alleen af van de uitkomsten, maar moet uiteraard ook worden gezien in relatie tot de 'opofferingen' die daarvoor gedaan zijn in termen van kapitaal, middelen en menskracht. 'Input', 'proces', 'output' en 'outcome' vormen dus de vier elementen van dit laatste cluster van het tweede ideaalmodel.

De twee ideaalmodellen zijn gebruikt om empirische gegevens te verzamelen, te ordenen en te interpreteren. In de exploratieve studie, het onderzoek naar de nieuwsartikelen waarin melding werd gemaakt van uiteenlopende businesscases, stond het ideaalmodel van de eigenschappen centraal²⁴⁹. In de zes casestudies werden vervolgens beide ideaalmodellen op gelijkwaardige en gelijksoortige wijze gebruikt. De volgende paragraaf bevat onder meer een kort verslag van de resultaten van de beide onderdelen van het empirisch onderzoek naar de zichtbaarheid van de elementen van de twee modellen.

12.2.3 VERSPREIDING BUSINESSCASE EN ZICHTBAARHEID ELEMENTEN IDEAALMODELLEN

Deze paragraaf gaat eerst kort in op de verspreiding van de businesscase over thema's en sectoren waarmee de resultaten met betrekking tot onderzoeksvraag 4 worden gerecapituleerd. Ten tweede worden de belangrijkste bevindingen met betrekking tot onderzoeksvraag 5 uitgelicht. Dit betreft de vraag naar de zichtbaarheid van de elementen van beide ideaalmodellen. De tweedeling in het empirische onderzoek, tussen de verkenning van de nieuwsberichten enerzijds en de zes casestudies anderzijds, is in deze paragraaf eveneens zichtbaar.

Verspreiding over thema's en sectoren

Het gebruik van de businesscase is zichtbaar in een divers palet aan thema's. 'Harde' thema's zoals *Ondernemingen*, *Industrie en energie* en *Verkeer en transport* zijn oververtegenwoordigd ten opzichte van eveneens duidelijk herkenbare zachtere thema's als *Cultuur en onderwijs* waarin de businesscase zich manifesteert. De marktsector is tevens oververtegenwoordigd, terwijl ook overheidsinstellingen en de non-profitsector het instrument businesscase veelvuldig gebruiken. Verder is de businesscase opvallend vaak van toepassing op samenwerkingsverbanden. Verder bleek het ten behoeve van de casestudies tamelijk eenvoudig om businesscases te vinden die betrekking hadden op

249 Omdat aan het ideaalmodel van de eigenschappen enkele elementen van het ideaalmodel van de functies werden toegevoegd, spraken we in dit deel van de studie van een 'samengesteld ideaalmodel'.

meerdere thema's en uiteenlopende partijen binnen het openbaar bestuur. Binnen de projecten werden vaak meerdere versies en interpretaties van de businesscase aangetroffen. Als belangrijke toevalsbevinding wordt vermeld dat een zeer klein deel van de businesscases uit de exploratieve studie betrekking had op ICT-projecten. De conclusie luidt derhalve: het besluitvormingsinstrument businesscase is breed geaccepteerd en manifesteert zich nadrukkelijk in de publieke sector en in diverse samenwerkingsverbanden. Daarbij is de businesscase ook doorgedrongen in zachtere thema's als cultuur en onderwijs. Er is bovendien sprake van op een snelle stijging van de populariteit van de businesscase.

Zichtbare elementen verkennende studie

De eerste constatering was dat het ideaalplaatje voor het cluster *Inhoud*, blijkend uit de artikelen, bij lange na niet wordt benaderd. 'Alternatieven' als mede mogelijke 'risico's' worden betrekkelijk vaak benoemd in de berichten, maar op onder andere de beschikbaarheid van de 'techniek' en de 'planningsaspecten' wordt daarentegen in veel mindere mate ingegaan. De buitenlandse berichten wijken in dit opzicht ook niet af van het Nederlandse nieuws. De inhoudelijke invulling van de businesscase in de publieke sector lijkt achter te blijven ten opzichte van die in de private sector.

Wat betreft het cluster *Karakter* viel te constateren dat in de praktijk de nadruk sterk ligt op 'kwalitatieve' gegevens. De publieke sector wijkt daarbij niet af van de private sector. Buitenlandse nieuwsberichten voldoen wel beter aan het ideaalmodel ten aanzien van het tweede cluster dan de Nederlandse berichtgeving: in het Nederlandse nieuws zijn 'kwantitatieve' argumenten bijzonder schaars.

Het cluster *Belanghebbenden* benadert het ideaalbeeld van de businesscase dichter dan de eerder behandelde clusters *Inhoud* en *Karakter*. De meerderheid van de berichten kent immers een breed perspectief van belanghebbenden. Blijkbaar draagt de businesscase bij aan een brede oriëntatie op de omgeving, al refereren berichten over businesscases uit de private sector relatief vaak uitsluitend aan het belang van de aandeelhouders en eigenaar. De artikelen over businesscase hebben betreffende het cluster *Gebruiksmoment* binnen harde thema's en de private sector betrekking op legitimering vooraf of achteraf, terwijl bij de publieke sectoren en zachte thema's juist ook de aspecten heroverweging, tussentijdse bijsturing en terugblikken zichtbaar zijn. Er werd geconstateerd dat een kleine

minderheid van de onderzochte berichten volledig dekking geeft over het laatste cluster van het samengestelde ideaalmodel, namelijk het *Transformatieproces*.

Tot zover de resultaten uit verkennende studie. We gaan over op de zichtbaarheid van de elementen uit beide ideaalmodellen blijkend uit de zes casestudies, te beginnen met het ideaalmodel van de *eigenschappen*. Nu volgen de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de vier clusters en de onderscheiden elementen van het ideaalmodel van de eigenschappen. Voor we per cluster een toelichting geven is het goed om vast te vermelden dat er ten aanzien van de casussen grofweg een tweedeling te constateren is. Bij de casussen Wildlands Emmen, Lelystad Airport, Gemaal Lauwersoog en IGBO Hoofddorp waren de meeste elementen van het ideaalmodel goed zichtbaar in de stukken. Bij de casussen Infoversum Groningen en de ss Rotterdam was het tegendeel het geval.

ZICHTBARE ELEMENTEN EIGENSCHAPPEN BLIJKEND UIT CASESTUDIES

Cluster Inhoud

Wat betreft het element 'Aanleiding' zien we dat de vermeende noodzaak en de directe aanloop naar het project over het algemeen weliswaar in de stukken worden genoemd, maar dat daarbij het historisch perspectief onderbelicht blijft. Over het algemeen lijkt dat bekend te worden verondersteld. In algemene zin worden 'alternatieven' meestal wel benoemd, maar is bij de uitwerking ervan slechts sprake van varianten of variaties, omdat de oplossingsrichting in hoofdlijnen al is bepaald. Ten aanzien van de 'planning' zien we dat deze in het merendeel, vier van de zes casussen, duidelijk zichtbaar is opgenomen. Daarbij zien we wel grote verschillen ten aanzien van het *karakter* en de mate van detaillering van de 'planning'. Dit geldt in grote lijnen ook voor het element 'Risico's'. Deze krijgen bij het merendeel van de onderzochte businesscases aandacht, al worden ze vaak geschetst als uitdagingen en gaat men soms uit van een nogal eenzijdige tactiek om ermee om te gaan. Wat betreft de beschikbaarheid en noodzaak van 'technologische componenten' valt te constateren dat in de businesscases, met uitzondering van Gemaal Lauwersoog, relatief weinig aandacht wordt besteed aan de technologische componenten. De impact op de organisatie krijgt over het algemeen aandacht, al wordt er vaak in abstracte termen gesproken. De conclusie ten aanzien van het cluster *Inhoud* luidt dat in de businesscases die enige omvang hebben, de elementen van het ideaalmodel redelijk tot goed zichtbaar zijn, zij het in uiteenlopende mate en in soms tamelijk abstracte termen. Bij de twee 'negatieve' casussen zijn de inhoudelijke elementen van het ideaalmodel niet of zeer beperkt zichtbaar.

Cluster Karakter

Bij de twee 'negatieve' casussen zijn zowel 'kwantitatieve' als 'kwalitatieve' gegevens nauwelijks zichtbaar en deze getuigen bovendien van een beperkt realiteitsgehalte. Bij de vier andere gevallen ligt de focus op de 'kwantitatieve' informatie in de businesscase. In twee van die vier gevallen is ook het element 'kwalitatieve' informatie sterk zichtbaar. Een minderheid kent dus een tweezijdig karakter conform het ideaalmodel. Hierbij wordt opgemerkt dat in de casus Wildlands Emmen sprake was van meerdere businesscases, waarvan een zich richtte op het publiek en de andere op de investeerders.

Cluster Belanghebbenden

Grofweg valt ten aanzien van dit cluster een tweedeling te constateren. Drie casussen voldoen in grote lijnen aan het ideaalmodel, doordat zowel aan 'eigenaren' als aan 'andere stakeholders' aandacht wordt besteed. Dit gebeurt in de casussen Wildlands Emmen, Lelystad Airport en Gemaal Lauwersoog. De businesscase van de internationale school is vooral georiënteerd op de eigenaren, terwijl bij de casussen ss Rotterdam en Infoversum beide groepen nauwelijks zichtbaar zijn.

Cluster Transformatieproces

In het merendeel van de casussen is, blijkend uit de businesscases, de zichtbaarheid van het cluster *Transformatieproces* als geheel goed te kwalificeren. Het accent ligt daarbij veelal op de 'inputgrootheden' als het benodigde investeringskapitaal. Daarbij zijn de scores op het 'proces' over het algemeen relatief laag. Men beperkt de informatie in dit opzicht tot enkele specifieke voorbeelden of juist tot een verwijzing naar het generieke dienstverleningsconcept. Ten aanzien van de concrete projectresultaten vormt de casus ss Rotterdam de enige dissonant. De casussen geven namelijk verder allemaal wel een helder beeld van de beoogde 'output'. Ten aanzien van 'outcome-factoren' kan worden gesteld dat deze vaak concreet in het teken staan van de bedrijfseconomische effecten en dat daarbij in abstractere termen wordt verwezen naar de maatschappelijke effecten.

Nu we een beeld hebben van de mate waarin en de wijze waarop de eigenschappen zichtbaar zijn gemaakt in de businesscases, zijn de *functies* aan de beurt. Daarbij wordt opgemerkt dat de scores ten aanzien van de casus Gemaal Lauwersoog met de nodige terughoudendheid zijn toegekend, omdat dit project niet ten uitvoer is gebracht.

ZICHTBARE ELEMENTEN FUNCTIES BLIJKEND UIT CASESTUDIES

Cluster Managen duivelsvierkant

Bij drie van de zes casussen werden 'voldoende middelen' gegenereerd voor een succesvolle realisatie en (vooralsnog) succesvolle exploitatie²⁵⁰. Bij het dierenpark, de luchthaven, het gemaal en de internationale school werden de 'budgettaire kaders' in sterke mate bewaakt. Ten aanzien van het element 'maatregelen volgens plan' hebben we gezien dat naar verwachting drie van zes projecten nagenoeg volgens plan werden opgeleverd, hetgeen in de casus Lelystad Airport overigens nog niet betekent dat de gewenste openingsdatum daadwerkelijk gehaald gaat worden. Een bijzonder geval is dus de casus Gemaal Lauwersoog. In deze casus liep het opstellen van de businesscase als zodanig bovendien al een jaar vertraging opliep. Bij vier casussen is verder sprake van 'duidelijk gespecificeerde doelstellingen' ten behoeve van de realisatie. Het element 'gericht op maximalisatie' toont het hoge ambitieniveau van de projecten aan, waarbij de internationale school de uitzondering vormt. De conclusie ten aanzien van het cluster *Managen duivelsvierkant* is dat drie van de uitgevoerde projecten in dit opzicht voldoen aan het ideaalbeeld, waarbij de weerbarstigheid van de beleidspraktijk met betrekking tot het omgaan met planningsaspecten evident is.

Cluster Langetermijnnoriëntatie

Bij vier van de zes onderzochte casussen past het initiatief binnen de *Langetermijnnoriëntatie* van de organisatie, al heeft die link soms een bescheiden plaats in de stukken. Daarbij worden in drie gevallen de onderkende 'alternatieven tegen elkaar afgewogen' waarbij, zoals we zagen, op het holistische karakter daarvan wel het nodig valt af te dingen. Bij vier van de zes casestudies zien we duidelijk terug dat de businesscase gedurende 'meerdere fasen' van het besluitvormingsproces is ingezet.

Cluster Organisatorische invulling

Het derde cluster laat zien dat in de helft (drie van zes) van de casussen men in staat is om duidelijk zichtbaar een overtuigende organisatorische invulling te bewerkstelligen. Dit geldt ten aanzien van alle drie onderscheiden elementen. Deze betreffen ten eerste de mate waarin men in staat is om met de nodige creativiteit en goede moed 'kortetermijnproblemen' het hoofd te bieden, ten

250 Al is het ten aanzien van bijvoorbeeld Wildlands Emmen mogelijk dat de uitkomsten van deze studie worden ingehaald door de tijd.

tweede of men een adequaat systeem van 'Informatie-, communicatie- en controlemechanismen' weet op te tuigen en ten derde of er sprake is van een heldere 'taak- en bevoegdheidsverdeling'.

Cluster Aansturen stakeholders

In vier van de zes casussen is sprake van 'materieel commitment' van (meerdere) investerende partijen, waarbij drie organisaties zichtbaar invulling geven aan 'minimalisatie van het aantal partijen. Ten aanzien van het element 'Belonen en bestraffen' valt op dat waar formele 'straffen' achterwege blijven, er juist wel sprake is van informele beloningen.

Opvallend was dat over het algemeen dezelfde casussen goed scoorden op zichtbaarheid van de eigenschappen als op zichtbaarheid van de functies. De volgende paragraaf gaat hierop nader in.

12.2.4 PROPOSITIE, FACTOREN EN HYPOTHESEN

Deze paragraaf laat eerst de correlatie zien tussen de mate van volledigheid van het document businesscase enerzijds en de mate waarin gestuurd wordt op besluit- en uitvoeringsprocessen anderzijds. Deze correlatie vormde de belangrijkste propositie van het onderzoek. Daarna worden de specifieke succes- en faalfactoren blijkend uit de confrontatie van eigenschappen van de businesscase enerzijds en de functies van het instrument anderzijds benoemd (onderzoeksvraag 6). Vervolgens komen de contingentiefactoren en alternatieve en aanvullende instrumenten die medebepalend zijn voor de bijdragen van de businesscase, aan bod (onderzoeksvraag 7). Vervolgens wordt, op basis van deze bevindingen, de set van hypothesen gepresenteerd.

Propositie

Toen we voor beide ideaalmodellen de scores ten aanzien van de elementen bij elkaar optelden en middelden en vervolgens de beide modellen als dimensies tegen elkaar afzetten, zoals gevisualiseerd in Figuur 12.1, zagen we een duidelijke relatie tussen de kwaliteit en volledigheid van de businesscase enerzijds en de mate van sturing binnen het project anderzijds.

Legenda:

Wildlands Emmen Blauw	Lelystad Airport Rood	Gemaal Lauwersoog Oranjebruin	ss Rotterdam Goudgeel	Infoversum Groningen Groen	IGBO Hoofddorp Paars
-----------------------------	-----------------------------	-------------------------------------	-----------------------------	----------------------------------	----------------------------

Figuur 12.1: De correlatie tussen de eigenschappen en sturingsfunctie van de business-case.

We zagen het verband tussen de compleetheid van de businesscase en de zichtbaarheid van de sturingsfunctie van het instrument met name terug bij 'schoolvoorbeeld' Wildlands. Daarbij gingen de uitgebreide en volledige businesscases gepaard met ambitieuze doelstellingen en een sterke focus op (tussen)resultaten. Bij Lelystad Airport was het uiteindelijke bedrijfsplan, waar de businesscase deel van uitmaakte, een vereiste vanuit de Raad van State en het bevoegd gezag. We zagen daarbij een tamelijk complete rapportage, waarin de meeste eigenschappen van het ideaalmodel goed zichtbaar waren. Ook viel te constateren dat er binnen dit project stevig gestuurd werd op het concept en de deadlines, maar dat de openingsdatum niettemin reeds tweemaal met een jaar werd uitgesteld. De businesscase Gemaal Lauwersoog bevatte nagenoeg alle elementen van het ideaalmodel. De businesscase is in dit besluit, hoewel die niet als zodanig is geëxpliciteerd, van evidente waarde geweest. Het document werd beschouwd als een haalbaarheidsstudie waarvan de (impliciete)

uitkomst was dat er onvoldoende bestuurlijk en financieel commitment was voor de realisatie. Aan de renovatie van de ss Rotterdam ging een businessplan (businesscase) vooraf dat weinig realiteitszin uitstraalde. Daarbij verliep de uitvoering desastreus. Ad hoc werden beslissingen genomen met verregaande budgettaire consequenties. Vervolgens hield men lange tijd vast aan het idee van het afbouwen van het schip. De omvang van de renovatie werd steeds groter werd en de kostenoverschrijdingen groeiden navenant mee. Bij het Infoversum werd de bouw van het 3D-theater binnen planning en budget afgerond, maar ging het snel fout in de exploitatiefase, waarna een faillissement volgde. Daaraan lag onder andere ten grondslag dat allerlei stakeholders in de businesscase werden benoemd, terwijl de uiteindelijke betrokkenheid vervolgens nihil bleek te zijn. Opvallend bij de casus IGBO Hoofddorp was de cijfermatige onderbouwing van het project in de businesscase en de verankering van de financiële monitoring in de reguliere planning-en-controlcyclus. De businesscase was echter betrekkelijk summier vormgegeven en was sterk kwantitatief van aard. Zo werden in het document stakeholders in beperkte mate onderscheiden en werd niet ingegaan in op de kwalitatieve vereisten ten aanzien van het onderwijs. Het project scoorde dus relatief hoog op de dimensie *Sturing*, maar laag op de dimensie *Eigenschappen*.

Factoren en instrumenten

De onderliggende faalfactoren, alternatieve en aanvullende instrumenten, contingentiefactoren en succesfactoren werden herleid uit een diepgaande systematische vergelijking van de casestudies. Hieraan lag de toepassing van het conceptueel model ten grondslag.

Faalfactoren

De partiële businesscases gingen in met name de casus Infoversum Groningen en ss Rotterdam met grote financiële tekorten gepaard. Deze casussen betroffen projecten die zich min of meer als een spontane kans aandienden en waarbij er aanvankelijk vertrouwen was dat men niet baseerde op een gedegen investeringsvoorstel, maar op persoonlijke relaties, reputaties en overtuigingskracht. Ook is gebleken dat businesscases die sterk steunen op kwalitatieve informatie in het algemeen en stijlfiguren zoals vergelijkingen en hyperbolen in het bijzonder, het gevaar met zich meebrengen tot verleiding.

Alternatieve en aanvullende instrumenten

Naast de businesscase bestaan er talloze alternatieve sturingsinstrumenten, artefacten van planning en control, die in grote lijnen dezelfde functie vervullen als de businesscase. Als eerste zagen we uitingvormen van planning en control die we onder de paraplu van stakeholdermanagement kunnen scharen. Verschillenden partijen uit verschillende disciplines werden betrokken bij de besluitvorming en de uitvoering met het oog op het creëren van draagvlak in het algemeen en materieel commitment in het bijzonder. Daarbij zagen we dat van het planmatig oppakken van de informatievoorziening een sterke werking uitgaat. De casus IGBO Hoofddorp liet zien dat de reguliere planning-en-controlcyclus het kader bood terwijl in gevallen als Wildlands Emmen en Lelystad Airport specifieke rapportagestructuren en communicatiedocumenten een rol speelden. In gevallen waarin de projectsturing gebaseerd was op een weldoordacht en duidelijk concept zagen we dat de sturingsfunctie sterk zichtbaar werd. Wanneer de uitvoering bovendien gepaard ging met een duidelijke taak- en bevoegdheidsverdeling en het spel zakelijk gespeeld werd middels contractuele verplichtingen, kwam een succesvolle projectrealisatie binnen bereik. Ook als de businesscase een bescheiden invulling had.

Contingentiefactoren

We zagen dat alle onderzochte casussen zijn ingebed in complexe bestuurlijke en economische structuren. Met uitzondering van de ss Rotterdam waren er dan ook meerdere partners nodig om de benodigde financiële middelen bij elkaar te krijgen. Met name in situaties van grote bestuurlijke drukte bleek de sturingskracht van de businesscase waar het gaat om het behalen van deadlines en resultaten beperkt. Waar doorzettingsmacht van de eigenaren ontbrak, zoals bij de casus Lelystad Airport en Gemaal Lauwersoog, zagen we dat, hoe volledig de businesscase ook mocht zijn, het daadwerkelijk behalen van het de projectdoelstellingen een hoogst onzekere aangelegenheid was. In alle zes casussen zagen we verder dat economische ontwikkelingen en veranderingen in de tijdsgeest van grote invloed op de besluitvorming en uitvoering van de projecten zijn geweest. Tot slot waren personele wisselingen van grote invloed op de projectvoortgang. Met name vanuit het bevoegd gezag was sprake van een groot aantal wisselingen in bezetting, regeringsfunctionarissen volgen elkaar bijvoorbeeld in hoog tempo op. Dit kon het sentiment ten aanzien van een project betrekkelijk snel doen omslaan en daarmee van beslissende waarde zijn voor de waarde van de businesscase.

Succesfactoren

Als succesfactoren, te beschouwen als tegenhanger van de eerder benoemde faalfactoren, voor een geslaagd besluitvormings- en uitvoeringsproces werden op hoofdlijnen drie punten geïdentificeerd. Ten eerste viel bij onder andere Wildlands Emmen en Lelystad Airport op dat bij projecten die passen binnen een groter beleidsmatig kader en een grotere strategische visie, relatief sterk gestuurd wordt op deadlines en concrete projectresultaten. Daarbij werden problemen die zich in de uitvoering voordeden snel en adequaat opgelost. Ten tweede viel op dat vooral kwantitatieve informatie uit de businesscase een belangrijke basis vormde voor een succesvolle uitvoering en/of rationalisatie van het besluitvormingsproces. Dit laatste was bij uitstek het geval bij het gemaal te Lauwersoog. Ten slotte zijn projecten waarbij een uitgebreide (her)overweging heeft plaatsgevonden, zoals bij de internationale school te Hoofddorp, in positieve zin aangemerkt omdat hierdoor onder meer de bewustwording van risico's wordt vergroot.

De geschetste factoren vormen de basis voor de onderstaande set hypothesen over de bijdragen van de businesscase.

Hypothesen

De set van hypothesen over de bijdragen van de businesscase vormt het eindresultaat van deze verkennende studie. Opgemerkt wordt dat de eerste drie hypothesen zijn opgedeeld in een A- en een B-variant omdat ze elkaars tegenhanger vormen.

Tabel 12.1: Hypothesen over de bijdragen van de businesscase

No.	Factor	Hypothese
1A	Succes	Hoe sterker de businesscase refereert aan de strategische visie van de initiërende organisatie, hoe groter de kans is op een succesvolle projectuitvoering.
1B	Falen	Hoe sterker de businesscase een vertaling is van een buitenkans, hoe groter de kans is op een falende projectuitvoering.
2A	Succes	Hoe sterker de informatievoorziening in de businesscase gebaseerd is op kwantitatieve gegevens, hoe groter de kans is op een succesvolle projectuitvoering.
2B	Falen	Hoe meer stijffiguren (zoals hyperbolen en beeldspraak) de businesscase bevat, hoe groter de kans is op een falende projectuitvoering.
3A	Succes	Hoe vaker de businesscase herijkt en heroverwogen wordt, hoe groter de kans is op een succesvolle projectuitvoering.
3B	Falen	Hoe groter het onderlinge vertrouwen en de mate van immateriële beloningen zijn, hoe groter de kans is op een falende projectuitvoering.
4	Instrumenten	Hoe helderder het technisch- en bouwkundig ontwerp en het dienstverleningsconcept zijn, hoe groter de kans is op een succesvolle projectuitvoering.
5	Instrumenten	Hoe sterker de informatievoorziening richting stakeholders op planmatige basis plaatsvindt, hoe groter de kans is op een succesvolle projectuitvoering.
6	Instrumenten	Hoe duidelijker de wederzijdse contractuele verplichtingen worden vastgelegd, hoe groter de kans is op een succesvolle projectuitvoering.
7	Contingentie	Hoe beperkter de doorzettingsmacht van de initiërende partij is, hoe groter de kans is op een falende projectuitvoering.
8	Contingentie	Hoe groter het aantal positiewisselingen is, hoe groter de kans is op een falende projectuitvoering.
9	Contingentie	Naarmate de doorlooptijd toeneemt, neemt de rol van de businesscase af en neemt de invloed van contingentiefactoren toe.

Deze hypothesen vormen dus enerzijds het sluitstuk van deze studie en kunnen anderzijds als startpunt worden beschouwd voor nader academisch onderzoek.

12.2.5 AFSLUITING

Deze paragraaf schetste ten eerste het beeld dat er een correlatie bestaat tussen de volledigheid van de businesscase als document enerzijds en de mate waarin gestuurd werd tijdens het besluitvormings- en uitvoeringsproces anderzijds. Daarnaast werden de belangrijkste succesfactoren, faalfactoren, alternatieve instrumenten en omgevingsfactoren uit de analyse van de casestudies benoemd.

Als succesfactoren zagen we onder andere de inbedding van het project in een groter geheel en de nauwgezette afweging van met name kwantitatieve gegevens. De faalfactoren betroffen onder andere een spontane kans en het in immateriële zin en op de ‘verkeerde’ gronden belonen van initiatiefnemers. Er zijn talloze andere instrumenten van planning en control die ‘naast’ de businesscase ingezet kunnen worden. Met name vanuit stakeholdermanagement, of beter nog stakeholderinclusie, gaat een sterke proactieve werking uit. De businesscase is echter geen wondermiddel voor succes. Bestuurlijke dynamiek, persoonlijke wisselingen maar ook veranderende maatschappelijke opvattingen kunnen van een dermate grote invloed zijn dat koersen stevig (moeten) worden bijgesteld.

Nu we een antwoord hebben op de onderzoeksvragen, en in de vorm van hypothesen inzicht hebben in de bijdragen van de businesscase (de centrale vraag), richt de aandacht zich in de volgende paragraaf op enkele interessante gezichtspunten die zich naar aanleiding van de empirische onderdelen van het onderzoek aandienen.

12.3 DISCUSSIE

12.3.1 INLEIDING

Deze paragraaf behandelt enkele gezichtspunten die door toepassing van de analyse-instrumenten als ‘bijvangst’ van de studie aan de oppervlakte kwamen en vervolgens van een duiding zijn voorzien. Hoewel ze niet direct aan de onderzoeksvragen lijken te appelleren, bieden deze punten interessante aanknopingspunten voor een preciezere beantwoording van de centrale vraag. Derhalve zijn ze van waarde voor de aanbevelingen voor nader onderzoek en de beleidspraktijk die in de volgende paragraaf worden behandeld.

De paragraaf is ingedeeld volgens het bekende stramien. Eerst wordt ingegaan op de exploratieve studie en vervolgens komen, eveneens in de vaste volgorde, de zes casestudies aan bod. Vervolgens worden de discussiepunten samengevat in drie spanningsvelden met betrekking tot het gebruik van de businesscase.

12.3.2 INZICHTEN UIT EMPIRISCHE ONDERDELEN

Exploratieve studie

De constatering dat buitenlandse artikelen beter scoren dan Nederlands nieuws als het gaat om het presenteren van zowel kwalitatieve als kwantitatieve

gegevens en informatie over het transformatieproces, is mogelijk terug te voeren op de overwegend Angelsaksische herkomst van deze artikelen. Deze landen zouden sterker resultaatgericht kunnen zijn en kennen dus meer waarde toe aan bedrijfsmatige inzichten (zie o.a. Groenveld, 1997). Het gebruik van de businesscase wijst ook op een drietal urgentere kwesties. Het lijkt er ten eerste op dat de businesscase wordt ingezet door politici die andere mensen door beeldsturing ('framing') willen verleiden om het met hen eens te zijn. Businesscase klinkt immers groen en fris (vgl. Korsten, 2013a). Treffend is de berichtgeving in de Volkskrant (Van den Berg, 2015) over het faillissement van de thematische 3D-bioscoop Infoversum, waarin wordt gesproken over een "businesscase vol met hyperbolen". Ten tweede dringt het beeld zich op van een 'invasieve' exoot: de businesscase die bestaande instrumenten als de maatschappelijke kosten-batenanalyse en de klassieke investeringsbeslissing verdringt van het speelveld. Ten derde bleek uit het onderzoek dat een klein deel van de artikelen over de businesscases betrekking had op ICT-projecten en dat de ICT-factor in de casestudies een ondergeschikte rol speelde. Dit is opmerkelijk omdat het instrument met name vanuit deze discipline is voortgekomen, maar zich daarvan blijkbaar geheel heeft losgemaakt.

Wildlands Emmen

Uit de casus Wildlands Emmen maken we op dat er in Emmen sprake is van een sterke doelorïëntatie en een sterke procesoriëntatie (vgl. Idenburg, 1992). De overheid gedraagt zich in deze casus ook nog eens als ondernemer (zie ook: Osborne & Gaebler, 1992). Het adagium van de directie en de titel van de publieksversie van de businesscase is dan ook: "Nil Volentibus Arduum: Niets is onmogelijk voor hen die willen". Het formuleren van ambitie is daarbij het leidende principe, de rest volgt. Met deze moderne opvatting van strategisch management (o.a. Hamel & Prahalad, 1993) kan dus ook in het openbaar bestuur een aansprekend resultaat worden neergezet. Toch is een waarschuwing ook op zijn plaats. Een gezonde focus kan zomaar omslaan in 'escalating commitment' (zie ook: 't Hart, 1988). Relatieve nieuwkomers gaan als vanzelf mee in de ingeslagen richting, een weg terug is er niet. Terwijl de businesscase in beginsel de 'zakelijke' rechtvaardiging zou moeten zijn, treedt hier zoals het zich laat aanzien ook het mechanisme van zelfrechtvaardiging in werking. Men probeert via rationalisatie aan te tonen dat eerdere beslissingen juist waren en probeert aan deze beslissingen vervolgens op verstandige en competente wijze invulling te geven (Wilson & Zhang, 1997). Alternatieven worden echter nauwelijks tegen elkaar afgewogen en de neiging kan bestaan om risico's te onderschatten. Gezien

de turbulente en competitieve omgeving is het nog maar de vraag of het park in de toekomst in staat zal zijn zelfstandig te overleven. Mocht dit niet het geval zijn, dan zal de gemeente weer te hulp schieten. Er is te veel geïnvesteerd om dit project te laten mislukken.

Lelystad Airport

De businesscase heeft in de casus Lelystad Airport vele vormen aangenomen en er zijn zeer verschillende betekenissen aan toegekend. De uiteindelijke weerslag van de businesscase betrof een paragraaf in het bedrijfsplan dat als een van de vereisten gold ten aanzien van het Luchthavenbesluit. De betekenis lag uiteindelijk in de aannemelijkheid van een gezonde toekomstige exploitatie. Mouter (2014) deed eerder onderzoek naar de percepties van hoofdrolspelers over het gebruik van de maatschappelijke kosten-batenanalyse. Het kan bijna niet anders dan dat zijn bevindingen over de enorme diversiteit op dit gebied ook, en wellicht in nog sterkere mate, van toepassing zijn op het gebruik van het concept businesscase. Het lijkt dan ook geen overbodige luxe dat het ministerie van Financiën (2015) middels een *Handleiding publieke businesscase*, waarover Hoofdstuk 2 rapporteerde, een bijdrage wilde leveren aan de uniformiteit en de kwaliteit rondom het gebruik van de businesscase. De vraag is echter of een dergelijk prescriptief format geschikt is voor turbulente bestuurlijke netwerkomgevingen. Deze 'one-size-fits all'-benadering (zie o.a. De Vries, 2005) houdt de mythe in stand dat rationalisatie in alle gevallen en onder alle omstandigheden het uitgangspunt vormt bij de totstandkoming van projecten. Succes mag in een context zoals de ontwikkeling van een luchthaven wellicht eerder worden verwacht van een procesmatige aanpak dan van een projectmatige aanpak, waarvan de genoemde handleiding getuigt.

Gemaal Lauwersoog

De businesscase heeft bijgedragen aan rationalisatie van de besluitvorming. De status quo blijft voorlopig gehandhaafd. Het was immers klip en klaar dat de kosten van het gemaal te hoog zouden worden voor de waterschappen om deze alleen te dragen. Dat er geen sprake is van 'escalating commitment' en 'entrapment' is een prestatie op zich. Daarmee zou dit verhaal gesloten kunnen worden. Toch bevredigt dat niet helemaal, omdat van begin af aan immers al duidelijk was dat de financiering een probleem zou zijn. Daarbij hield men lange tijd vast aan de dure technische oplossing die in de businesscase centraal stond en waaraan dan ook veel tijd en geld zijn besteed. Deze casus roept concreet discussiemateriaal op ten aanzien van het voorkomen van tunnelvisie en het omgaan met bestuurlijke drukte.

Wat betreft de mogelijkheid van technische tunnelvisie illustreren Timmermans, Hakvoort en Hupkes (2013) op passende wijze de achterliggende factoren:

“Het is dan ook niet voor niets dat managers vaak bij een project uitgaan van het idee dat dit project een gesloten systeem is met een vast einddoel, de traditionele einddoelplanning. Daardoor kunnen mensen een tunnelvisie ontwikkelen. Dat betekent dat ze vanuit de inhoudelijke complexiteit hardnekkig vasthouden aan harde getallen en cijfers, dat ze zich committeren aan een verouderde of gewijzigde maatschappelijke of politieke werkelijkheid, of dat ze zich vastpinnen op een juridische of beleidsmatige omstandigheid.” (p. 39).

Grote, complexe ruimtelijke projecten krijgen vaak te maken met verschuivende machtsverhoudingen en een veranderende emotionele werkelijkheid (Timmermans et al., 2013). In het geval van het gemaal in Lauwersoog is echter opvallend lang vastgehouden aan de oorspronkelijke ideevorming en uitwerking. Daarbij is te veel van een projectmatige aanpak uitgegaan, want er is vooral gefocust op het concrete resultaat (zie ook: Bruijn & Ten Heuvelhof, 2010). Een dergelijke aanpak past echter minder goed bij een dynamische bestuurlijke context waarin partijen in hoge mate van elkaar afhankelijk zijn en hiërarchische principes van ondergeschikt belang zijn. De verschillende partijen hanteren bovendien echter hun eigen (niet altijd stabiele) probleemdefinitie. Een meer procesmatige aanpak had hierin wellicht kunnen voorzien. De uitkomsten van deze casestudie roepen vragen op over de daadwerkelijke waarde van het instrument businesscase in een situatie van bestuurlijke drukte en andere ontwikkelingen zoals internationalisering en decentralisaties (zie o.a. Koole, 2013).

ss Rotterdam

Uit het inleidende hoofdstuk en uit de casestudie bleek dat aan de term ‘businesscase’ uiteenlopende betekenissen en oordelen kleefden. Zo zagen we de businesscase als een verwijzing naar een concreet bedrijfsplan, maar ook als een verwijzing naar abstracte wensen en ambities. Voorbeelden van deze abstracties zijn: “er werd ons een businesscase aangereikt” en “om mensen in de businesscase te trekken”. Ook werden allerlei normatieve oordelen gegeven, waarbij men sprak in termen van een “rammelend” of “mager” businessplan, of aan de ander kant: een “solide” of “sluitende” businesscase. We kunnen op twee manieren oordelen over deze uiteenlopende betekenisgeving, te weten:

1. Negatief: als een vorm van miscommunicatie;
2. Positief: door de term 'businesscase' als taaluiting van een scheppende kracht te beschouwen.

De eerste manier vatten we op als het probleem dat een gemeenschappelijk referentiekader over de inhoud, vorm en betekenis van de businesscase ontbreekt. Men praat dan langs elkaar heen. Bij het ontwikkelen van een gemeenschappelijk referentiekader is communicatie essentieel. Het gedrag van mensen wordt immers door interactie en communicatie op een betekenisvolle manier met elkaar verbonden. Het creëren van betekenis leidt ertoe dat de onzekerheid (zie Weick, 1995, geciteerd in Bekkers, 1999) en ambiguïteit omtrent elkaars gedrag, percepties en opvattingen worden gereduceerd. Communicatie wordt daarbij opgevat als het door taal, woord en beeld creëren van gedeelde betekenissen tussen mensen en groepen. Het is juist de gedeelde betekenis van het concept businesscase die in deze casus ontbreekt. Verstoring of vervuiling van een boodschap tussen verzending en ontvangst wordt vaak aangeduid als ruis. Vrijwel elke vorm van communiceren gaat gepaard met ruis. Om te voorkomen dat ruis de oorzaak is van verkeerde interpretatie of van het geheel verloren gaan van de boodschap, worden aan de boodschap vaak redundante gegevens toegevoegd. De problemen, veroorzaakt door ruis, zijn echter vaak veel minder groot dan de problemen die ontstaan wanneer informatie door mensen wordt gemist, vergeten of verkeerd begrepen (zie o.a. Herweijer, 1994).

De positieve manier van oordelen ligt in de scheppende kracht van taal. Dat wil zeggen dat woord- en penvoerders de neiging hebben taal op te vatten als een 'vorm' waarmee zij een boodschap overdragen aan anderen. Daarbij miskennen zij dat die 'vorm' zelf, het taalgebruik, allerlei betekenissen herbergt die door hen meestal niet meer als zodanig worden herkend (zie o.a. Voorsluis, 1989). Taalhandelingen kunnen bedoeld of onbedoeld verstrekkende gevolgen hebben. Bij bedoelde gevolgen gaat het om taalhandelingen waarmee men een bepaald effect wil bereiken: de verteller probeert de ander te overtuigen of zichzelf zo goed mogelijk te presenteren. Taal is niet alleen een instrument om te communiceren over deze wereld, maar juist ook een middel om de werkelijkheid vorm te geven (Montesano Montessori, 2012). In termen van de businesscase betekent dit ook dat het niet de werkelijkheid is die de businesscase bepaalt, maar dat het gebruik van de term 'businesscase' de werkelijkheid schept. Beleidsstaal is niet neutraal. Taal wordt in de wetenschap en in de politiek ook op een andere manier ingezet. In de wetenschap gaat het om taal in de vorm van argumenten (Van Montfort,

2010). In de politiek gaat het om taal als redeneerkunst: overtuigingskracht door het oproepen van beelden, het geven van een goed gevoel, het bieden van vertrouwen of het inboezemen van angst. Woorden (zoals de businesscase) fungeren daarbij vaak als mantra's.

Infoversum Groningen

De analyse over de oprichting en de financiële ondergang van het Infoversum in Groningen roept vraagtekens op over het ethisch handelen. Dat betreft in dit geval echter niet de vraag of er sprake is van slechte intenties, misleiding of frauduleus gedrag van de initiatiefnemer en participanten. Daarvoor biedt dit onderzoek geen aanleiding en daarvoor is bovendien strafrechtelijke en/of forensisch onderzoek vereist. De kwestie die hier wel te berde gebracht kan worden, betreft de relatie tussen ethiek enerzijds en kennis van zaken anderzijds. Daarbij kunnen we aansluiten bij het gedachtengoed van De Bruin (2015). Hij ziet een verband tussen de economische crisis en het gebrek aan kennis bij zowel aanbieders als afnemers van financiële producten en diensten. Ook de werking van markten en geldstromen wordt onvoldoende begrepen. De ondertitel van zijn boek luidt: "Why Incompetence is worse than greed". Ook in het geval van het Infoversum is het debacle niet zozeer terug te voeren op ijdelheid of hebzucht, al hoeven deze factoren niet te worden uitgesloten, maar vooral op een noodlottige combinatie van gebrek aan bedrijfskundige en financiële kennis enerzijds en een overdosis aan vertrouwen anderzijds. Wat betreft het vertrouwen: ten eerste ziet het ernaar uit dat veel besluiten in dit dossier in een keten van goed vertrouwen genomen zijn. De initiatiefnemer vertrouwt op zijn intuïtie, het college van B en W vertrouwt de initiatiefnemer en de bank, de gemeenteraad vertrouwt het college, de burgemeester vertrouwt de wethouder en de Commissaris van de Koning vertrouwt de burgemeester. Zo bouwt het enthousiasme zich snel op. Geheel ten onrechte, zoals is gebleken: in essentie ontbreekt de inhoudelijke basis voor het enthousiasme. De kennis en expertise van de initiatiefnemer liggen op een heel ander domein. Er ligt bovenal geen vertrouwenwekkende businesscase aan het besluit tot investeren ten grondslag. De initiatiefnemer had weliswaar binnen zijn eigen domein (astronomie en big data) een stevige reputatie opgebouwd, maar in het domein van infotainment en bedrijfsvoeringsvraagstukken blijkt deze van weinig waarde. Hier blijken totaal andere kennis en kunde vereist te zijn, kennis en kunde die blijkbaar bij de gemeente op dat moment ook niet voorhanden waren. De businesscase alsmede de toetsing daarvan is van een dusdanig kwalitatief laag niveau dat deze werkwijze misschien het beste als financieel analfabetisme bestempeld kan worden. Er is sprake van een blinde vlek. Door

het ontbreken van een vertrouwenwekkend besluitvormingsproces zijn ook geen controlemechanismen ingebouwd. Er is in onvoldoende mate een beroep gedaan op de deugden die aan kennisvergaring verbonden zijn. Het ontbreekt bij alle partijen aan een diep begrip van de materie. De houding waar het gaat om het vergaren van kennis als een van de deugden in het openbaar bestuur (vgl. Hoekstra, 2006), schiet daarbij ook ernstig tekort.

IGBO Hoofddorp

Een van de startpunten van deze studie betrof de aanname dat de businesscase een instrument is uit de school van New Public Management (NPM), kortgezegd: de adoptie van methoden en technieken uit het bedrijfsleven met het oog op rationalisatie van beheer en beleid. Op het eerste gezicht lijkt daarvan ook zeker sprake in deze casus. Er is immers een businesscase waarin verschillende scenario's worden doorgerekend op hun financiële consequenties. We kijken aan de hand van de zeven onderscheidende kenmerken van NPM van Hood (1991) ten opzichte van traditioneel management om te peilen hoe diep NPM in deze casus verankerd lijkt.

Het eerste kenmerk gaat in op de organisatiestructuur, waarbij bij NPM sprake is van divisies gebaseerd op productgroepen. Dat kenmerk kunnen we in dit onderzoek opvatten als goed van elkaar te onderscheiden beleids- en uitvoeringseenheden die geacht worden zelfstandig concrete producten en diensten te leveren. Hierdoor kan geen onduidelijkheid ontstaan over de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is. In de casus IGBO Hoofddorp lijkt er juist sprake te zijn van een innige samenwerking tussen verschillende wethouders en de betreffende beleidsvelden: onderwijs en economie gaan hier bijna letterlijk hand in hand. De uitvoering ligt in deze casus duidelijk wel in handen van één actor, namelijk SOPOH. De tussenstand NPM versus de traditionelen is niettemin: 0-1. Het tweede kenmerk betreft de relatie tussen en binnen eenheden die in NPM gebaseerd zou zijn op contracten. In deze casus lijkt daarvan geen sprake. Contracten veronderstellen afdwingbare verwachtingen en verplichtingen over en weer. Mogelijkheden tot sancties en het verstrekken van beloningen zijn daarvan ook een essentieel onderdeel. In de casus is sprake van subsidierelaties. De eerste is de subsidie van de gemeente Haarlemmermeer aan SOPOH. De tweede betreft dit de financiering van de MRA richting de gemeente Haarlemmermeer. Er worden weliswaar voorwaarden gesteld, maar deze betreffen niet een contractvorm: 0-2 voor de traditionelen. Het derde kenmerk van de NPM-stijl is dat de instrumentkeuze gebaseerd is op de mores en praktijk van het bedrijfsleven. De term 'businesscase' suggereert een zakelijke aanpak. Als we het

doorberekenen van kosten en uitgaven in een Excel-bestand hieronder verstaan, wordt aan dit kenmerk voldaan. De magere invullingen van onder andere financiële kengetallen, de planning en de maatregelen voor risicobeheersing bezorgen de punten echter alweer aan de traditionelen: 0-3.

Ten vierde kent NPM een sterke oriëntatie op efficiency en dus op kostenreductie. Daarvan is in deze casus zeker sprake. Het betreft een sobere en voorzichtige invulling, dubbele punten voor NPM: 2-3. Ten vijfde is er binnen NPM sprake van een sterke proactieve en 'hands-on' managementstijl. Het feit dat de gemeente zich hardmaakt voor een nieuw initiatief wijst erop dat aan dit criterium voldaan wordt. Aan de andere kant ontbreekt het aan aanwijzingen dat de uitvoering zeer voortvarend worden opgepakt. Eén punt voor beiden, de nieuwe tussenstand: 3-4. Ten zesde kent NPM een duidelijk focus op prestaties. In deze casus is echter niet zozeer sprake van maximalisatie van doeleindenoriëntatie. Men gaat uit van het voorzichtige scenario. Aan de ene kant is dit verstandig als het gaat om de budgettaire kaders en verantwoordelijkheden. Aan de andere kant wijst het erop dat de gemeente en SOPOH kansen laten liggen en dat er energie verloren gaat. Een moderne opvatting van strategisch management behelst juist in termen van NPM: ambitieuze doelstellingen formuleren, de rest volgt. Doelen zijn verder weinig expliciet gemaakt. De traditionelen lopen weer uit op de nieuwkomers van NPM: 3-5.

Ten slotte wordt gesteld dat NPM sterk gericht is op beheersing van output en resultaten. Als het gaat om beheersing van de output kan gesteld worden dat er weliswaar sprake is van focus op de output, maar dat van de beheersing van de uitvoering vervolgens in mindere mate sprake is. Maatschappelijke resultaten zijn überhaupt onderbelicht. Eindstand NPM versus de traditionelen: 3-6. De conclusie van deze casus luidt dat de inzet van het instrument businesscase weliswaar kenmerken heeft van NPM, maar dat de concrete invulling en uitvoering in dit opzicht allerm minst de diepte in gaan (zie ook: Van Helden, 2003).

12.3.3 OMGAAN MET DE BUSINESSCASE: DRIE SPANNINGSVELDEN

De discussiepunten zoals die in dit hoofdstuk naar voren zijn gebracht, kunnen we samenvatten tot drie met elkaar samenhangende spanningsvelden waarmee besluitnemers, hun toezichhouders en hun cliënten dienen om te gaan. Deze spanningsvelden betreffen: *inhoud versus vorm*, *project versus project* en ten slotte *rationaliteit versus emotionaliteit*.

Inhoud versus vorm

Het onderzoek liet onder andere zien dat binnen projecten concreet wordt gestuurd op heldere doelstellingen en dat investeringsbedragen keurig in beeld worden gebracht. Daarbij zien we ook het verschijnsel dat het bij de besluitvorming niet alleen om de inhoud en de validiteit van argumenten gaat, maar dat ook de juiste woorden en toonzetting moeten worden gevonden om het beleid te verkopen. De businesscase lijkt een instrument bij uitstek om de voorgestelde investeringen van een 'frame' te voorzien. Mensen worden daardoor verleid om het met de initiatiefnemers eens te zijn. Daarbij hebben we gezien dat de businesscase een onbeperkt aantal vormen en betekenissen kan aannemen al naar gelang het belang dat er op dat moment in het besluitvormingsproces door de hoofdrolspelers aan gehecht wordt. Het instrument businesscase wordt daadwerkelijk ingezet om de slag te winnen in de strijd om geld en middelen. In termen van communicatievraagstukken betekent dit ook dat het niet de werkelijkheid is die de businesscase bepaalt, maar dat het gebruik van de term 'businesscase' de werkelijkheid schept.

Project versus proces

We zagen in de exploratieve studie dat een groot aantal businesscases niet zozeer aan een specifieke organisatie gekoppeld kan worden, maar juist betrekking heeft op samenwerkingsverbanden. Daarbij trokken we de vergelijking met de opkomst van 'invasieve' exoten: de businesscase als nieuwkomer die bestaande instrumenten als de maatschappelijke kosten-batenanalyse en de klassieke investeringsbeslissing van het speelveld drukt. Er is sprake van een onstuimige groei van het aantal businesscases en het instrument blijkt zich te hebben losgemaakt van ICT-toepassingen en de discipline projectmanagement. In de discipline projectmanagement wordt gestreefd naar een concrete output, met duidelijke eigenaren en gebruikers, die binnen een vastgestelde termijn bepaalde maatschappelijke en/of bedrijfseconomische effecten willen bereiken. Daarbij gaat projectmanagement uit van een min of meer stabiele situatie met betrekking tot de organisatie en de hoofdrolspelers. In de praktijk, waar dit onderzoek over berichtte, blijken deze voorwaarden vaak niet te gelden. Er is veeleer sprake van netwerkorganisaties. Deze zijn onderling dermate institutioneel, bestuurlijk en financieel aan elkaar verbonden dat van hiërarchische lijnen, eenduidige belangen en heldere toezichtrelaties geen sprake is. Daarbij wisselt de personele bezetting van de beslissingsbevoegde partijen vaak sterk en dienen zich met enige regelmaat nieuwe, onvoorziene en krachtige stakeholders aan. De perceptie van het probleem en de gewenste oplossingsrichting komen daardoor telkens in

een ander daglicht te staan, met alle gevolgen van dien voor de oorspronkelijke tijdslijnen en beoogde resultaten. In dit licht valt te voorspellen dat het formuleren en implementeren van normatieve formats en richtlijnen voor businesscases, mede gelet op de eerdere ervaringen opgedaan met het werk van COBA, een weinig vruchtbare exercitie dreigt te worden.

Rationaliteit versus emotionaliteit

De casestudies lieten vele voorbeelden zien waaruit bleek dat gezond verstand en kennis van zaken aan de basis liggen van de besluitvormingsstukken en de betogen van initiatiefnemers. Zowel vanuit de literatuur als vanuit de beschreven casuïstiek is echter ook gebleken dat de mens een weerbarstige besluitnemer is, waarbij de rationaliteit soms ver te zoeken is. We zagen bijvoorbeeld dat plannen, alsmede de toetsing daarvan, van een dusdanig kwalitatief laag niveau waren dat deze werkwijze helaas als financieel analfabetisme bestempeld moet worden. Er is sprake van blinde vlekken en de besluitvormingsprocessen bieden onvoldoende waarborgen voor de noodzakelijke controlemechanismen. Er werden besluiten met vergaande consequenties genomen in een keten van goed vertrouwen, terwijl de inhoudelijke basis daarvoor ontbrak. Ook probeerde men via rationalisatie aan te tonen dat eerdere beslissingen juist waren en probeerde men aan deze beslissingen vervolgens op verstandige en competente wijze invulling aan te geven. Relatieve nieuwkomers gaan als vanzelf mee in de ingeslagen richting, een weg terug is er niet. Van bewustzijn over deze spanning tussen rationaliteit en emotionaliteit wordt in het debat onvoldoende melding gemaakt, communicatie vindt onvoldoende plaats, terwijl het gedrag van mensen immers door interactie en communicatie op een betekenisvolle manier met elkaar verbonden is. Het creëren van betekenis kan ertoe leiden dat de onzekerheid (zie Weick, 1995, geciteerd in Bekkers, 1999) en ambiguïteit omtrent elkaars gedrag, percepties en opvattingen worden gereduceerd. Betrokkenen schakelen veelal intuïtief tussen verschillende rollen en zijn behendig in het 'spelen' met de complexiteit die kenmerkend is voor bestuurlijke drukte. De uitdaging is vervolgens te bepalen hoe in dergelijke situaties, waarin bovendien sprake is van een veelheid aan elkaar overlappende vraagstukken, concepten, arena's en regelsystemen (zie o.a. Soeterbroek, 2004) aan het begrip businesscase een gemeenschappelijke betekenis gegeven kan worden.

12.3.4 AFSLUITING

De onderkende discussiepunten en de beschreven spanningsvelden boden ruimte voor een ander perspectief op de beantwoording van de centrale vraag.

Daarmee zijn ze van waarde voor de aanbevelingen voor nader onderzoek en de beleidspraktijk die in de volgende paragraaf worden behandeld.

12.4 AANBEVELINGEN

12.4.1 INLEIDING

Deze paragraaf bevat ten eerste suggesties voor verder academisch onderzoek en ten tweede aanbevelingen voor professionalisering van de beleidspraktijk. Ten aanzien van vervolgonderzoek, zie Paragraaf 12.4.2, naar de bijdragen van de businesscase kan het enerzijds waardevol zijn om het 'bestuurskundig' perspectief te handhaven en anderzijds is het interessant om van gezichtspunt en methodiek te wisselen ter verdieping. Voor beide opties worden enkele suggesties gedaan. De suggesties ten aanzien van verder onderzoek kunnen overigens ook worden opgevat als een reflectie op de gehanteerde onderzoeksmethoden in dit proefschrift. Paragraaf 12.4.3 belicht drie aanbevelingen die een beroep doen op het bewustzijn van de lezer uit de beleidspraktijk ten aanzien van aspecten als het eigen oordeelsvermogen, metacommunicatie en emotionaliteit, die in belangrijke mate de waarde bepalen van de businesscase.

12.4.2 SUGGESTIES VOOR VERVOLGONDERZOEK

Deze sectie formuleert vier aanbevelingen voor nader onderzoek. De eerste twee zijn voornamelijk verbredend van karakter, terwijl de laatste twee aanbevelingen juist een verdiepingsslag behelzen.

- A. De eerste aanbeveling vloeit voort uit het empirische onderzoek naar de nieuwsberichten, waaruit bleek dat er interessante verschillen zaten tussen Nederlandse artikelen over de businesscases enerzijds en artikelen van Angelsaksische origine anderzijds. De eerste aanbeveling betreft dan ook dit deel van het onderzoek te transporteren naar een andere geografische context om te bekijken in hoeverre de resultaten vergelijkbaar zijn en de onderzoeksmethoden aanpassing behoeven. Dergelijk onderzoek biedt tevens de mogelijkheid om te verkennen of de businesscase in andere landen ook aan populariteit wint;
- B. Inherent aan het intensieve karakter van de casestudies is de keuze voor een beperkt aantal van zes casestudies waarin concrete investeringsprojecten centraal staan. Hieruit kwam nadrukkelijk het beeld naar voren dat er een correlatie bestaat tussen de volledigheid van de businesscase enerzijds en de kwaliteit van uitvoering anderzijds. Omdat dergelijke aantallen te gering

- zijn om statistisch relevante uitspraken te kunnen doen, ligt de tweede suggestie voor nader onderzoek voor de hand, namelijk om een nieuwe set van een groter aantal casussen te selecteren en daarbij de zichtbaarheid van de elementen van beide ideaalmodellen weer te scoren en aan elkaar te relateren. De uitdaging daarbij is om, ondanks minder diepgravend onderzoek, toch op een betrouwbare wijze de scores toe te kunnen kennen;
- C. De werkwijze ten aanzien van de casestudies is geïnspireerd op de narratieve werkwijze waarbij door een reconstructie van feiten over de context, het besluitvormingsproces, de uitvoering en de inhoud van de businesscase een zinvol geheel werd gesmeed. Toch is van een zuiver narratief geen sprake. Voor de nadere duiding, belevingswaarde en toegankelijkheid van het materiaal zou 'het verhaal van de businesscase', bij wijze van derde aanbeveling, nog meer vanuit de hoofdrolspelers zelf verteld kunnen worden. Daarbij is naast het feitelijk relaas juist de persoonlijke betekenisgeving waarbij ook aspecten als emotionaliteit een rol kunnen spelen relevant. Op deze wijze ontstaat op een dieper niveau inzicht in de bijdragen van de businesscase. De casestudies uit deze dissertatie zouden als voorwerk voor een dergelijke aanpak kunnen worden beschouwd. Gevaren die kleven aan de narratief, zoals een te vrije weergave van meningen en interpretaties, dienen daarbij te worden ondervangen;
- D. Wat betreft de keuze voor een ideaaltype kunnen we zeggen dat deze ten eerste is ingegeven door het besef dat de werkelijkheid te complex is om aan de hand van een definitie te worden beschreven. De tweede reden om ideaaltypen te gebruiken, lag in de mogelijkheid het omvangrijke empirische materiaal te kunnen ordenen, te interpreteren en vergelijkbaar te maken. Ten derde werden ideaalmodellen ingezet vanwege het veronderstelde grote heuristisch nut. De ideaaltypen werden gebruikt om de patronen achter het gebruik van een artefact zoals de businesscase te achterhalen. In dit onderzoek stelden we twee ideaaltypen op en zetten deze vergelijkenderwijs in. Bovendien spiegelde we iedere casus aan elk van hen. Door deze werkwijze is een aanzienlijke hoeveelheid materiaal naar bovengebracht. Bij wijze van vierde aanbeveling is de opdracht voor wetenschappers nu om nieuwe ideaalmodellen te ontwikkelen en te testen die (nog) beter in staat zijn de werkelijkheid te vatten.

Na deze vier aanbevelingen voor onderzoek richten we ons kort op enkele belangrijke aspecten voor de beleidspraktijk.

12.4.3 OVERWEGINGEN VOOR DE BELEIDSPRAKTIJK

Verwacht in deze sectie geen concrete tips over het ontwikkelen van nieuwe formats of voorschriften voor businesscases. De paragraaf belicht juist drie aanbevelingen die een beroep doen op het bewustzijn van de lezer uit de beleidspraktijk.

- A. De eerste aanbeveling doet een beroep op het gezond verstand van volksvertegenwoordigers en toezichthouders ter voorkoming van zaken als groepsdenken, zelfrechtvaardiging en tunnelvisie. Met andere woorden: toets de voorstellen die u worden voorgelegd aan de strategische visie van de organisatie, wees kritisch ten aanzien van spontane kansen en vergewis u van een stevige informatiepositie. Blijf u afvragen of de verwachte maatschappelijke en bedrijfseconomische rendementen wel in verhouding staan tot de opgeofferde hulpbronnen. Durf te vertrouwen op uw eigen oordeelsvermogen en vraag desnoods om de hulp van experts;
- B. Voor de beleidspraktijk valt, bij wijze van tweede aanbeveling, naar verwachting winst te behalen door gezamenlijk betekenis te geven aan het begrip businesscase door over de verwachtingen en doelstellingen die aan het gebruik van deze term verbonden zijn op metaniveau te communiceren. Hierdoor zouden debatten op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau effectiever gevoerd kunnen worden. Interpretatieverschillen over het gebruik van de businesscase kunnen voorkomen worden door het stellen van kinderlijk eenvoudige vragen zoals: "U gebruikt het woord businesscase, wat bedoelt u daarmee precies en wat verwacht u ervan?"
- C. De businesscase is het ICT-nest ontgroeid en ook de inbedding van het instrument in de discipline projectmanagement lijkt reeds achterhaald. In die benadering ligt de focus van het document immers nog steeds op de resultaten en tijdslijnen en minder op de functie die het instrument vervult in een netwerk van actoren. De derde aanbeveling betreft dan ook de ontwikkeling van nieuwe toetsingskaders om het succes van investeringsprojecten en zelfs beleidslijnen in complexe bestuurlijke en dynamische omgevingen aan af te kunnen meten. Daarbij dient naast inhoud en rationaliteit ook ruimte te worden gecreëerd voor vorm en emotionaliteit.

De term 'beleidspraktijk' is vanzelfsprekend bij uitstek een containerbegrip: een smeltkroes van politieke, private en publieke partijen waarbij bovendien sprake is van zeer diverse en vaak conflicterende rollen. Daarnaast bestaat de

beleidspraktijk uit allerlei zichtbare artefacten zoals documenten en gebouwen, maar evenzeer uit ontastbare zaken zoals principes, normen, waarden en gewoonten. Voor de inzichten die deze dissertatie in het algemeen en deze paragraaf in het bijzonder bood, geldt daarom: wie de schoen past, trekke hem aan.

LITERATUURLIJST

LITERATUURLIJST

- Aardema, H. (2002). *Doorwerking van BBl.: Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten*. Groningen, Nederland: Rijksuniversiteit Groningen.
- Ansari, F., Fathi, M., & Seidenberg, U. (2013). Combining synoptic and incremental approaches for improving problem-solving in maintenance planning, monitoring and controlling. *9th Interdisciplinary Workshop on Intangibles, Intellectual Capital and Extra-Financial Information*, 26-27.
- Anthony, R. & Young, D. W. (2003). *Management control in non-profit organisations* (7e ed.). Boston, MA: McGraw-Hill.
- Arentsen, M. J. (1998). Het ontwerpen van de beleidsuitvoering. In A. Hoogerwerf (Ed.), *Het ontwerpen van beleid: Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek* (pp. 128-144). Alphen aan den Rijn, Nederland: Samsom.
- Arvidson, M., Lyon, F., McKay, S., & Moro, D. (2010). The ambitions and challenges of SROI. *Working Paper 49*, 1-23.
- Arvidson, M., Lyon, F., McKay, S., & Moro, D. (2013). Valuing the social? The nature and controversies of measuring social return on investment (SROI). *Voluntary Sector Review*, 4(1), 3-18.
- Asti, C. (2005). The F-35 JSF in Europe: The consequences of pragmatism. *CeMiSS Quarterly*, 3(2), 91-108.
- Atrill, P., & McLaney, E. J. (2006). *Accounting and finance for non-specialists*. Harlow, Verenigd Koninkrijk: Prentice Hall.
- Australian Government Information Management Office. (2012). *ICT businesscase guide*. Geraadpleegd op http://www.finance.gov.au/sites/default/files/ICT_Business_Case_Guide.pdf
- Baakman, N. (1993). De sociogenese van de instrumenten van het beleid. In J. T. A. Bressers (Ed.), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd* (pp. 173-189). Assen, Nederland: Uitgeverij Van Gorcum.
- Baarda, B. (2009). *Dit is onderzoek! Handleiding voor kwantitatief en kwalitatief onderzoek*. Groningen, Nederland: Noordhoff.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1970). *Power and poverty: Theory and practice*. Oxford, Verenigd Koninkrijk: Oxford University Press.
- Bakker, B. (1957). Over het gebruik van het ideaaltype in enkele natuurwetenschappen. *Mens en Maatschappij*, 32(6), 321-334.
- Bakker, W. (1985). Instrumenten van overheidsbeleid: Twee kanten van de beleidspraktijk. *Beleid en Maatschappij*, 12(5), 117-127.
- Barnes, R. (1995). *Good Buys in IT: A Manager's Guide to Effective Spending*. Londen, Verenigd Koninkrijk: McGraw-Hill.

- Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. *The qualitative report*, 13(4), 544-559.
- Belton, V., & Stewart, T. (2002). *Multiple criteria decision analysis: An integrated approach*. Dordrecht, Nederland: Kluwer Academic Publishers.
- Bekkers, V. J. J. M. (1999). Het internet en de organisatie van het openbaar bestuur: Onderzoek ten behoeve van het VROM-Project 'Internet en Openbaar Bestuur'. Geraadpleegd op: https://www.researchgate.net/profile/V_Bekkers/publication/254828190_Het_Internet_en_de_organisatie_van_het_openbaar_bestuur/links/53f750ce0cf2823e5bd63aa3/Het-Internet-en-de-organisatie-van-het-openbaar-bestuur.pdf
- Berghout, E., & Tan, C. (2013). Understanding the impact of businesscases on IT investment decisions: An analysis of municipal e-government projects. *Information & Management*, 50(7), 489-506.
- Berry, L. L., Parker, D., Coile Jr, R. C., Hamilton, D. K., O'Neill, D. D., & Sadler, B. L. (2004). The businesscase for better buildings. *Healthcare Financial Management*, 58(11), 76-84.
- Bijvank, E., Franssen, H., & Wanders, I. (2009). De kwaliteitsbriljant. *Sigma*, 6, 28-32.
- Bogt, H. J. ter (2006). *New public management and management changes in Dutch local government: Some recent experiences and future topics*. Groningen, Nederland: Rijksuniversiteit Groningen.
- Bohlmeijer, E. T., & Hulsbergen, M. (2018). *De kracht van dankbaarheid*. Amsterdam, Nederland: Lannoo Meulenhoff.
- Bol, N. van der, & Arend, S. van der (2007). *Interactieve besluitvorming vanuit een participanten-perspectief*. Rotterdam, Nederland: Erasmus Universiteit, Faculteit Bestuurskunde.
- Boorsma, P. B. (2010). *Van oude economen de ideeën die voorbij gaan (Afscheidsrede)*. Enschede: Universiteit Twente.
- Boorsma, P. B., & Künneke, R. (1987). Relative efficiency of various public organizations: Terra incognita? *Public Finance and Performance of Enterprises: Proceedings of the 4rd Congress of the International Institute of Public Finance, Paris*. p. 325-341.
- Bos, J., Harting, E., & Zuiker, P. (2006). *Projectmatig creëren 2.0*. Schiedam, Nederland: Scriptum.
- Bosch, F. (1996). Stakeholder management bij besluitvorming over strategische investeringsprojecten. *Maandblad voor accountancy en bedrijfseconomie: MAB*, 70(3), 133-137.
- Bower, J. L. (1986). *Managing the resource allocation process: A study of corporate planning and investment*. Boston, MA: Harvard Business Press.
- Braaksma, J., Commandeur, A., & Berghout, A. (2006). The businesscase for (ICT) investment evaluation in nonprofit organisations. *Proceedings of the 13th European Conference on Information Technology Evaluation, Genova, Italy*. p. 91-102.
- Braster, J. F. (2000). *De kern van casestudy's*. Assen, Nederland: Uitgeverij Van Gorcum.

- Braybrooke, D., & Lindblom, C. E. (1963). *Strategy of decision: Policy evaluation as a social process*. New York, NY: Free Press.
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1988). Is public choice immoral? The case for the "nobel" lie. *Virginia Law Review*, 179-189.
- Bressers, J. T. A. (1993). *Beleidsvaluatie en beleidseffecten*. Alphen aan den Rijn, Nederland: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Bruijn, H. de, & Heuvelhof, E. F. ten (2010). *Process management: Why project management fails in complex decision making processes*. Dordrecht, Nederland: Springer.
- Bruin, B. de (2015). *Ethics and the Global Financial Crisis: Why Incompetence is Worse Than Greed*. Cambridge, Verenigd Koninkrijk: Cambridge University Press.
- Bruning, A., & Siersma, J. (1994). *Grote projecten in Nederland; een analyse van het tijdsbeslag van twintig besluitvormingsprocessen*. Den Haag, Nederland: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Carroll, A. B., & Shabana, K. M. (2010). The businesscase for corporate social responsibility: A review of concepts, research and practice. *International Journal of Management Reviews*, 12(1), 85-105.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2016). Geraadpleegd op <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2006). *The whole-of-government approach—regulation, performance, and public-sector reform* (Working paper). Bergen, Noorwegen: Universitas Bergensis.
- Clandin, D. J., & Connelly, F. M. (2000). *Narrative inquiry: Experience and story in qualitative research*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Collier, D. (1993). The Comparative Method. In A. W. Finifter (Ed.), *Political Science: The state of the discipline II* (pp. 100-119). Washington, D.C.: American Political Science Association.
- Cresswell, A., LaVigne, M., Simon, S., Dawes, S., Connelly, D., Nath, S., & Ruda, J. (2000). *And justice for all: Designing your businesscase for integrating justice information*. New York, NY: University of Albany.
- Della Porta, D., & Keating, M. (Eds.). (2008). *Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective*. Cambridge, Verenigd Koninkrijk: Cambridge University Press.
- Drechsler, W., & Kattel, R. (2009). Conclusion: Towards the neo-Weberian state? Perhaps, but certainly adieu, NPM. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), 95-99.
- Dunleavy, P., Margretts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2005). New public management is dead: Long live digital era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.
- Dyllick, T., & Hockerts, K. (2002). Beyond the businesscase for corporate sustainability. *Business Strategy and the Environment*, 11(2), 130-141.

- Ebregt, J., Eijgenraam, C. J. J., & Stolwijk, H. J. J. (2005). *Kosteneffectiviteit van maatregelen en pakketten: Kosten-batenanalyse voor Ruimte voor de Rivier, deel 2*. Den Haag, Nederland: Centraal Planbureau.
- Eckartz, S., Daneva, M., Wieringa, R., & Hillegersberg, J. van (2009). Cross-organizational ERP management: How to create a successful businesscase? *24th Annual ACM Symposium on Applied Computing, Honolulu Hawaii, USA*. (pp. 1599-1604).
- ECORYS. (2007). *Handleiding voor kosten-batenanalyses voor ICT-projecten*. Rotterdam, Nederland: auteur.
- ECORYS. (2008). *Handleiding voor kosten-baten analyses in het sociale domein*. Rotterdam, Nederland: auteur.
- Eijgenraam, C. J., Koopmans, C. C., Tang, P. J., & Verster, A. (2000). *Evaluatie van infrastructuur-projecten: Leidraad voor kosten-batenanalyse*. Den Haag, Nederland: Sdu Uitgevers.
- Etzioni, A. (1967). Mixed-scanning: A "third" approach to decision-making. *Public Administration Review*, 27(5), 385-392.
- Eucken, W. (1992). The Different Types of Economic System. In *The Foundations of Economics* (pp. 117-177). Springer, Berlin, Heidelberg.
- Festinger, L. (1964). *Conflict, decision, and dissonance*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Figueira, J., Greco, S., & Ehrgott, M. (2005). *Multiple criteria decision analysis: State of the art surveys*. Londen, Verenigd Koninkrijk: Springer.
- Flanagan, J. (2004). *Memorandum submitted by Joe Flanagan MA (SC 23)*. Geraadpleegd op <https://publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmworpen/311/311we33.htm>
- Flanagan, J. (2013). *Public sector businesscase using the five case model: A toolkit*. Geraadpleegd op <https://www.amazon.com/Public-Sector-Business-Cases-Using/dp/1904624421>
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- Franklin, B. (1970). Observations concerning the increase of mankind, peopling of countries, *Perspectives in biology and medicine*, 13(4), 469-475.
- Freeman, R. E., Harrison, J. S., Wicks, A. C., Parmar, B. L., & Colle, S. de (2010). *Stakeholder theory: The state of the art*. Cambridge, Verenigd Koninkrijk: Cambridge University Press.
- Frisk, F. (2009). From businesscase to value case – assessing the organizational value of IT investments. *Proceedings of the 17th European Conference on Information Systems*. Verona, Italy.
- Gambles, I. (2009). *Making the businesscase: Proposals that succeed for projects that Work*. Londen, Verenigd Koninkrijk: Routledge.
- Geerlings, H., & Jong, M. de (2003). De opmerkelijke terugkeer van de kostenbatenanalyse in het centrum van de bestuurspraktijk: Hoe het succes van O(E)EI lacunes in de moderne bestuurskundige theorie blootlegt. *Beleid en Maatschappij*, 30(3), 166-178. Geraadpleegd op <http://hdl.handle.net/1765/966>

- Goot, A. van de, & Koopmans, J. W. (1982). Bureaucratie: Bekend maakt onbemind? *Groniek*, 78, 22-25.
- Grit, R. (2005). *Projectmanagement (6de druk)*. Groningen, Nederland: Noordhoff Uitgevers.
- Groenveld, K. (1997). *Waar blijft de ondernemer in de polder?* Den Haag, Nederland: Telderstichting.
- Groot, T. L. C. M., & Helden, G. J. (2012). *Financieel management van non-profit organisaties*. Groningen, Nederland: Wolters-Noordhoff.
- Hamel, G., & Prahalad, C. K. (1993). Strategy as stretch and leverage. *Harvard Business Review*, 71(2), 75-84.
- Hanemaayer, D. (2013). *Ex ante evaluatie in Nederland: De stand van zaken*. Den Haag, Nederland: Boom Lemma.
- Hart, P. (1988). Verstrikte besluitvormers: 'entrapment' in beleidsvoering. *Beleid en Maatschappij*, 15(6), 277-289.
- Heezen, A. (2009a). *Bedrijfsbeslissingen en financiële verantwoording*. Groningen, Nederland: Noordhoff Uitgevers.
- Heezen, A. (2009b). *Bedrijfseconomie voor het besturen van organisaties*. Groningen, Nederland: Noordhoff Uitgevers.
- Helden, G. van (2003). New public management in Dutch local government. *Local Government Studies*, 29(2), 68-88.
- Heller, F. A. (1976). Decision-processes: An analysis of power-sharing at senior organizational levels. In R. Dublin (Ed.), *Handbook of Work, Organization, and Society* (pp. 687-745). Chicago, IL: Rand McNally College Pub. Co.
- Hemerijck, A. (2003). Vier kernvragen van beleid. *Beleid en Maatschappij*, 30(1), 3-19.
- Hendriks, A., & Geest, S. H. J. van (2009). Besturen met businesscases. *Tijdschrift Voor Controlling*, (3), 26-29.
- Herweijer, J. (1994). Mens, organisatie en de kwaliteit van informatie. *Research Memorandum*, 38.
- Heus, P. de, Leeden, R. van der, & Gazendam, B. (1995). *Toegepaste data-analyse: Technieken voor niet-experimenteel onderzoek in de sociale wetenschappen*. Maarssen, Nederland: Elsevier.
- Hoekstra, A. (2006). Integriteit vanuit deugden-ethisch perspectief. *Filosofie in bedrijf*, 17(2), 38-52.
- Hoekstra, M. J. (2016). De groeiende populariteit van de businesscase. *Beleidsonderzoek Online*, juli 2016.
- Hoekstra, M. J. (2017). Het succes van de business case(s)?, *Bestuurswetenschappen* 2017-4, 45-62.
- Holierhoek, P. C. M. (1994). Beheersing van de kosten van beveiliging. *Praktijkids De Controller & Informatiemanagement*, (10) september 1994.

- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Houppermans, M., Hoesel, P. van, & Nispen tot Pannerden, F. V. N. van (2015). *De geschiedenis van beleidsonderzoek in Nederland*. Rotterdam, Nederland: Erasmus Universiteit.
- Hughes, J. A., & Sharrock, W. W. (1980). *The philosophy of social research*. Londen, Verenigd Koninkrijk: Longman.
- Idenburg, P. (1992). Bossa nova in strategie-ontwikkeling. *Economisch-Statistische Berichten*, 77(3856), 398-402.
- IJzendoorn, M. H. van (1986). De kwaliteit van kwalitatief onderzoek. *Pedagogische Studiën*, 63, 498-505.
- Jansen, H. (2005). De kwalitatieve survey. Methodologische identiteit en systematiek van het meest eenvoudige type kwalitatief onderzoek, *Kwalon*, 10(3), 15-34.
- Janssen, P. (2006). *Projectmanagement volgens PRINCE2* (2nd ed.). Amsterdam, Nederland: Pearson Education.
- Jones, C., & Gates, M. (2007). The costs and benefits of nurse turnover: A businesscase for nurse retention. *The Online Journal of Issues in Nursing*, 12(3).
- Kalberg, S. (2008). *Max Weber: Readings and commentary on modernity*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Keeney, R. L. (1972). Utility functions for multi-attributed consequences. *Management Science*, 18(5), 276-287.
- Kelchtermans, G. (1994). *De professionele ontwikkeling van leerkrachten basisonderwijs vanuit het biografisch perspectief*. Leuven, België: Leuven University Press.
- KIM. (2011). *Second opinion op de kosten en baten van de Uithoflijn*. Den Haag, Nederland: auteur.
- Klaassen, H. L., & Nispen tot Pannerden, F. K. M. van (2008). *Beleidsevaluatie: gelijk hebben # gelijk krijgen*. Geraadpleegd op <http://hdl.handle.net/1765/13454>
- Klein Haarhuis, C., Smit, M., & Keulemans, S. (2014). Ex ante onderzoek in beeld: Over aard, aantal en gebruik van ex ante onderzoek bij beleidsvoorbereiding. *Beleidsonderzoek Online*, 1-21.
- Klijn, E. H., & Twist, M. van (2007). Publiek-private samenwerking in Nederland. *M & O: Tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid*, 61(4), 156-169.
- Koetzier, W., & Epe, P. (1998). *Bedrijfseconomie in perspectief: Kosten & opbrengsten* (1e ed.). Groningen, Nederland: Wolters-Noordhoff.
- Klok, P., & Hoppe, R. (2006). *Onderzoeksprogrammering door de Enschedese rekenkamercommissie: Systematiek en methodiek, Eindrapport*. Enschede, Nederland: Universiteit Twente.
- Koole, R. (2013). Zoeken naar samenhang in het binnenlands bestuur. *S&D*, 70(4), Leiden, Nederland: Universiteit Leiden.

- Koopman, P. (1980). *Besluitvorming in organisaties. Een onderzoek naar de effecten van participatie in operationele en complexe beslissingen*. Assen, Nederland: Uitgeverij Van Gorcum.
- Korsten, A. F. A. (2011). *New public management*. Geraadpleegd op <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Nieuw%20overheidsmanagement.pdf>
- Korsten, A. F. A. (2013a). *Scoren met woorden*. Geraadpleegd op <http://www.arnokorsten.nl/>
- Korsten, A. F. A. (2013b). *Wat ervan terechtkomt. Zicht op beleidsevaluatie: Over politiek als taalstrijd en framing als wapen*. Maastricht, Nederland: auteur.
- Kukathas, C. (1990). *Rawls: A theory of justice and its critics*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Kwaliteit. (2014). In *Van Dale Online*. Geraadpleegd op 22-01-2016 <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/kwaliteit#.XGHDH1VKiM8>
- Lammers, C. (1963). Besprekingsartikel: Vergelijkende Organisatiesociologie. *Sociologische Gids*, 10(4), 206-214.
- Langley, A. (1999). Strategies for theorizing from process data. *Academy of Management review*, 24(4), 691-710.
- Leeuw, A. C. J. de (1996). *Bedrijfskundige methodologie*. Assen, Nederland: Uitgeverij Van Gorcum.
- Lehning, P. B. (1988). Kerntaken van de overheid: Tussen kosmos en taxis. *Beleid en maatschappij*, 15(3), 143-144.
- Levy, J. S. (2008). Case studies: Types, designs, and logics of inference. *Conflict management and peace science*, 25(1), 1-18.
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review*, 65(3), 682-693.
- Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39(6), 517-526.
- Linderhof, V. G. M., & Leneman, H. (2010). *Quick scan kosteneffectiviteitsanalyse aquatische natuur* (No. 211). *Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu* (WOT Natuur & Milieu).
- Margetts, H., & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: A quasi-paradigm for government on the web. *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 371, 1-17.
- Marx, A., Rihoux, B., & Ragin, C. (2014). The origins, development, and application of Qualitative Comparative Analysis: The first 25 years. *European Political Science Review*, 6(1), 115-142.
- Meijer, R. (2014). *Businesscases en ICT intensieve overheidsprojecten*. Groningen, Nederland: University of Groningen, SOM research school.
- Melse, E., & Rietstap, E. (2012). *Bedrijfseconomisch communiceren* (1e ed.). Groningen, Nederland: Noordhoff Uitgevers.

- Middendorp, C. (1981). Over de wetenschappelijke functies van sociaalwetenschappelijke data-archieven. *Beleid en maatschappij*, 8(12), 398-411.
- Mierlo, J. van (1995). Bureaucratie en bureaucratisering: Een theoretische en praktische verkenning van recente ontwikkelingen in de publieke sector en de particuliere sector. In J. M. H. J. Hemels, & W. L. A. van Tuyl van Serooskerken, *Besturen en Innovatie: Handboek voor Bestuurders en Managers*, (pp. 1-19). Houten, Nederland: Uitgeverij Bohn, Stafleu en Van Loghum.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M., (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Los Angeles, CA: Sage.
- Mishan, E. J., & Quah, E. (2007). *Cost-benefit analysis*. New York, NY: Routledge.
- Montesano Montessori, N., Lange, R. de, & Schuman, H. (2012). *Kritische discoursanalyse. De macht en kracht van taal en tekst*. Brussel, Belgie: Academic & Scientific Publ.
- Moody, R., & Ast, J. A. van (2012). Implementation of GIS-based applications in water governance. *Water Resources Management*, 26(2), 517-529.
- Mouter, N. (2014). *Cost-benefit analysis in practice*. Delft, Nederland: Delft University of Technology.
- Mueller, D. C. (2003). Public choice: An introduction. In C. K. Rowley, & F. Schneider, *The Encyclopedia of Public Choice*. (pp. 32-48). Boston, MA: Springer.
- Nicholls, J. (2007). *Why measuring and communicating social value can help social enterprise become more competitive*. Londen, Verenigd Koninkrijk: Cabinet Office, Office of the Third Sector.
- Nielsen, P. A., & Persson, J. S. (2012). IT businesscases in local government: An action research study. *Proceedings of the 45th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, Honolulu, Hawaii, USA*. (pp. 2208-2217).
- Noordenbos, J. (2011). *Het plot van Aristoteles*. Amsterdam, Nederland: Uitgeverij Jonge Historici.
- Nozick, R. (2003). Distributive justice. D. Matravers, & J. Pike, *Debates in Contemporary Political Philosophy*, (pp. 73-81).
- Onna, M. van, & Koning, A. (2010). *De kleine prince2: Gids voor projectmanagement*. Den Haag, Nederland: SDU/Academic Service.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, NY: Plume.
- Petitti, D. B. (2000). *Meta-analysis, decision analysis, and cost-effectiveness analysis: methods for quantitative synthesis in medicine (No. 31)*. New York, NY: Oxford University press.
- Picot, A., & Lange, B. (1979). Synoptische versus inkrementale Gestaltung des Strategischen Planungsprozesses. *Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung*, 31(8), 569-596.

- Pollitt, C., & Dan, S. (2011). *The impacts of the new public management in Europe: A meta-analysis*. Leuven, België: KU Leuven/Cocops.
- Putters, M. J. (2006). De waarde van de businesscase. *Tijdschrift voor Controlling*, (5), 29 -32.
- Ragin, C. (1987). *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Rawls, J. (1999). *A theory of justice*. Harvard, MA: Harvard University Press.
- Remenyi, D., & Sherwood-Smith, M. (2012). *IT investment: Making a businesscase*. New York, NY: Routledge.
- Renaud, J., & Keijzer, P. de (2011). *Investerings- en projectanalyse: Waardering, financiering en risicobeheer* (1e herz. ed.). Groningen, Nederland: Noordhoff Uitgevers BV.
- Rienstra, S. (2008). *De rol van kosten-batenanalyse in de besluitvorming*. Den Haag, Nederland: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Robinson, G., & Dechant, K. (1997). Building a businesscase for diversity. *The Academy of Management Executive*, 11(3), 21-31.
- Romijn, G., & Renes, G. (2013). *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag, Nederland: Centraal Planbureau.
- Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., Booij, M., & Verckens, J. P. (2011). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam, Nederland: Pearson.
- Schmidt, M. (2003). *What's a businesscase? and other frequently asked questions*. Boston, MA: Solution Matrix Ltd.
- Scholten, P., Nicholls, J., Olsen, S., & Galimidi, B. (2006). *Social return on investment*. Amstelveen, Nederland: Lenthe.
- Seligmann, P. S., Wijers, G. M., & Sol, H. G. (1989). Analyzing the structure of IS methodologies, an alternative approach. In *Proceedings of the First Dutch Conference on Information Systems*, Amersfoort, The Netherlands.
- Simon, H. A. (1982). *Models of bounded rationality: Empirically grounded economic reason*. Londen, Verenigd Koninkrijk: MIT Press.
- Simonis, J. (1982). De betekenis van implementatieonderzoek voor de theorievorming en de beleidspraktijk. *Beleid En Maatschappij*, 9(11), 311-318.
- Soeterbroek, F. (2004). Go with the flow. Meebewegen, overleven en sturen bij bestuurlijke drukte. *Bestuurswetenschappen*, 58(2), 118-135.
- Sools, A. M. (2011). Narratief onderzoek. In F. de Boer, & A. Smaling (Eds.), *Benaderingen in kwalitatief onderzoek* (pp. 27-36). Den Haag, Nederland: Boom Lemma uitgevers.
- Stephenson, C. (2004). Leveraging diversity to maximum advantage: The businesscase for appointing more women to boards. *Ivey Business Journal*, 69(1), 1-5.
- Suy, T. (2010). *Gezag accepteren of rebelleren? Een experimenteel onderzoek naar de rol van legitimiteit en sociale gevolgen van het gezag bij de aanvaarding van leiderschap* (Masterscriptie, Universiteit van Gent). Geraadpleegd op: https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/790/544/RUG01-001790544_2012_0001_AC.pdf

- Swanborn, P. G. (2013). *Case studies: Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam, Nederland: Boom Lemma.
- Teisman, G. R. (1992). *Complexe besluitvorming: Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag, Nederland: VUGA-uitgeverij.
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Timmermans, W., Hakvoort, L., & Hupkes, M. (2013). *Complexiteit en gebiedsontwikkeling*. Velp, Nederland: Hogeschool Van Hall Larenstein.
- Tromp, C. (2004). *Breedbeeldwetenschap: Een kritisch-reflexief onderzoeksmodel gebaseerd op een breed rationaliteitsbegrip*. Utrecht, Nederland: Jan van Arkel.
- Twist, M. J. W. van, Frissen, P. H. A., Schulz, J. M., Kort, M. B., Steen, M. van der, & Posseth, J. (2013). *De maatschappelijke 'businesscase' noordvleugelprovincie in relatie tot de wet tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht een second-opinion*.
- TwynstraGudde (2016). Businesscase. Geraadpleegd op <https://www.twynstragudde.kennisbank.nl/business-case>.
- Verhoeven, P. S., & Reed, B. (2011). *Doing research: The hows and whys of applied research*. Den Haag, Nederland: Eleven International Publishing.
- Verlet, D., & Devos, C. (Eds.) (2008). *Over beleidsevaluatie: Van theorie naar praktijk en terug*. Brussel, België: Josée Lemaître.
- Vloet, K. (2015). *Professionele identiteitsontwikkeling van leraren als dialogisch proces: Een narratieve studie in een masteropleiding in speciale onderwijszorg en loopbaanbegeleiding van leerlingen*. Antwerpen, België: Garant.
- Voorsluis, B. (1989). *Taal en relationaliteit. Over de scheppende en verbindende kracht van taal volgens Eugen Rosenstock-Huessy*. (Proefschrift, VU Amsterdam, Amsterdam, Nederland). Geraadpleegd op <https://www.bibliotheek.nl/catalogus/titel.046166688.html/taal-en-relationaliteit-over-de-scheppende-en-verbindende-kracht/>
- Vries, M. S. de (2005). *De ontmythologisering van het openbaar bestuur*. Nijmegen, Nederland: auteur.
- Vries, P. de (1992). *De lastige verhouding tussen departement en agent*. Enschede, Nederland: Universiteit Twente.
- Ward, H., Borregaard, N., & Kapelus, P. (2002). *Corporate citizenship: Revisiting the relationship between business, good governance and sustainable development*. Londen, Verenigd Koninkrijk: International Institute for Environment and Development.
- Ward, J., Daniel, E., & Peppard, J. (2008). Building better businesscases for IT investments. *MIS Quarterly Executive*, 7(1), 1-15.
- Ward, J., Hertogh, S. de, & Viaene, S. (2007). Managing benefits from IS/IT investments: An empirical investigation into current practice. *System Sciences, 2007. HICSS 2007. 40th Annual Hawaii International Conference*.
- Weber, M. (2002). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen, Duitsland: Mohr Siebeck.
- Weber, M. (2013). *The Protestant ethic and the spirit of capitalism*. New York, NY: Routledge.

- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations* (Vol. 3). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Welch, C., Piekkari, R., Plakoyiannaki, E., & Paavilainen-Mäntymäki, E. (2011). Theorising from case studies: Towards a pluralist future for international business research. *Journal of International Business Studies*, 42(5), 740-762.
- Wester, F. (2003). *Rapporteren over kwalitatief onderzoek*. Utrecht, Nederland: Lemma.
- Wheeler, D. (1998). Including the stakeholders: The businesscase. *Long Range Planning*, 31(2), 201-210.
- Wijnen, G., & Storm, P. (2011). *Projectmatig werken*. Utrecht, Nederland: Spectrum.
- Wilson, R. M., & Zhang, Q. (1997). Entrapment and escalating commitment in investment decision making: A review. *The British Accounting Review*, 29(3), 277-305.
- Woerdman, E. (1999). *Politiek en politicologie*. Groningen, Nederland: Wolters-Noordhoff.
- Yin, R. (1994). *Case study research: Design and methods*. Beverly Hills, CA: Sage publishing.
- Zee, F. van der (2004). *Kennisverwerving in de empirische wetenschappen. De methodologie van wetenschappelijk onderzoek*. Groningen, Nederland: BM000.
- Zeleny, M., & Cochrane, J. L. (1982). *Multiple criteria decision making*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Zijderveld, A. C. (1983). *Sociologie als cultuurwetenschap: een beknopte methodologie van de cultuursociologie*. Den Haag, Nederland: VUGA-Uitgeverij.
- Zuurmond, A. (1994). *De infocratie: Een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*. Den Haag, Nederland: Phaedrus.

OVERZICHT PARTICIPERENDE STUDENTEN

PS

BIJLAGE: OVERZICHT PARTICIPERENDE STUDENTEN THORBECKE ACADEMIE

De volgende studenten Bestuurskunde/Overheidsmanagement van de Thorbecke Academie, onderdeel van NHL Stenden Hogeschool, hebben bijgedragen aan dit proefschrift. Allen deden belangrijk werk bij het verzamelen en/of interpreteren van het empirische materiaal.

Onderdeel	Jaar	Namen
Verzamelen dataset exploratieve studie	2015	Ronald Bouma, Melvin Sieders, Rinze Bos, Jeroen van Duijvenvoorde en Yosef Mahmoud
Opzetten databestand	2016	Merel van Rees
Voorstudie casestudie Lelystad Airport	2016	Debbie Kruit
Voorstudie casestudie gemeente Lauwersoog	2016	Geeske Mulder-Hoekstra
Voorstudie casestudie ss Rotterdam	2016	Lammy Jonkers
Voorstudie casestudie Infoversum Groningen	2017	Rinze Bos
Review viertal hoofdstukken conceptdissertatie	2018	Lucas Kuipers en Edou Hamstra
Check op spelling en interpunctie	2019	Fleur Kouwen, Arend Toering, Jasper van Doremalen, Daniek Bos en Jeroen van der Graaf

Ter legitimering van een investering in de publieke sector, zoals de renovatie van een gemeentelijk zwembad, wordt steeds vaker gebruikt gemaakt van een zogenaamde businesscase. Omdat dit begrip in het openbaar bestuur met veel verwarring gepaard blijkt te gaan, construeert deze dissertatie twee nieuwe ideaalmodellen van de businesscase. Het eerste model gaat in op de functies van het 'instrument' businesscase, zoals het genereren van voldoende budget om het idee ten uitvoer te brengen. Het tweede model gaat in op het 'document' businesscase waarin zwart-op-wit staat dat het een verantwoorde investering is. De aanname is: Hoe vollediger het 'document' businesscase is, hoe beter de functies van het 'instrument' vervuld worden in de praktijk. Aan de hand van zes recente investeringsprojecten in het Nederlandse openbaar bestuur, waaronder Wildlands Adventure Zoo in Emmen en het Infoversum in Groningen, wordt de algemene aanname getoetst en worden vervolgens concrete hypothesen opgesteld over de specifieke bijdragen van de businesscase.

Academici kunnen de hypothesen toetsen in grootschalige vervolgstudies. Ook ligt er een uitdaging in de ontwikkeling van nieuwe ideaalmodellen die nog beter in staat zijn om het gebruik van het populaire besluitvormingsinstrument businesscase te doorgronden. Volksvertegenwoordigers, bestuurders en toezichhouders kunnen dit proefschrift gebruiken om de risico's van hun 'eigen' projectportfolio in te schatten. Mogelijk zijn de businesscases te veel gebaseerd op hyperbolen en stijlfiguren of is het cijfermateriaal onvoldoende uitgewerkt.

De auteur (Maarten Hoekstra) is docent en onderzoeker aan NHL Stenden Hogeschool in Leeuwarden. Hij raakte vanuit diverse eerdere functies bij onder andere verzekeringsmaatschappij Achmea en de Belastingdienst bekend met 'klassieke' businesscases waarin de ICT-component nog de hoofdrol speelde. Toen het besluitvormingsinstrument zich ook breder in het openbaar bestuur manifesteerde, en er vanuit de huidige werkgever vraag ontstond naar praktijkgericht onderzoek, besloot hij zijn fascinatie voor het onderwerp om te zetten in dit promotieonderzoek.

UNIVERSITY
OF TWENTE.

Thorbecke
Academie