



Meerwaarde managen

*De invloed van procesmanagement op meerwaarde van
publiek-private samenwerking*

R.F.F. Bin
H. Dikhooff

Erasmus Universiteit Rotterdam

8 november 2011

Meerwaarde managen

De invloed van procesmanagement op meerwaarde van
publiek-private samenwerking

*Een thesis ter afronding van de master Bestuurskunde aan de faculteit der Sociale
Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam*

van

*R.F.F. Bin
H. Dikhooff*

Begeleid door

*prof. dr. E.H. Klijn (1^{ste})
prof. dr. J. Koppenjan (2^{de})*

8 november 2011

Voorwoord

Deze scriptie vormt de afronding van de masteropleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam, waarmee wij beiden in september 2009 zijn gestart. Twee studenten uit Zeeland, met verschillende percepties over het leven en beide in een andere fase van datzelfde leven. Hoe boeiend kan het zijn, het leven als een metafoor voor het onderwerp van een scriptie. Onze samenwerking stond garant voor veel interactie, verschil van mening, andere inzichten en uiteenlopende percepties. Maar wel hadden we hetzelfde doel voor ogen: de afronding van onze opleiding met een scriptie waar we trots op mogen zijn.

We hebben allebei geen ervaring met publiek-private samenwerking, maar toch bleek het tijdens een brainstormsessie in een Middelburgs café een gedeelde interesse. Door de onbekendheid van beiden met het fenomeen PPS en de rol van procesmanagement was het een mooi vertrekpunt voor een publiek-publieke samenwerking tussen een adviseur beleid en ontwikkeling bij het Korps landelijke politiediensten en een fractiemedewerker van het CDA bij de provinciale staten in Zeeland. Bij het onderzoek heeft een verdeling plaatsgevonden in de cases. Roderik is verantwoordelijk voor de casus A2 Maastricht, Herralde voor de casus A2 Hoogeveen.

Wij willen graag een aantal mensen bedanken voor hun inzet en steun. Natuurlijk prof. dr. Erik-Hans Klijn als onze scriptiebegeleider, voor zijn kritische reflectie op de voortgang van ons werk. Ook bedanken wij prof. dr. Joop Koppenjan voor zijn scherpe blik als tweede lezer. Anderen die we willen bedanken zijn de medewerkers die betrokken zijn bij de twee cases die wij hebben onderzocht. Bedankt voor de tijd die jullie wilden vrijmaken om ons meer inzicht te geven in hoe publiek-private samenwerking werkt in de praktijk. Het meest dankbaar zijn we onze families (Tamara en Amélie, Francien en Tycho), die ons de afgelopen 2 jaar ruimte gaven en aanmoedigden.

Roderik Bin
Middelburg

Herralde Dikhooff
Zierikzee

november 2011

Managementsamenvatting

Publiek-private samenwerking (PPS) heeft zich in Nederland de afgelopen jaren verder ontwikkeld. Maar het eindstadium is blijkbaar nog niet bereikt, gelet op het feit dat het Rijk nog meer gebruik wil maken van PPS. De achtergrond daarvan is het idee dat PPS meerwaarde oplevert ten opzichte van de traditionele werkwijze. Met meerwaarde wordt bedoeld dat PPS ten opzichte van een traditionele aanpak snellere realisatie, kostenbesparingen, hogere kwaliteit en synergie op kan leveren. Vooral wanneer de overheidsbudgetten krimpen, lijkt PPS voor publieke partijen een aantrekkelijk alternatief om doelen toch te kunnen realiseren. Maar de ervaring van de afgelopen jaren heeft laten zien dat meerwaarde door PPS niet altijd gerealiseerd wordt. Een oorzaak daarvan is de complexiteit en onzekerheid van het samenspel tussen publieke en private actoren, maar ook van publieke actoren onderling.

PPS als netwerk

De actoren die in een PPS met elkaar samenwerken kunnen worden beschouwd als een governance netwerk. Dat betekent dat actoren wederzijds afhankelijk zijn van elkaar voor het bereiken van hun doelen. Maar ook hebben deze actoren elk eigen opvattingen over het probleem en de oplossing. Immers, de belangen die actoren bij een project hebben, kunnen sterk van elkaar verschillen en zijn soms zelfs tegenstrijdig. De partijen proberen op basis van eigen percepties, belangen en middelen het proces te beïnvloeden. Hoewel er dus sprake is van wederzijdse afhankelijkheid, betekent dat allerminst een garantie voor succesvolle samenwerking. Het is dus nodig om het interactieproces tussen actoren in een netwerk te managen.

Procesmanagement

Omdat er in een netwerk sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren, bestaat er tussen deze actoren steeds minder een hiërarchische relatie. Dat leidt er toe dat een zuiver projectmatige aanpak met scherpe probleemdefinities, strakke plannings en heldere doelen beperkte betekenis heeft in een governance netwerk. Andere actoren kunnen zich daar immers gemakkelijk tegen verzetten. Procesmanagement sluit als managementdiscipline aan bij deze netwerkbenadering, waarbij de aandacht van de manager is gericht op de organisatie van het interactieproces. Zo zal een procesmanager niet vooraf de doelstellingen en probleemdefinities van een project vastleggen, maar deze in onderlinge wisselwerking door de betrokken partijen laten formuleren. Deze partijen zullen zich zo meer verbonden voelen met het proces.

Doel en vraagstelling

Bij PPS-projecten wordt de verwachte meerwaarde niet altijd gerealiseerd. Als we PPS-projecten beschouwen als governance netwerken, kan procesmanagement bijdragen aan het vergroten van deze meerwaarde. Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van meer inzicht in de relatie tussen procesmanagement in het besluitvormingsproces en meerwaarde, waarbij met besluitvormingsproces wordt bedoeld het interactieproces tussen actoren met als doel het vinden van de meest bevredigende oplossing voor alle actoren. De veronderstelling is dat het op een juiste manier toepassen van procesmanagement tijdens het besluitvormingsproces een positief effect heeft op het ontstaan van de meerwaarde bij publiek-private samenwerking. Voor dit onderzoek hebben we de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe draagt procesmanagement binnen het besluitvormingsproces bij aan meerwaarde bij publiek-private samenwerking?

Onderzoeksopzet

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag, is er onderzoek gedaan naar de relatie tussen procesmanagement en meerwaarde in twee PPS-projecten. Om dit empirisch onderzoek te kunnen uitvoeren zijn de definities van de kernbegrippen vertaald naar indicatoren. Via het benoemen van variabelen die uiting geven aan de begrippen, zijn indicatoren opgesteld waarmee het begrip meetbaar is gemaakt. Op basis van

documentanalyse en interviews is er in twee cases onderzoek gedaan naar de relatie tussen het toepassen van procesmanagement en het ontstaan van meerwaarde bij PPS. Het onderzoek is opgebouwd in vijf stappen. Stap één en twee zijn respectievelijk het in kaart brengen van het netwerk rondom de onderzochte cases door middel van een actoranalyse en een reconstructie van het besluitvormingsproces. In stap drie is onderzocht in hoeverre er sprake is van het ontstaan van meerwaarde in het besluitvormingsproces en in stap vier is voor datzelfde proces onderzoek gedaan naar het gebruik van procesmanagementstrategieën. In de laatste stap van het onderzoek is gekeken in hoeverre er een relatie zichtbaar is tussen het toepassen van procesmanagement en de gerealiseerde meerwaarde.

Cases

In het onderzoek zijn twee projecten betrokken, namelijk 'A2 Maastricht' en 'A2 Hooggelegen'. In het project 'A2 Maastricht' worden infrastructuur en gebiedsontwikkeling gezamenlijk aangepakt. Een belangrijk onderdeel van het project is een tunnel onder de huidige A2 traverse in Maastricht. Maar het project omvat o.a. ook de ontwikkeling van een 'stadsboulevard', een verknoping van de A2 en A79 en een betere ontsluiting van het bedrijventerrein Beatrixhaven. De gemeenten Maastricht en Meerssen, de provincie Limburg en Rijkswaterstaat werken samen in één projectbureau. Een ander belangrijk element is de vervlechting van de tracéwet, bestemmingsplan en aanbestedingsprocedure. De private inbreng in de aanbestedingsprocedure heeft daardoor invloed op het uiteindelijke tracébesluit van de minister van Infrastructuur en Milieu. Een ander element van de PPS-constructie is het integreren van ontwerp (design) en uitvoering (build) in één DB-contract.

Het project 'A2 Hooggelegen' is een van de vier deelprojecten die onderdeel uitmaken van de verbreding van de A2 tussen de knooppunten Holendrecht en Oudenrijn. Door tracéprocedures en planstudies is de doorlooptijd erg lang geworden en tonen nieuwe prognoses een verdere toename aan van het verkeer. Om de realisatie van infrastructurele projecten te versnellen heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu samen met partners uit de bouwbranche een convenant afgesloten. A2 Holendrecht-Oudenrijn is het eerste knelpunt dat wordt aangepakt. Om dit te realiseren heeft Rijkswaterstaat voor het deeltraject A2 Hooggelegen gekozen voor een PPS in de vorm van een alliantie, waarin de publieke en private partijen verantwoordelijkheid en risico's delen.

Conclusies

Het onderzoek heeft de volgende conclusies opgeleverd:

I Zowel in het partnerschapsmodel als het concessiemodel kan meerwaarde worden gerealiseerd

In de literatuur wordt het partnerschapsmodel vaak gezien als de beste vorm van publiek-private samenwerking als het gaat om het creëren van meerwaarde. Uit dit onderzoek blijkt dat het realiseren van meerwaarde niet afhankelijk is van de samenwerkingsvorm. Het project A2 Maastricht wordt uitgevoerd op basis van een DB-contract dat is opgesteld na het aanbestedingsproces. Juist de aanbesteding, een proces van onderhandeling waarin publieke partijen op basis van strakke procesafspraken samenwerken met private partijen, heeft tot de realisatie van meerwaarde geleid. Het resultaat van dit proces heeft een innovatief ontwerpplan opgeleverd, met een tunnelconfiguratie die uniek is voor Nederland en zonder de concurrentiegerichte dialoog niet gerealiseerd zou zijn. Kijkend naar de resultaten van de twee onderzochte cases lijkt er geen sprake te zijn van een hiërarchie in samenwerkingsvormen. Met andere woorden, de mate van meerwaarde is niet afhankelijk van het soort samenwerkingsvorm. Wellicht is de keuze voor een samenwerkingsvorm vooral afhankelijk van het soort project. Dit is volgens ons een mooi uitgangspunt om meer onderzoek te doen naar deze veronderstelde relatie.

II De keuzes die vooraf in het procesontwerp worden gemaakt, zijn van belang voor de meerwaarde die aan het einde van het proces gerealiseerd kan worden.

In het procesontwerp maken partijen afspraken over de inrichting van het project en de organisatie van het proces. Welk arrangement wordt er gebruikt, hoe lopen de procedures en wat zijn de spelregels? In de onderzochte cases bleven dit soort ontwerpkeuzes een belangrijke rol spelen in het verloop van het project. Bij A2 Maastricht bleken vooral de vervlechting van wettelijke procedures en de aanbesteding cruciaal voor het bereiken van meerwaarde.

Daarnaast ontleent de procesmanager voor een deel zijn gezag aan een gezamenlijk procesontwerp en gezamenlijke procesafspraken. Bij het project A2 Hooggelegen zijn er verschillende situaties geweest waaruit blijkt dat procesafspraken een belangrijke functie hebben. Bijvoorbeeld in het aanbestedingsproces waarbij Rijkswaterstaat afspraken heeft gemaakt met alle partijen over het terughoudend omgaan met bezwaarprocedures. Door dit vast te leggen in een verklaring heeft Rijkswaterstaat bereikt dat partijen die de opdracht niet gegund is, geen bezwaar hebben aangetekend tegen de beslissing. Hiermee zijn vertragingen voorkomen. In de realisatiefase waren het vooral de alliantiebeginselen die ervoor zorgden dat de samenwerking in stand kon worden gehouden.

III Wanneer er sprake is van meerdere publieke partijen ligt de nadruk op de vervlechting van publieke doelen

Meerwaarde ontstaat doordat publieke en private partijen elkaar versterken bij het realiseren van hun doelen. Bij het project A2 Maastricht is sprake van vier publieke partijen en één private partij, een consortium van negen bouwbedrijven. Gedurende het project is er veel tijd en aandacht besteed aan het bij elkaar brengen en houden van de vier publieke partijen. Deze inspanning is deels ten koste gegaan van het creëren van een goede verhouding in de samenwerking met het consortium. De werkzaamheden voor het project A2 Hooggelegen vonden vrijwel geheel plaats op grond waarvan het Rijk de eigenaar is. Daarmee was er sprake van slechts één publieke partij, namelijk Rijkswaterstaat en één private partij, een consortium van vier bouwbedrijven. Door de één op één verhouding was er in dit project meer ruimte en tijd voor het versterken van de onderlinge verhoudingen en de samenwerking tussen het consortium en Rijkswaterstaat.

IV Procesmanagementstrategieën zijn vooral gericht op het verbinden en betrekken van actoren

Het verbinden en betrekken zijn steeds terugkerende begrippen gedurende het onderzoek. De dominante strategieën die daarbij steeds terugkeren in beide projecten zijn het creëren van verscheidenheid, stimuleren van de proces voortgang en doelvervlochten. Het verbinden van actoren heeft vooral te maken met het verkrijgen van commitment. Door de aanwezigheid van verscheidenheid in problemen en oplossingen is het gelukt om actoren bij elkaar te houden. Conflicten zijn er wel geweest, maar door de verscheidenheid hebben actoren altijd het gevoel gehad dat verschillen konden worden overbrugd. Trage besluitvorming kan leiden tot stagnatie van het project. Met deze wetenschap zijn er diverse voorbeelden waarbij procesmanagers juist de voortgang hebben geprobeerd te stimuleren, zoals het koppelen van nieuw beleid aan de planstudies bij A2 Hooggelegen en het combineren van infrastructuur met gebiedsontwikkeling bij A2 Maastricht. Andere voorbeelden zijn de versnellingsbrief van Rijkswaterstaat aan de deelnemers van de alliantie en het op afstand plaatsen van de politiek bij het aanbestedingsproces van A2 Maastricht. De procesmanager kan ook de interactie faciliteren binnen het project zelf. Bijvoorbeeld door het voeden van het gevoel voor urgentie of het creëren van een situatie, waarin partijen het eens zijn over de wijze waarop kan worden samengewerkt. Bij doelvervlochten is het belangrijk dat er een oplossing wordt gevonden voor een probleem waar actoren met verschillende doelstellingen een verschillende opvatting over hebben. Het is daarbij van belang dat oplossingen tegemoet komen aan de belangen en doelen van de verschillende actoren. In de verschillende fasen van de projecten is steeds weer gebleken dat doelvervlochten bepalend was voor het realiseren van

voortgang voor het project. De concurrentiegerichte dialoog is misschien wel het meest aansprekende voorbeeld van een proces waarin doelvervlochten een belangrijke rol heeft gespeeld. Met de concurrentiegerichte dialoog hebben de publieke partijen een poging gedaan om doelen en belangen van publieke en private partijen bij elkaar te brengen. De ontwerpeisen hebben voldoende ruimte geboden aan de betrokken marktpartijen om te komen met optimale oplossingen.

V Via het creëren van synergie, draagt procesmanagement bij aan 'harde' vormen van meerwaarde

Meerwaarde kan ontstaan doordat belangen en doelen van publieke en private actoren bij elkaar worden gebracht. Het is de taak van een procesmanager om dit proces te faciliteren. Door het toepassen van procesmanagementstrategieën beïnvloedt de procesmanager de houding en het gedrag van actoren. Procesmanagement is daarmee een instrument om de juiste condities te creëren die uiteindelijk tot de realisatie van meerwaarde leidt. Dit zien we terug in de onderzochte cases. Bij de start van de alliantie A2 Hooggelegen wordt er veel geïnvesteerd in het stimuleren van synergie. Zowel voor als tijdens het project ligt de nadruk op het zo snel mogelijk realiseren van het project. Dit komt ook uit het onderzoek duidelijk naar voren. Echter, het moment waarop de alliantie werkelijk het vertrouwen kreeg in een tijdige afronding van het project (meerwaarde), ontstond pas nadat de leden van het alliantie managementteam veel energie en tijd hadden gestoken in het tot stand brengen van betere samenwerking. Daarbij creëerden zij het bewustzijn dat het project alleen succesvol zou zijn wanneer er sprake was van openheid en in gezamenlijkheid gewerkt zou worden aan het aanpakken van problemen en het bedenken van oplossingen.

VI De kans op innovatie groeit met de complexiteit van het probleem en een omgeving waarin private partijen worden uitgedaagd

Publieke partijen hebben bij de samenwerking met marktpartijen vaak hoge verwachtingen als het gaat om innovatie en creativiteit. Toch moet dat beeld genuanceerd worden. Uit het onderzoek blijkt dat innovatie pas dan ontstaat, wanneer de complexiteit van het probleem vraagt om nieuwe, unieke oplossingen. Daarnaast is het van belang dat marktpartijen ook worden uitgedaagd om innovatief te denken. Binnen publiek-private samenwerking is er een belangrijke rol weggelegd voor de publieke partijen om die uitdaging te creëren. Dat kan bijvoorbeeld door een competitie element in het proces op te nemen, maar ook door in het ontwerpproces vrijheid te geven aan marktpartijen. Voor een procesmanager is hier dus een belangrijke rol weggelegd. Door het creëren van inhoudelijke verscheidenheid worden private partijen gestimuleerd om na te denken en te komen tot nieuwe oplossingen, die technisch innovatief zijn, maar bijvoorbeeld ook tot slimme oplossingen met een kostenbesparend effect. Winstpotentieel blijft immers een belangrijke drijfveer voor private partijen.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	I
Inhoudsopgave	V
1. Inleiding	I
1.1 Aanleiding	1
1.2 Probleemanalyse	1
1.2.1. PPS in Nederland	1
1.2.2 Samenwerking.....	2
1.2.3 Netwerkmanagement	2
1.3 Probleemstelling	2
1.3.1 Doelstelling	2
1.3.2 Vraagstelling	3
2. Theoretisch kader	4
2.1 Inleiding	4
2.2. Publiek-private Samenwerking	4
2.2.1 Definities van PPS	4
2.2.2 Vormen PPS.....	5
2.2.3 Meerwaarde.....	6
2.2.4 Conclusie.....	9
2.3 Besluitvorming	9
2.3.1 Complexe systemen	9
2.3.2 Netwerkbenadering	10
2.3.3 Actoranalyse	11
2.3.4 Besluitvormingsmodellen	13
2.3.5 Besluitvorming in rondes.....	13
2.4 Procesmanagement	15
2.4.1 Procesbenadering	15
2.4.2 Netwerkmanagement als sturingsmechanisme.....	16
2.4.3 Procesmanager	17
2.4.4 Strategieën voor een open proces.....	17
2.4.5 Strategieën voor het verbinden van actoren en arena's	19
2.4.6 Strategieën om tot een oplossing te komen	21
2.5 Conceptueel model	23
3. Operationalisering	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Procesmanagement	25
3.3.1 Definitie	25
3.3.2 Variabelen en indicatoren	25
3.3 Meerwaarde	28
3.3.1 Definitie	28
3.3.2 Variabelen en indicatoren	28
3.4 Besluitvorming	30
3.2.1 Definitie	30
3.2.2 Variabelen en indicatoren	30
3.4 Uitvoeren van de operationalisering	31
3.4.1 scoren van kenmerken.....	31
3.4.1 Uitwerking van de vragenlijst	31
4. Onderzoeksverantwoording	32

4.1 Van verkenning naar onderzoek	32
4.2 Onderzoeksdesign	32
4.3 Empirisch onderzoek	33
4.3.1 Onderzoeksstrategie	33
4.3.2 Onderzoeksmethodiek en technieken	34
4.4. Betrouwbaarheid en validiteit	35
5. Onderzoeksresultaten A2 Maastricht	36
5.1 Inleiding	36
5.1.1 Projectomschrijving	36
5.1.2 Publiek-publieke samenwerking	36
5.1.3 PPS-model.....	37
5.2 Actoranalyse	38
5.2.1 Doelstellingen	38
5.2.1 Percepties	39
5.2.2 Middelen	40
5.2.4 Procesmanager	41
5.3 Reconstructie besluitvorming	42
5.3.1 Overzicht.....	42
5.3.2 Ronde 1: Commitment	43
5.3.3 Ronde 2: Onderzoek en uitbreiding	44
5.3.4 Ronde 3: Procesafspraken	45
5.3.5 Ronde 4: Selectie	46
5.4 Procesmanagement en meerwaarde	47
5.4.1 Ronde 1: Commitment	47
5.4.2 Ronde 2: Onderzoek en uitbreiding	50
5.4.3 Ronde 3: Procesafspraken	52
5.4.4 Ronde 4: Selectie	54
5.5 Analyse	55
5.5.1 Overzicht.....	55
5.5.2 Procesmanagement en meerwaarde	56
6. Onderzoeksresultaten A2 Hooggelegen	58
6.1 Inleiding	58
6.1.1 Projectomschrijving	58
6.1.2 Publiek-private samenwerking	58
6.1.3 PPS-model.....	60
6.2 Actoranalyse	61
6.2.1 Inventarisatie van actoren	61
6.2.2 Percepties	62
6.2.3 Afhankelijkheden	64
6.2.4 Procesmanager	66
6.3 Reconstructie van het besluitvormingsproces	66
6.3.1 Overzicht.....	66
6.3.2 Ronde 1: de klassieke aanpak	67
6.3.3 Ronde 2: het experiment	69
6.3.4 Ronde 3: de kracht van de alliantie	70
6.3.5 Ronde 4: de ‘rise and fall’ van de alliantie.....	71
6.4 Procesmanagement en meerwaarde	74
6.4.1 Inleiding	74
6.4.2 Ronde 1: de klassieke aanpak	74
6.4.3 Ronde 2: het experiment	76
6.4.4 Ronde 3: de kracht van de alliantie	77
6.4.5 Ronde 4: de ‘rise and fall’ van de alliantie.....	79
6.5 Analyse	80

7. Conclusies en aanbevelingen.....	84
7.1 Inleiding.....	84
7.1.1 PPS, het centrale thema.....	84
7.1.2 Cases	84
7.1.3 Vragenlijst.....	84
7.1.4 Leeswijzer	85
7.2 Publiek-private samenwerking.....	86
7.2.1 PPS model.....	86
7.2.2 Procesmanager	87
7.2.3 Publieke partijen	87
7.2.4 Scope.....	88
7.2.5 Conclusies	89
7.3 Meerwaarde	90
7.3.1 Inleiding	90
7.3.2 Hogere kwaliteit	90
7.3.3 Synergie	91
7.3.4 Kostenbesparing.....	91
7.3.5 Snellere realisatie	92
7.3.6 Conclusies	92
7.4 Procesmanagement.....	93
7.4.1 Inleiding	93
7.4.2 Snellere realisatie	93
7.4.3 Kostenbesparingen	94
7.4.4 Synergie	95
7.4.5 Hogere kwaliteit	96
7.4.6 Conclusies	97
7.5 Reflectie op het onderzoek	97
7.6 Aanbevelingen.....	98
7.6.1 Aanbevelingen voor het verbeteren van PPS	98
Bronnenlijst.....	101
Bijlagen.....	106
Bijlage A: Plangebied project A2Maastricht	107
Bijlage B: MER-procedure	108
Bijlage C: Tracéwetprocedure.....	109
Bijlage D: Europese aanbestedingprocedure (concurrentiegerichte dialoog)	111
Bijlage E: Vragenlijst interviews	112
Bijlage F: Vragenlijst	113
Bijlage G: procedureschema A2 Maastricht	114
Bijlage H: Aanbestedingsproces A2 Maastricht	115

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Publiek-private samenwerking is geen hype meer. In tal van sectoren is er sprake van veranderende vormen van samenwerking tussen publieke en private partijen. Er is behoefte aan meer ervaring en kennis over publiek-private samenwerking. Dat is bijvoorbeeld het geval voor PPS in de watersector. Minister Schultz van Hagen van Infrastructuur en Milieu besloot eind april 2011 dat er bij zeven projecten in de waterbouw onderzocht moet worden of een DBFM-contract meerwaarde oplevert. Maar ook in 2008 noemde de Tweede Deltacommissie private cofinanciering of vervlechting van publieke (waterveiligheid) en private doelen (landbouw, recreatie, vastgoedontwikkeling, etc.) een kans om wateropgaven te kunnen realiseren. Maar ook in het regeerakkoord tussen VVD en CDA staat dat *‘bij de aanleg en het onderhoud van de infrastructuur van wegen en openbaar vervoer worden meer voordelen bereikt door het aangaan van nauwere samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven’*. Zoals uit voorgaande voorbeelden is op te maken, gaat het bij PPS om de vraag wat de meerwaarde ervan is ten opzichte van de traditionele aanpak.

Die meerwaarde van PPS is interessant, zeker in een tijd waarin de overheid te maken heeft met krappere budgetten. Maar de ervaringen met PPS zijn wisselend. Lang niet alle PPS-projecten leveren de beoogde meerwaarde op. Een bekend voorbeeld is één van de eerste PPS-projecten, de Wijkertunnel. De Algemene Rekenkamer trok de conclusie dat er meerkosten aan het project verbonden waren van 34% - 40%. Er bestaat dus soms discrepantie tussen de potentie van PPS en de ervaringen in de praktijk.

1.2 Probleemanalyse

1.2.1. PPS in Nederland

Nauwere samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven is geen nieuw verschijnsel. In de jaren tachtig van de vorige eeuw waren er al initiatieven van overheidswege om PPS te gebruiken bij het uitvoeren van overheidstaken. Het kabinet-Lubbers II noemde samenwerking tussen publieke en private partijen als een mogelijkheid om het investeringsvolume ten behoeve van onder meer stedelijke vernieuwing op te voeren. Toch breekt PPS in Nederland pas door in 1998 onder het tweede kabinet-Kok, die de ambitie formuleerde om meer samen te werken met marktpartijen. In 1999 leidt dit tot het opzetten van een kenniscentrum PPS onder regie van het ministerie van Financiën. Het kenniscentrum richt zich bij het vergroten van de kennis over PPS vooral op de ervaringen die zijn opgedaan in Groot-Brittannië.

Groot-Brittannië wordt gezien als de bakermat van PPS in Europa. Aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw startte de Britse regering onder leiding van premier Thatcher met Public-Private Initiative (PFI). Dit was ook de tijd van grote bezuinigingsoperaties. Er is dan ook samenhang tussen de tekorten op de landsbegroting en de initiatieven die overheden ondernemen om private financiering van publieke diensten te stimuleren. In Groot-Brittannië leveren private partijen inmiddels op allerlei terreinen publieke voorzieningen zoals (de huisvesting) van gevangenen, ziekenhuizen etc.

Het kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën is opgeheven, maar PPS is nu ook in Nederland steeds meer gemeengoed. Het voorlopige sluitstuk is het speerpunt in het regeerakkoord *‘Vrijheid en Verantwoordelijkheid’* van VVD en CDA waarin is opgenomen dat er landelijk een groot aantal publiek-private infrastructuurprojecten start.

1.2.2 Samenwerking

Bij PPS is sprake van vervlechting van publieke en private doelen en middelen. De manier waarop deze vervlechting vorm kan krijgen is echter heel divers. Publiek-private samenwerking is een containerbegrip. PPS duidt in ieder geval op vervlechting van private en publieke doelen en belangen, en het al dan niet delen van risico's, kosten en opbrengsten. Er zijn grofweg twee vormen: het partnerschapsmodel en het concessiemodel (geïntegreerd contract). Bij die laatste vorm, de meest voorkomende, is van echte 'samenwerking' vaak geen sprake. Maar ook bij het partnerschapsmodel, waarin er sprake is van gelijkwaardigheid tussen private en publieke partijen, is 'samenwerking' een grote uitdaging. Dat heeft te maken met verschillende belangen en doelstellingen van partijen. Daarnaast kunnen de onderliggende probleempercepties fundamenteel verschillen, evenals de taal en cultuur van organisaties.

Deze complexe samenwerking wordt in de literatuur omschreven met de zogenaamde netwerkbenadering. Deze benadering gaat er van uit dat de verhoudingen tussen de partijen die samenwerken horizontaal is. Dat past in ieder geval bij het partnerschapsmodel, maar ook bij het concessiemodel. Bij een dergelijk contract is er ook sprake van wederzijdse afhankelijkheid omdat publieke partijen afhankelijk zijn van de kennis, competenties en middelen van de private partijen. Deze veranderende verhoudingen leveren vraagstukken op waarbij traditionele (hiërarchische) werkwijzen niet meer voldoen. Maar welke mogelijkheden hebben publieke partijen dan wel om te sturen binnen PPS-projecten?

1.2.3 Netwerkmanagement

De complexiteit van besluitvorming neemt toe, naarmate er meer (verschillende) actoren betrokken zijn. Een voorbeeld daarvan is het gebiedsontwikkelingsproject 'Wieringerrandmeer'. Bij dit project hadden gemeenten, Provincie, Waterschap, natuurverenigingen, ontwerp- en onderzoeksbureaus, belangenverenigingen, bewoners, boeren en diverse marktpartijen invloed op de besluitvorming. Vanwege de complexiteit van dit soort projecten verschuift de aandacht steeds meer naar het proces, naar de manier waarop besluitvorming tot stand komt. PPS-projecten kennen in de regel een langdurig en complex besluitvormingsproces, waarbij het management een aanzienlijke inspanning verricht. Hoewel de rol van procesmanagement lang onderbelicht is gebleven, wordt er de laatste jaren steeds vaker gepleit voor meer aandacht voor het management van PPS en de rol van managers en de keuzes die zij moeten maken in hun werkzaamheden (Klijn en van Twist, 2007), Bult-Spiering (2003), Klijn en Edelenbos (2006). Klijn en van Twist (2007) stellen zelfs dat het management van PPS-projecten van cruciale betekenis is voor het slagen ervan.

De procesmanager brengt partijen bij elkaar, stuurt op het krijgen van beslissingen en richt het proces in op het komen tot resultaten. In het toepassen van procesmanagement ligt het aangrijpingspunt voor verbetering en de echte kansen voor een versnelde, verbrede en verbeterde realisatie van projecten (Klijn en van Twist, 2007:167). Dat betekent dus dat procesmanagement de meerwaarde van het samenwerken tussen publieke en private partijen kan vergroten. Omdat PPS-projecten meestal met publieke middelen worden gefinancierd dient het vergroten van deze meerwaarde een maatschappelijk belang.

1.3 Probleemstelling

1.3.1 Doelstelling

Dit onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan het optimaliseren van meerwaarde bij publiek-private samenwerking doormiddel van procesmanagement. Het gaat dan niet alleen om financiële meerwaarde, maar ook om meerwaarde ten aanzien van tijd, kwaliteit en synergie. Deze vormen van meerwaarde zijn stuk voor stuk maatschappelijk relevant. Het gaat immers over het beter, sneller en goedkoper realiseren van publieke doelen.

1.3.2 Vraagstelling

Hoe kan de 'droom' uit de doelstelling werkelijkheid worden? Wanneer we een PPS-constructie percipiëren als een governance netwerk biedt procesmanagement wellicht een antwoord op die vraag. In de literatuur wordt namelijk gepleit voor meer aandacht voor procesmanagement bij samenwerking in governance netwerken.

Centrale vraag:

Hoe draagt procesmanagement binnen het besluitvormingsproces bij aan meerwaarde bij publiek-private samenwerking?

Deelvragen:

1. Op welke wijze nemen actoren deel aan publiek-private samenwerking?
2. Hoe ziet bij publiek-private samenwerking het besluitvormingproces eruit?
3. Wanneer is er sprake van meerwaarde bij publiek-private samenwerking?
4. Hoe wordt procesmanagement toegepast binnen publiek-private samenwerking?
5. Welk relatie bestaat er tussen procesmanagement en gerealiseerde meerwaarde?

2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we een verkenning doen naar de belangrijkste begrippen uit het onderzoek. Daarvoor gaan we een antwoord zoeken op de vraag wat er in de literatuur al bekend is, wat resultaten zijn van eerdere onderzoeken en hoe dit alles kan helpen bij het komen tot een scherpe afbakening van de probleemstelling en leidt tot de basis van het empirisch onderzoek. In de volgende paragraaf gaan we in op de relevante kenmerken van PPS. Een belangrijke vraag daarbij is hoe meerwaarde in de literatuur wordt gedefinieerd. Daarna verdiepen we ons in de theorieën van de netwerkbenadering en besluitvormingsprocessen. Ten slotte formuleren we een theoretisch model waarmee wij het empirisch deel van ons onderzoek gaan vormgeven.

2.2. Publiek-private Samenwerking

2.2.1 Definities van PPS

Om meer zicht te krijgen op de kenmerken van Publiek-private samenwerking gaan we op zoek naar definities in de literatuur. Waardoor kenmerkt zich publiek-private samenwerking? Op basis van deze korte verkenning maken we vervolgens de overstap naar het begrip meerwaarde.

Definitie I: Bult-Spiering (2003)

Elementen van PPS:

- *Één of meer publieke en*
- *één of meer private actoren*
- *werken samen*
- *aan de realisatie van een onderling overeengekomen doelstelling*
- *in een organisatorisch verband*
- *met inbreng van middelen*
- *en aanvaarding van risico's*
- *en verdeling van opbrengsten.*

Bult-Spiering formuleert PPS via een aantal elementen die kenmerkend zijn voor PPS. De definitie richt zich op kenmerken van interactie in PPS en aandacht voor de interorganisatorische relatie. Bult-Spiering onderscheidt twee soorten redenen waarom publieke en private actoren kiezen voor (tijdelijke) samenwerking, namelijk economische en sociologische aspecten. Economische aspecten die zij daarbij noemt zijn o.a. ruil van hulpbronnen, externe dwang, vermindering van risico's en tijdsbesparing. De sociologische aspecten hebben alles te maken met de kwaliteit van de relatie zelf en geven een verklaring voor het ontstaan van de relatie met deze betrokkenen. Sociologische aspecten die genoemd worden zijn bereidheid tot samenwerking, het bewustzijn van bestaande onderlinge afhankelijkheid, ideologische uitgangspunten van partners, onderlinge percepties, betrouwbaarheid en domeinconsensus. Dit laatste aspect gaat over het wederzijds erkennen van het recht om op elkaars domein werkzaam te zijn.

Definitie II: Eversdijk en Korsten (2008)

'Het gaat om meerwaarde. PPS wordt geacht bij te dragen aan een grotere doelmatigheid, een snellere projectdoorloop, en aan een inhoudelijke verbetering door inbreng en combinatie van kennis en kunde, en bereidheid risico's te dragen en te delen.'

Eversdijk en Korsten koppelen publiek-private samenwerking aan de toenemende complexiteit van grote projecten en een afnemende bereidheid van de overheid om de totale ontwikkeling en exploitatie als haar taak te zien. Op basis van meerdere onderzoeken (o.a. Van Ham en Koppenjan, 2002), waaruit blijkt dat publiek-private samenwerking vooral gekenmerkt wordt door een duidelijke scheiding tussen publieke en

private taken binnen de samenwerking, trekken Eversdijk en Korsten de conclusie dat de gewenste en verwachte ‘logica van het verbinden’ in de praktijk niet of nauwelijks voorkomt en dat er sprake is van een dominantie van de ‘logica van het scheiden’. Welke verklaringen geven zij daarvoor? De eerste is wat ze noemen de Angelsaksische invloed op PPS (zie ook hoofdstuk 1 over PFI in Groot-Brittannië). Deze invloed kenmerkt zich door het gebruik van een juridisch kader, waarbij de verdeling van risico’s en het afdekken van verantwoordelijkheden voorop staan. De tweede verklaring is dat partijen de complexiteit van de samenwerking proberen te reduceren door een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden. De derde en laatste verklaring heeft te maken met de aanwezigheid van hoge transactiekosten bij een intensieve samenwerking.

Definitie III: Klijn en Teisman (2000)

‘Min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten en/of diensten worden ontwikkeld en waarin risico’s, kosten en opbrengsten worden gedeeld’

Klijn en van Twist constateren dat niet iedereen hetzelfde verstaat onder PPS. Het verschil wordt veroorzaakt door twee verschillende wetenschappelijke stromingen uit de bestuurskunde. De ene is New Public Management (NPM). Het NPM komt uit de jaren tachtig van de vorige eeuw en baseert zich op modellen uit de bedrijfskunde. Het doel van NPM is het bereiken van een efficiënte en effectieve overheid. Bezuinigingen zijn noodzakelijk en de gedachte is dat de overheid de uitvoering van beleid aan anderen moet overlaten. De andere stroming is die van governance en netwerken. Governance is in dit verband te omschrijven als het vergroten van de kwaliteit van de beleidsuitvoering en dienstverlening door het optimaal gebruik maken van kennis en het verbeteren van de interorganisationele coördinatie (Klijn en van Twist, 2007).

De definitie van PPS die Klijn en Teisman hanteren kenmerkt zich, meer dan die van Eversdijk en Korsten, door aandacht voor samenwerking, waarbij het karakter van duurzaamheid een rol speelt. Samenwerking wordt door Klijn en van Twist (2007) gezien in een brede context en kan variëren van eenvoudige kostenbesparingen door versnelde vergunningstrajecten tot het ontstaan van synergie. De essentie is dat het aangaan van samenwerking tot meerwaarde leidt, die zonder samenwerking niet tot stand was gekomen.

2.2.2 Vormen PPS

Dat er sprake is van zoveel verschillende definities, komt onder andere door de vele toepassingen van PPS in de praktijk. Onderstaande tabel geeft in grote lijnen de verschillen weer tussen partnerschap-PPS (joint venture) en PPS als concessie (Bult – Spiering et al.)

Tabel 2.1: Aspecten van PPS als partnerschap en PPS als concessie

	PPS als partnerschap	PPS als concessie
integratie	Integratie van functies: inhoudelijke complexiteit	Integratie van bouwprocesactiviteiten: technische complexiteit
Actoren	Gemeenten, ontwikkelaars, eigenaren: organisatorische complexiteit	Rijk, provincies, gemeente, bouwers: organisatorische complexiteit
Afspraken	Intentie- en samenwerkingsovereenkomsten	outputovereenkomsten
Contractvormen	Entiteit: BV/NV – CV/VOF	DBMF/O
Verhouding publiek/privaat	Horizontaal	Hiërarchisch: opdrachtgever/opdrachtnemer

PPS als partnerschap

Bij deze vorm van PPS is er daadwerkelijk sprake van samenwerking tussen publieke en private actoren. Dat komt doordat er sprake is van horizontale verhoudingen, bijvoorbeeld door middel van gezamenlijk opdrachtgeverschap. Soms is er sprake van een rechtspersoon voor de PPS. Een belangrijk argument daarvoor is dat het verrichten van rechtshandelingen door de PPS mogelijk wordt, waarbij de rechtspersoon

niet afhankelijk is van het besluit van de afzonderlijke samenwerkende partijen. Er kunnen verschillende overeenkomsten worden onderscheiden die aan een partnerschap-PPS ten grondslag kunnen liggen:

- Intentieovereenkomst
- Convenant
- Raamovereenkomst
- Samenwerkingsovereenkomst.

PPS als concessie

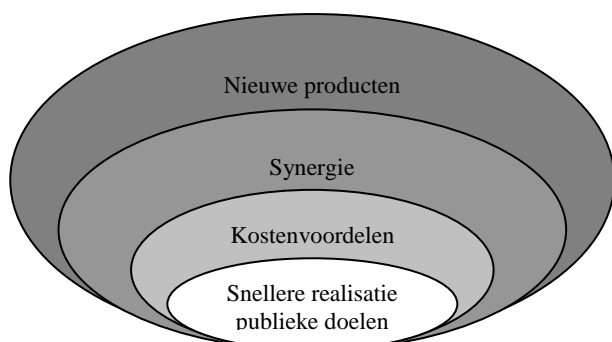
Bij PPS als concessie is er sprake van een geïntegreerd contract. Daarmee wordt bedoeld dat verschillende fasen of projecten in één contract worden uitbesteed aan één marktpartij. In een traditionele aanpak zouden deze apart worden uitbesteed. De veronderstelling is dat een geïntegreerd contract hogere kwaliteit en lagere kosten op kan leveren. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer een marktpartij een bepaald werk zowel moet ontwerpen, realiseren en onderhouden. De verwachting is dat de verantwoordelijkheid voor het onderhoud een incentive is voor een duurzaam ontwerp en een solide uitvoering. Het meest vergaande vorm van integratie is een DBFMO-contract. De letters van de afkorting DBFMO staan respectievelijk voor design (ontwerp), build (bouw), finance (financiering), maintainance (onderhoud) en operate (doen functioneren).

2.2.3 Meerwaarde

Met de definities van PPS in het achterhoofd gaan we nader in op het begrip meerwaarde als resultaat van Publiek-private samenwerking. In de literatuur over PPS en governance gaat het veelal over het proces van samenwerking en interactie waarin men tot resultaten komt en minder over de definiëring van het resultaat, de meerwaarde. Klijn, Steijn en Koppenjan (2010) geven aan dat het meten van resultaten van complexe besluitvormingsprocessen lastig is. Belangrijke reden daarvoor is de aanwezigheid van meerdere actoren, die allemaal andere doelen nastreven. Ook verandert de samenstelling van netwerken door de vaak lange doorlooptijd van dit soort processen en daarmee veranderen ook percepties en doelen.

Samenwerking als randvoorwaarde

Meerwaarde als coproductie is volgens Bekkers (2007) het streven naar een win-win situatie. Dat betekent dat door middel van coproductie de doelstellingen van meerdere partijen tegelijkertijd kunnen worden gerealiseerd (Koppenjan en Klijn, 2004). Een belangrijke toevoeging die in de literatuur bij publiek-private samenwerking wordt genoemd is dat actoren deze doelstellingen niet kunnen realiseren zonder samenwerking (Edelenbos et al, 2006). Dit is van belang omdat het tevens de motieven van partijen om samen te werken kenbaar maakt. Meerwaarde bij PPS kan zich volgens Edelenbos op verschillende manieren voordoen:



Figuur 2.1: oplopende gradatie van meerwaarde (bron: edelenbos et al, 2006)

De gradatie in de figuur veronderstelt dat de meerwaarde groter wordt, naarmate er meer niveaus worden omvat. Edelenbos geeft aan dat voor het bereiken van hogere ambities ten aanzien van meerwaarde, zwaardere organisatievormen vereist zijn.

Verschijningsvormen van meerwaarde

In empirisch onderzoek naar dilemma's bij het managen van PPS-projecten hebben Edelenbos, Klijn, Kort en van Twist (2006) zich afgevraagd welke managementstijl beter is: project- of procesmanagement. Voor dit onderzoek hebben ze o.a. respondenten (actoren bij projecten) gevraagd naar hun perceptie van de kwaliteit van de uitkomsten van PPS-projecten. Edelenbos et al. maakt in het onderzoek onderscheid tussen inhoudelijke en procesmatige uitkomsten bij PPS-projecten. De uitkomsten die zij in dit onderzoek gebruikt hebben zijn opgenomen in tabel 2.1.

Tabel 2.1: overzicht van inhoudelijke en procesmatige uitkomsten van projecten.

Inhoudelijk	Procesmatig
Mate van innovatie	managementinteracties
Eigen inbreng	conflictbeheersing
Multifunctionaliteit	voortgang
Probleemoplossend vermogen	variëteit
tijdsbestendigheid	intensiteit
Kostenefficiency	

Bult-Spiering (2003) maakt ook onderscheid in soorten meerwaarde is Bult-Spiering. Zij beschrijft vier verschijningsvormen waarin meerwaarde tot uiting kan komen:

- *Productinhoudelijke meerwaarde:* Productinhoudelijke meerwaarde wordt bereikt door een integrale benadering van de problemen en de realisatie van verschillende, elkaar versterkende functies: PPS verhoogt de kwaliteit van de oplossing.
- *Procesmatige meerwaarde:* Procesmatige meerwaarde wordt bereikt door het vroegtijdig samenbrengen van complementaire kennis en ervaring en de afstemming van doelen en belangen. De samenwerking vindt plaats op basis van wederzijdse kwaliteiten. Door direct overleg tussen actoren wordt bovendien de betrokkenheid en daarmee het draagvlak onder de actoren vergroot.
- *Financiële meerwaarde:* Financiële meerwaarde wordt bereikt door verdeling van risico's en vereveningsmogelijkheden, waardoor een betere prijs/kwaliteit verhouding ontstaat. Niet cashflow generende onderdelen van het plan (culturele voorzieningen, groenstroken en parken) verhogen de cashflow van rendabele onderdelen van het plan.
- *Externe meerwaarde:* Externe meerwaarde wordt gecreëerd door de afstemming van verschillende projecten of initiatieven. Ontwikkelingen in een plangebied worden vaak bedreigd door ontwikkelingen in nabijgelegen gebieden. Door samenwerking in de vorm van een PPS kunnen private actoren invloed uitoefenen op de activiteiten die publieke actoren in die richting ontplooiën en kunnen verschillende projectinitiatieven op elkaar worden afgestemd.

Een ander onderzoek onder actoren van PPS-projecten (P3BI, 2001) geeft aan dat er vaak sprake is van een combinatie tussen diverse verschijningsvormen van meerwaarde. De veel genoemde uitkomsten in dit onderzoek van 24 projecten zijn: tijdswinst, hogere kwaliteit, inbreng van kennis en kunde, integrale aanpak, risicodeling en kostenbesparing.

Een laatste beschouwing komt van Eversdijk en Korsten (2009). Zij noemen een aantal voor- en nadelen bij het toepassen van DBFM-contracten als PPS-vorm. Als eerste voordeel wordt genoemd de integratie van verschillende bouwdisciplines in één contract, waardoor de private ondernemers beter in staat zijn om door middel van eigen creativiteit en innovatief inzicht de kosten voor investering, realisatie en meerjarig onderhoud optimaal op elkaar af te stemmen. Dit heeft een grotere efficiencywinst tot gevolg. Ten tweede wordt door de bundeling van activiteiten de inkoop beter en het risico van 'dubbelingen' op aparte contracten voor onderdelen kleiner. Een derde voordeel is de betrokkenheid van banken die de private ondernemer mede financiert. Zij zorgen voor een striktere naleving van het contract. De banken fungeren als een soort 'waakhond' vanwege hun financiële belangen in het project. Een ander voordeel is de mogelijkheid dat de risico's worden gelegd bij de partij, die ze het beste kan 'managen'. Deze verdeling van risico's naar

draagkracht leidt tot betere beheersing van risico's wat een kostenbesparend effect heeft. Het laatste voordeel ten slotte is de kortere realisatietijd. Op dit punt refereren Eversdijk en Korsten aan het rapport van de commissie-Ruding. Het realiseren van het contract binnen de gestelde tijd betekent voor de private ondernemer een financiële prikkel.

Er zijn echter ook beperkingen van DBFM contracten. Ten eerste is er bij DBFM sprake van een hiërarchische agent-principieel relatie. De rol van de ondernemer is vooral uitvoerend, wat een negatief effect heeft op het toepassen van kennis, ervaring en creativiteit. Een tweede beperking is juist de betrokkenheid van banken. Eversdijk en Korsten noemen interactie, flexibiliteit en risico als belangrijke factoren voor planverrijking en het realiseren van meerwaarde bij PPS-projecten. Dit staat haaks op het belang van banken om zoveel als mogelijk risico's uit te sluiten vanuit hun financieel belang. Als derde beperking wordt genoemd de hogere transactiekosten vanwege vaak lange aanbestedingsprocedures en opstellen van contracten door de hoge juridische en financiële complexiteit. Ten slotte is de inflexibiliteit van het DBFM-contract een nadeel. Hoewel door externe factoren dit soort contracten regelmatig gewijzigd worden, is het wijzigen een lastig verhaal. Wijzigingen kunnen grote risico's met zich meebrengen, terwijl kleine wijzigingen vaak binnen het contract geregeld worden, waardoor er geen sprake is van concurrentiedruk. Dit heeft een negatief effect op de meerwaarde.

Meerwaarde als rekenkundig principe

In 2008 verscheen het rapport 'Op de goede weg en het juiste spoor' van de commissie Private financiering infrastructuur onder leiding van voormalig minister Ruding van Financiën. Deze commissie heeft in opdracht van het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van private financiering van infrastructuur, waarbij sprake is van 'value for money' voor de belastingbetaler/gebruiker. Één van de conclusies van de commissie is dat er drie mogelijkheden zijn voor het vergroten van meerwaarde. Dat zijn vermindering van de relatief hoge transactiekosten, verwijdering van een aantal barrières voor toepassing van PPS en verlaging van de grens waarboven vergelijking van publieke en private financiering verplicht is. Met het advies om het grensbedrag van verplichte vergelijking tussen private en publieke financiering te verlagen, verhoogt de commissie het belang van het financieel doorrekenen van potentiële infrastructurele PPS-projecten. De instrumenten waar over gesproken wordt zijn vergelijkingsmethodieken. De Publiek-Private Comparator (PPC) is de vergelijkingsmethodiek om voor- en nadelen van een PPS-aanpak op een rij te zetten om op basis daarvan te besluiten al dan niet in de vorm van PPS aan te besteden. De Publieke Sector Comparator (PSC) vergelijkt de concrete biedingen van private partijen met de kosten en risico's van uitvoering in publiek beheer. Kritiek op de bestaande instrumenten PPC en PSC heeft de commissie niet. Anderen hebben dat echter wel.

Kritiek op de toegevoegde waarde van deze instrumenten komt o.a. van F.H. Hoek en K. Keulen (2003). Hun kritiek richt met name op het feit dat de verwachte en vastgestelde kwaliteitsverbetering financieel gewaardeerd moeten worden om tot een correcte efficiencywinst te komen, wat vaak niet mogelijk is. Vooral de maatschappelijke meerwaarde, de externe baten zoals milieu, economische vooruitgang en sociale leefbaarheid zijn lastig te meten. Ook de procesvoordelen van PPS blijven in dit soort financieel-economische vergelijkingsmodellen buiten beschouwing. Een ander bezwaar is het risico van bestuurlijke blikvernaauwing. Door het belang wat aan de uitkomsten van de instrumenten PPC en PSC wordt toegekend, lijken de uitkomsten te worden afgestemd met de gewenste beleidsdoelstellingen (Hoek en Keulen, 2003). Anderen die kritiek uiten op de waarde van de rekenkundige vergelijkingsinstrumenten zijn Eversdijk en Korsten (2009). Ook zij stellen vast dat de PPC en PSC gericht zijn op het financiële aspect van PPS-projecten. In een aantal projecten bleken juist niet-financiële redenen bepalend waren in de bestuurlijke besluitvorming (Eversdijk en Korsten, 2009). Een laatste kanttekening is dat het bij de hier beschreven meerwaarde, met name gaat over meerwaarde vanuit publiek perspectief. In zekere zin beogen publieke partijen met PPS mee te profiteren van het winstpotentieel voor private partijen.

2.2.4 Conclusie

In de literatuur wordt gesproken over meerwaarde vanuit een diversiteit aan PPS-achtige projectconstructies. Hoewel publiek-private samenwerking op verschillende manieren benaderd wordt, zijn er een aantal aspecten die in de literatuur steeds terugkomen. De aspecten waar de wetenschap het over het algemeen wel over eens is, zijn de verschijningsvormen van meerwaarde. Een ander aspect waar men het over eens is, is dat de nadruk in de praktijk door de overheid toch vaak op het realiseren van financiële meerwaarde ligt. Daarmee wordt, naar ons inzien onterecht, te weinig waarde toegekend aan de andere vormen van meerwaarde. Wij zijn van mening dat meerwaarde door publiek-private samenwerking vooral tot uitdrukking moet komen door aandacht te geven aan de samenwerking tussen publiek en private actoren en het realiseren van resultaten die zonder samenwerking niet tot stand waren gekomen. Alles overziend komen we tot de onderstaande definitie van meerwaarde, waarmee wij de invulling van ons onderzoek vorm gaan geven.

Definitie meerwaarde

*Het bereiken van resultaten door samenwerking tussen publieke en private actoren, waarbij de resultaten zich onderscheiden door een combinatie van **snellere realisatie, kostenbesparing, synergie en hogere kwaliteit.***

2.3 Besluitvorming

Waarom wordt besluitvorming rond en in PPS-projecten gekenmerkt? Dat is natuurlijk per project verschillend en afhankelijk van het institutioneel ontwerp van het PPS-project. Toch kunnen op basis van het voorgaande een aantal gedeelde kenmerken worden onderscheiden. Zo is er bij PPS-projecten haast per definitie sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen de publieke partij(en) en private partij. Zo kan bijvoorbeeld een publieke partij afhankelijk zijn van de expertise van de private partij, waarbij de private partij afhankelijk is van de financiële middelen en interne besluitvorming van de publieke partij. Daarnaast is er vaak sprake van meerdere publieke partijen. Bij bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling zijn vaak tegelijkertijd gemeenten, provincie en Rijk betrokken. Dit alles maakt dat de besluitvorming rond en in PPS-projecten vaak plaatsvindt in een complexe omgeving. Deze constatering is het startpunt van de verkenning van de literatuur over besluitvorming.

2.3.1 Complexe systemen

De theorieën rond complexe systemen liggen dicht bij de theorieën over netwerken. Soms wordt het ene begrip zelfs gebruikt om het andere aan te duiden. Een *complex systeem* kan worden gedefinieerd als een patroon van relaties tussen zich aanpassende, zelforganiserende en onderling afhankelijke elementen (Morçöl, Wachhaus, Harrisburg, 2009). Een sleutelbegrip in de complexiteitstheorie is nonlineariteit, dat men ook terugziet in de beleidspraktijk (Morçöl, Wachhaus, Harrisburg, 2009). Nonlineariteit is van oorsprong een begrip uit de wiskunde en betekent een disproportionele relatie tussen twee variabelen. De rationele benadering van beleid gaat uit van een evenredigheid tussen beleidsinstrument en beleidseffect. Nonlineariteit betekent dat deze evenredigheid tussen instrument en effect niet bestaat; een kleine beleidsinterventie kan een groot effect hebben en vice versa. Morçöl et al. noemen nonlineariteit de belangrijkste bron voor onzekerheid. Deze onzekerheid maakt besluitvorming complex omdat niet zeker is dat de interventie ook het beoogde effect bereikt.

Onzekerheid

In de literatuur wordt bij complexe problemen ook wel gesproken over ongetemde problemen of wicked problems (Bekkers, 2007). Bij complexe problemen is er sprake van onzekerheid over kennis en ontbreekt het aan consensus over maatstaven. Koppenjan en Klijn (2004) benoemen drie manieren waarop deze onzekerheid, nonlineariteit tussen interventie en effect, zichtbaar kan worden. Allereerst kan onzekerheid voortkomen uit een gebrek aan informatie en kennis (inhoudelijke onzekerheid). Informatie en kennis is dan niet, of niet op tijd, beschikbaar voor actoren. Een ander aspect is dat actoren kennis en informatie op verschillende manieren interpreteren omdat ze verschillende percepties hebben van het probleem en de meest wenselijke oplossing. Een tweede vorm is strategische onzekerheid. Deze onzekerheid ontstaat door

strategisch gedrag van actoren. Dit gedrag wordt veroorzaakt doordat percepties van actoren verschillen en actoren reageren op elkaars strategieën. De laatste vorm is institutionele onzekerheid. Deze onzekerheid komt voort uit het feit dat organisaties die deelnemen aan een besluitvormingsproces werken met verschillende procedures, taken, taal en regels.

Governance

Welke gevolgen heeft onzekerheid voor besluitvorming? Overheden zijn om hun beleidsdoelen te behalen op het gebied van kennis, autoriteit en hulpbronnen steeds meer afhankelijk van andere organisaties. Daardoor is ook de rol van de overheid veranderd. Één van de begrippen die deze veranderende overheidsrol aanduidt is governance. Van het begrip governance wordt zo veelzijdig gebruik gemaakt, dat men kan spreken van een container begrip. Er kan zowel de minimale staat, corporate governance, new public management, socio-cybernetische systemen en zelfsturende netwerken mee worden aangeduid. Om zinvol gebruik te kunnen maken van het begrip governance moet het worden ingekaderd. Rhodes (1997) heeft enige structuur aangebracht in het spreken over governance. Rhodes (1997) heeft governance gedefinieerd aan de hand van de volgende kenmerken:

- Wederzijdse afhankelijkheid tussen organisaties. Governance omvat, anders dan government, ook niet-staatelijke actoren. Dit impliceert dat de grens tussen publiek en privaat verschuift en onduidelijk wordt.
- Continue interactie tussen leden van het netwerk, vanwege de behoefte aan het uitwisselen van hulpbronnen en het onderhandelen over gezamenlijke doelen.
- Spelachtige interacties die steunen op vertrouwen en spelregels die deelnemers in het netwerk door onderhandelingen zijn overeengekomen.
- Netwerken zijn zelfsturend en functioneren in een significante mate autonoom van de staat, hoewel de overheid wel deelnemer kan zijn in een netwerk.

In dit onderzoek benaderen we governance als het proces dat zich afspeelt binnen netwerken (Klijn, 2007). Daarmee is governance een nadere typering van een netwerk. Governance netwerken kunnen omschreven worden als min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, rondom een beleidsprogramma of cluster van middelen, die zijn gevormd, onderhouden en veranderd door een reeks van spelen (Koppenjan en Klijn 2004, pp. 69-70).

2.3.2 Netwerkbenedering

Netwerk als metafoor

De socioloog Castells beschrijft in zijn boek 'Rise of the Network Society' uitgebreid hoe de westerse samenleving meer en meer als een netwerk is gaan functioneren. Hij beschrijft een netwerk als een set van onderling verbonden knooppunten (Castells, 1994). Deze netwerken zijn onbegrensde, open structuren, waarin nieuwe knooppunten integreren zolang ze in staat zijn te communiceren binnen het netwerk. Teisman (1995) betoogt dat door vervlechting een netwerk van afhankelijkheidsrelaties tussen actoren is ontstaan. In het beeld van Castells zijn de actoren dus de knooppunten en de afhankelijkheidsrelaties de verbindingen tussen actoren.

Interactie tussen actoren

De kenmerken van governance die Rhodes beschrijft hebben vooral betrekking op interactie binnen het netwerk. Deze interactie vindt plaats op basis van horizontale relaties (Koppenjan en Klijn, 2004). De horizontale relaties zijn in de plaats gekomen van loyaliteit en hiërarchische relaties. Het ontstaan van horizontale sturing binnen netwerken weerspiegelt de veranderde positie van de overheid (Bovens, et al. 2007). Ten eerste is de overheid niet langer het centrale bestuursorgaan en heeft niet langer automatisch het monopolie op bepaalde beleidsterreinen. Ten tweede omvat de overheid zelf meerdere bestuurslagen, sectoren en organisaties die niet automatisch dezelfde visies, belangen en prioriteiten delen. De overheid

bestaat dus uit meerdere sturingscentra die zowel met elkaar kunnen samenwerken als concurreren. Teisman (1995) heeft het in dit verband over de pluricentrische benadering van besluitvorming en ziet besluitvorming vooral als een interactieproces tussen actoren met als doel het vinden van de meest bevredigende oplossing voor alle actoren die het proces beïnvloeden.

Als besluitvorming een interactieproces is tussen actoren, wat is dan interactie? Onder interactie wordt veel verstaan. Volgens Van Dale betekent interactie ‘wisselwerking’. Dat duidt er op dat er bij interactie tenminste twee actoren betrokken zijn die in een bepaalde relatie tot elkaar staan. In ieder geval komt steeds in de literatuur naar voren dat interactie strategisch van aard is. Actoren interacteren dus op basis van hun strategieën. Uit figuur 2.2 wordt duidelijk dat interactie te herleiden is naar de percepties, doelen en middelen van actoren.

2.3.3 Actoranalyse

In het voorgaande is duidelijk geworden dat besluitvorming steeds vaker plaatsvindt binnen een netwerk. Ook hebben we gezien dat de complexiteit van de besluitvorming afhankelijk is van de mate van onzekerheid die binnen het netwerk heerst. Partijen maken deel uit van een netwerk omdat ze bepaalde doelen willen realiseren. Daarom vertonen de actoren strategisch gedrag. Dit gedrag wordt bepaald door de percepties van de actor en de mate van afhankelijkheid t.o.v. andere actoren in het netwerk. Om het strategisch gedrag van een actor te kunnen verklaren is het dus van belang om meer inzicht te krijgen in de percepties van actoren en de onderlinge afhankelijkheden. In een actoranalyse wordt duidelijk welke actoren actief participeren in een netwerk, wat hun percepties zijn en in hoeverre er sprake is van afhankelijkheden. In dit onderzoek maken we gebruik van de actoranalyse van Koppenjan en Klijn (2004). In vier stappen brengt deze analyse het probleem de actoren, de percepties en de afhankelijkheden in kaart.

Stap 1: vaststellen van het probleem

Door de aanwezigheid van actoren met diverse percepties is het benoemen van het probleem geen eenvoudige opgave. Koppenjan en Klijn (2004) noemen twee mogelijke perspectieven om het probleem in te kaderen. De onderzoeker kan het probleem benaderen vanuit de positie van één van de partijen, die zich opstelt als probleemeigenaar of de onderzoeker beschrijft het probleem op basis van eigen, subjectieve inzichten.

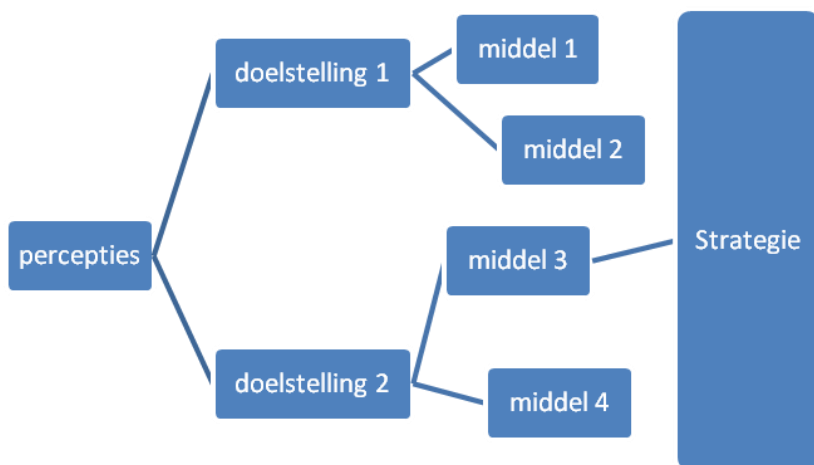
Stap 2: inventariseren van actoren

De vaststelling van betrokken actoren is afhankelijk van de gebruikte selectiecriteria. Het is dus van belang om de uitgangspunten van het onderzoek te betrekken bij de inventarisatie van actoren. Teisman (1995) beschrijft actoren als ‘eenheden, die zich door een zekere eenheid van handelen opstellen als een beïnvloedende partij’. Dit betekent dat aan het begin van een proces niet hoeft vast te staan wie de actoren zijn. Zo bepaald een organisatie dus zelf of het een actor is of niet. Dit maakt een inventarisatie extra lastig, zeker bij problemen met een lange doorlooptijd zoals dat bij complexe projecten vaak het geval is. Volgens Koppenjan en Klijn (2004:139) is een actor een individu, een groep of organisatie die handelt op basis van een probleem of situatie. Een probleem doet zich hierbij voor als er sprake is van ‘compound actors’. Een voorbeeld van een ‘compound actor’ is de overheid. Vaak wordt de overheid als actor vertegenwoordigd door meerdere instanties, zoals bijvoorbeeld bij ministeries in combinatie met uitvoeringsorganisaties zoals Rijkswaterstaat. In de praktijk zullen deze actoren allemaal vanuit hun eigen perceptie naar het probleem kijken. Daarom worden deze partijen in dit onderzoek als individuele actoren beschouwd.

Stap 3: Percepties van actoren

Percepties zijn opvattingen die een actor heeft over het probleem, oplossingen, andere actoren en ontwikkelingen in de omgeving. Percepties zijn redelijk stabiel omdat ze in de loop van de tijd op basis van ervaringen zijn gevormd. Deze percepties vertalen actoren naar concrete doelstellingen. Op basis van deze

concrete vertalingen van percepties in relatie tot de middelen waarover ze beschikken, baseren actoren hun strategieën (zie figuur 2.2).



Figuur 2.2: doel-middelen schema

Stap 4: Wederzijdse afhankelijkheid

De laatste stap betreft een analyse van de afhankelijkheden. Afhankelijkheid ontstaat doordat actoren (kunnen) beschikken over middelen, hulpbronnen, die andere organisaties nodig hebben voor het bereiken van hun doelstellingen. Met deze middelen wordt niet alleen geld bedoeld, maar bijvoorbeeld ook informatie, relaties, kennis, arbeid en bevoegdheid (Bekkers, 2007). Deze zijn verspreid geraakt over actoren en daarom heeft elke afzonderlijke actor te maken met ‘resource constraints’ (Teisman, 1997). Het beschikken over middelen kan inhouden dat organisaties controle uitoefenen over de beschikbaarheid van, de toegang tot en de verdeling van deze middelen (Bekkers, 2007). Op basis van bestaande literatuur hebben Koppenjan en Klijn (2004) een vijftal typeringen van middelen geformuleerd: financieel, productiemiddelen, competenties (autoriteit, realisatiemacht), kennis en legitimiteit. Door het vaststellen van het belang van de hulpbronnen voor andere actoren en de bereidheid van actoren om middelen in te zetten, worden afhankelijkheden zichtbaar gemaakt.

Belangen en vervangbaarheid

Wederzijdse afhankelijkheid wordt dus veroorzaakt door middelen. Voor het bepalen van de mate van afhankelijkheid zijn twee elementen essentieel. Ten eerste is dat het belang van de hulpbron voor andere actoren. Teisman (1997) betoogt dat ambities van actoren een belangrijke veroorzaker zijn van afhankelijkheid, omdat de afhankelijkheid toeneemt met hogere ambities van actoren. Actoren kunnen een gevoel van autarkie ontwikkelen zolang ze zich beperkte doelen stellen die ze kunnen realiseren met eigen middelen. Afhankelijkheid is dus in zeker zin een keuze, die volgt uit ambitieuzere doelstellingen waarvoor hulpbronnen nodig zijn waarover andere organisaties beschikken. Het tweede element dat van belang is voor het bepalen van de mate van afhankelijkheid is de vervangbaarheid van een hulpbron. De mate van afhankelijkheid neemt af als er voor actoren alternatieve hulpbronnen voor handen zijn. Als er alternatieve hulpbronnen beschikbaar zijn, is de betreffende actor minder afhankelijk van de actor die beschikt over één van deze hulpbronnen. De mate van afhankelijkheid is het grootst wanneer een actor beschikt over een onvervangbare hulpbron die van vitaal belang is voor andere actoren.

Om de mate van afhankelijkheid vast te stellen gebruiken Koppenjan en Klijn (2004:47) de classificatie van Scharpf. In tabel 2.2 is deze classificatie tussen belangen en vervangbaarheid weergegeven.

Tabel 2.2: mate van afhankelijkheid

	Vervangbaarheid hoog	Vervangbaarheid laag
Belang hoog	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
Belang laag	Geen afhankelijkheid	Lage afhankelijkheid

2.3.4 Besluitvormingsmodellen

In dit onderzoek staat de relatie tussen procesmanagement en meerwaarde bij publiek-private samenwerking centraal. Het besluitvormingsproces is, als het ware, de noodzakelijke intermediair tussen procesmanagement en meerwaarde. Zonder besluitvormingsproces, interactie tussen actoren, zal er geen meerwaarde worden gerealiseerd en heeft ook procesmanagement geen zin. Procesmanagement is immers gericht op de interactie tussen actoren. Daarom zal in het empirische deel van dit onderzoek een reconstructie worden gemaakt van het besluitvormingsproces. De bestuurskunde biedt daarvoor verschillende modellen. We kunnen drie modellen onderscheiden: het fasenmodel, het stromenmodel en het rondemodell.

Fasenmodel

Het fasenmodel reconstrueert de totstandkoming van beleid aan de hand van vijf deelprocessen: ideologievorming, agendavorming, beleidsvorming, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie (Bovens, 2005). Er zijn overigens verschillende varianten van dit model, waarbij bijvoorbeeld beleidsvorming is opgedeeld in beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling. Dit model past binnen de rationele benadering van beleid (Bekkers, 2005). Het gaat immers om een voorspelbare en gestructureerde ordening van gescheiden activiteiten. Het is echter de vraag of het beleidsprocesmodel het juiste model is om besluitvorming binnen netwerken te reconstrueren. Bij governance is bijvoorbeeld sprake van continue interactie tussen actoren op basis van percepties en strategieën. Deze elementen zijn strijdig met het principe dat besluitvorming in opeenvolgende fasen zou verlopen. Een ander belangrijk aspect is dat de normatieve opvattingen van de actoren binnen dit model alleen een rol spelen binnen de eerste fase. Omdat het een aantal belangrijke elementen niet zichtbaar maakt is het fasenmodel dus niet geschikt om besluitvormingsprocessen binnen governance netwerken te reconstrueren.

Stromenmodel

Een model dat al beter aansluit bij de ideeën over governance is het stromenmodel. Dit model reconstrueert besluitvorming aan de hand van drie stromen: problemenstroom, beleidsstroom en een stroom van politieke gebeurtenissen. (Bekkers, 2005):

1. Problemen: Dit zijn maatschappelijke ontwikkelingen die naar voren worden gebracht als onderwerp die het openbaar bestuur moet aanpakken (Bovens, 't Hart en van Twist, 2007:191);
2. Oplossingen: in deze stroom zijn het vaak bestaande oplossingen die zoeken naar een probleem. Pleitbezorgers van oplossingen zijn externe deskundigen, ambtenaren en belangengroepen.
3. Politieke gebeurtenissen: De partijen zijn de politiek en de ambtenaren in de departementen. In deze stroom vindt de lobby plaats van pleitbezorgers van problemen;

Doorbraken in de besluitvorming vinden plaats wanneer het zogenaamde policy window open staat (Bekkers, 2007). Dat gebeurt wanneer een bepaalde politieke gebeurtenis het mogelijk maakt dat een koppeling plaatsvindt tussen de stroom van problemen en de stroom van beleidsoplossingen. De drie stromen komen dan bij elkaar. Het stromenmodel is gebaseerd op een anarchistisch idee van besluitvorming. De besluitvorming in dit model is namelijk een toevallige omstandigheid van willekeurige koppelingen tussen problemen en oplossingen. Het stromenmodel laat de volgtijdelijkheid van het fasenmodel dus los.

2.3.5 Besluitvorming in ronden

Een model dat het fasenmodel en het stromenmodel combineert is het rondemodell. Dit model reconstrueert besluitvormingsprocessen via ronden (Teisman, 2007). Een besluitvormingsronde is een periode in het besluitvormingsproces met aan het begin van elke ronde een cruciaal beslismoment. Een cruciale beslissing is een beslissing waar andere actoren zich niet aan kunnen onttrekken (Teisman, 1995). Deze definitie is van belang omdat actoren verschillende waarde toekennen aan beslissingen. Het rondemodell veronderstelt dat het besluitvormingsproces wordt gevormd door afzonderlijke beslissingen van actoren. Tussen de actoren vindt, op basis van strategieën, interactie plaats. Deze interactie kan leiden tot een cruciale beslissing. Een cruciale beslissing vormt de overgang van de ene naar de andere ronde. Deze indeling in periodes verschilt in

een aantal opzichten van het fasenmodel. Niet de indeling in tijd staat centraal, maar de begin en eindpunten van een bepaalde periode. Verder kunnen actoren in een ronde terugkomen op eerder ingenomen standpunten en posities. Dat betekent dat het rondemodell niet de logica van de opeenvolgende fasen volgt.

Het proces richting een cruciale beslissing gaat meestal niet vanzelf. Om overeenstemming te bereiken moeten vaak impasses worden doorbroken. Een impasse kan ontstaan doordat actoren niet bereid zijn te investeren in het proces, of er is sprake van een conflict waardoor partijen het proces blokkeren. Een impasse kan uitmonden in een doorbraak. Een doorbraak vormt een cruciale beslissing die het probleem herformuleert, tegengestelde oplossingen samenbrengt of de samenstelling van actoren verandert.

Reconstructiemethode

Teisman laat aan de hand van drie stappen zien hoe besluitvorming aan de hand van het rondemodell kan worden gereconstrueerd. De eerste stap behelst een *reconstructie van de besluitvorming in rondes en arena's*. In deze eerste stap wordt op chronologische wijze een globaal beeld geschetst van het proces en dit leidt tot een lijst van beslismomenten. Sommige van deze beslismomenten zijn zo cruciaal dat ze een besluitvormingsronde afsluiten. Het is niet eenvoudig vast te stellen of een beslissing cruciaal is omdat actoren hier verschillende opvattingen over hebben. Toch zijn er beslissingen te vinden waar andere actoren zich niet aan kunnen onttrekken (Koppenjan en Klijn, 2004).

De tweede stap is *het analyseren van het strategisch gedrag van actoren*. Daartoe worden per arena de start en eindsituatie beschreven, welke actoren actief waren en welke strategieën zij aan de dag hebben gelegd om te beïnvloeden. In deze stap worden de begrippen offensieve, reactieve, autonomiebestendige en interactieve strategieën gebruikt om gedrag te typeren. Teisman (1995) geeft hierbij aan dat het gedrag van actoren altijd een combinatie van karakteristieken zal zijn.

De derde stap is *het beoordeling in termen van vervlechten, koppelen en arrangeren*. In deze derde en laatste stap van de reconstructiemethode wordt gekeken in hoeverre het resultaat voor betrokken partijen bevredigend is en in hoeverre de besluitvorming adequaat is geweest. De beoordeling vormt de kern van de analyse. Interviews maken het mogelijk na te gaan in hoeverre de beslissingen ook in de ogen van actoren cruciaal zijn geweest. Het gaat dan zowel om het resultaat als het proces. De twee vragen zijn dan in hoeverre het resultaat de gemeenschappelijke belangen representeert en in hoeverre tijdens het proces mogelijkheden zijn geschapen om aan dit belang te werken.

In het kader van het onderzoek beperken wij ons tot de eerste stap van de reconstructiemethode. Het doel van de beschreven reconstructiemethode wordt door ons wel onderschreven, maar stap twee en drie worden door ons op een andere manier vormgegeven (zie paragraaf 2.2 en 2.4). Daarbij wordt overigens wel het interview als onderzoeksmethode toegepast. We sluiten deze paragraaf af met een definitie van het begrip besluitvorming op basis van de beschreven literatuur. Deze definitie gebruiken wij in de operationalisering van ons onderzoek en luidt als volgt:

Definitie Besluitvorming

Besluitvorming is een interactieproces tussen actoren met als doel het vinden van de meest bevredigende oplossing voor alle actoren die het proces beïnvloeden.

2.4 Procesmanagement

2.4.1 Procesbenadering

Besluitvorming in governance netwerken is dus een interactieproces met als doel het vinden van de meest bevredigende oplossing voor alle actoren die het proces beïnvloeden. De aandacht ligt hierbij met name op de organisatie van het proces. De Bruijn et al. (2008) noemen dit de procesbenadering. De procesbenadering kan aan de hand van de volgende kenmerken omschreven worden.

Geen hiërarchische, maar horizontale sturing

Ten eerste is de initiatiefnemer in een netwerk afhankelijk van andere partijen. Dat is een gevolg van de afnemende macht van de overheid (Pierre en Peters, 2000), dat veroorzaakt wordt door het toenemende vermogen van de samenleving en de markt tot zelforganisatie en het ontwijken van pogingen van de overheid ze te besturen. Maar ook overheden kunnen elkaars plannen hinderen en zelfs blokkeren. Dit betekent een verschuiving van verticale vormen van sturing naar horizontale vormen van sturing, waardoor de overheid beter in staat is medewerking te krijgen van andere actoren. (Koppenjan en Klijn, 2004).

Niet één beste oplossing, maar negotiated knowledge

Ten tweede leidt de complexiteit van problemen er toe dat er geen eenduidige inhoudelijke oplossing bestaat (de Bruijn et al., 2008). Een initiatiefnemer moet er rekening mee houden dat actoren binnen een netwerk (met blokkademacht) er eigen opvattingen over problemen en oplossingen op na houden. Actoren beschikken immers niet over steeds dezelfde informatie en normen die bij de probleemoplossing voor hen belangrijk zijn. De procesbenadering is daarom gericht op de relaties tussen actoren en niet op het behalen van voorafgestelde doelstellingen (Edelenbos en Klijn, 2007).

Geen gesloten, maar een open proces

In de procesbenadering is het van belang dat alle relevante partijen bij het besluitvormingsproces betrokken worden (de Bruijn et al, 2008). Daarbij geldt het uitgangspunt dat niet de initiatiefnemer, maar de partij zelf bepaalt of ze relevant is of niet. Aan het begin van het proces is de strategie van de initiatiefnemer dus niet gericht op beheersing. De logica van deze methode is dat beheersing tijdens het proces ontstaat. Openheid gaat dan ook niet alleen over de toegang voor actoren, maar ook over de ruimte voor probleemdefinities, oplossingen en belangen van actoren. Openheid is nodig om te voorkomen dat buitengesloten actoren zich tegen het proces gaan verzetten. Daarnaast is inhoudelijke openheid nodig om draagvlak te organiseren voor de uitkomst van het proces. Het is overigens niet zo dat het proces te allen tijde open moet zijn. Openheid is vooral aan het begin van het proces belangrijk. Aan het einde van het proces, wanneer er naar een oplossing wordt toegewerkt, kan het aantal actoren en inhoudelijke verscheidenheid worden beperkt.

Geen focus op inhoud, maar op procesafspraken

Bij de procesbenadering verschuift het accent van het kiezen van een oplossing (inhoud), naar de manier waarop deze oplossing tot stand komt. Procesafspraken zijn afspraken over spelregels die de betrokken partijen zullen hanteren om tot besluitvorming te komen (de Bruijn et al., 2008). De reden hiervoor is dat inhoud niet objectief is, maar dat actoren verschillende opvattingen hebben over de inhoud. Daarom is inhoud dynamisch en wordt gevormd door het interactieproces tussen actoren. Het is van belang om dit proces zo te organiseren dat er een gemeenschappelijk beeld over de meest gewenste oplossing ontstaat.

De in paragraaf 2.3.1 omschreven ontwikkelingen van government naar governance heeft ook gevolgen voor de wijze waarop de overheid haar doelstellingen kan realiseren. De sturingsmogelijkheden van de overheid zijn veranderd. Daarbij ligt de nadruk op het beter benutten van kennis van maatschappelijke actoren, zodat de kwaliteit van beleid en publieke diensten kan worden verbeterd. Zo hebben private actoren inzicht in het functioneren van markten en maatschappelijke organisaties in voorkeuren en sociale trends. Om hiervan optimaal gebruik te maken, kunnen deze actoren in een vroeg stadium worden betrokken bij de beleidsvorming. Ook draagt het in een vroeg stadium betrekken van private en maatschappelijke actoren in het besluitvormingsproces bij aan het reduceren van strategische en kennis onzekerheid.

Over wat dan wel de competenties van de overheid zijn bestaan verschillende opvattingen. Bijvoorbeeld dat de overheid op zijn best kan bijdragen aan het vestigen van raamwerk waarbinnen min of meer autonome maatschappelijke en private organisaties hun eigen doelstellingen kunnen realiseren (Pierre en Peters, 2000). Eigenlijk is 'horizontale sturing' ook een contradictio in terminis. Sturing refereert immers aan een actor die stuurt en actoren die gestuurd worden. Daarom moet 'sturing' ook geplaatst worden binnen de context van het onvermogen van de overheid om onafhankelijk te sturen. De rol van de overheid binnen netwerken is het coördineren en faciliteren van interactie tussen actoren, dit noemen we netwerkmanagement.

2.4.2 Netwerkmanagement als sturingsmechanisme

In de klassieke, rationele, benadering van beleid heeft de overheid een aantal instrumenten om te sturen. Een veelvoorkomende typering van instrumenten is regelgeving, financiële instrumenten en overreding (de Baas, 1995). De instrumenten veronderstellen echter hiërarchie en daarvan is in governance netwerken geen sprake. Toch geldt netwerkmanagement als een effectief middel om te sturen in netwerken.

Management is dus een belangrijke conditie voor het sturen door middel van governance. Er zijn een aantal veronderstellingen die daarbij van belang zijn (Koppenjan en Klijn, 2004):

- Samenwerking tussen actoren ontstaat niet vanzelf en ontwikkeld niet zonder problemen. Dat komt door de verscheidenheid aan belangen en doelen en de daaruit voortvloeiende conflicten over de verdeling van kosten en baten van problemen en oplossingen;
- Het bevorderen van interacties tussen actoren is nodig om de samenwerking te verbeteren;
- Gezamenlijke activiteiten kunnen worden verbeterd door het stimuleren van cross-frame discussies, het samenbrengen van actoren, bevorderen van interacties, verbeteren van de institutionele condities waarbinnen de interacties plaatsvinden;
- Netwerkmanagement beoogt interactieprocessen tussen actoren te initiëren en te faciliteren, netwerk arrangementen te creëren en veranderen ten behoeve van betere coördinatie, het creëren van nieuwe inhoud door het verkennen van nieuwe ideeën (Klijn, 2010).
- Bij spelen is er sprake van de afwezigheid van hiërarchie en vrijwilligheid van interactie;
- Er participeren een groot aantal partijen met verschillende en soms conflicterende percepties;
- Door een hoge mate van strategische en institutionele onzekerheid is er behoefte aan spelregels om transactiekosten en strategische risico's te verminderen;
- Er is behoefte aan een parallelle ontwikkeling van problemen en oplossingen, omdat de spelen grillig verlopen en een dynamische omgeving hebben;
- Partijen hebben te maken met beperkte hulpbronnen. Daarom zijn ze selectief in het maken van strategische keuzes en is interactie aan grenzen gebonden;
- Risico's en onevenwichtige vertegenwoordiging vragen om aandacht voor openheid, transparantie en verantwoording.

Procesarchitectuur

Al eerder is gesproken over een institutioneel ontwerp. De besluitvorming binnen netwerken speelt zich namelijk af binnen een institutionele context (Koppenjan en Klijn, 2004). De institutionele context bestaat uit tamelijk vaste regels, interactiepatronen en instituties. Het gaat dan bijvoorbeeld over de Tracéwetprocedure of de bevoegdheid van de gemeenteraad het bestemmingsplan vast te stellen. Dit soort instituties en regels zijn in zekere zin onveranderbaar. In ieder geval zal een procesmanager deze instituties en regels als een gegeven moeten beschouwen. Binnen deze institutionele context is er echter ruimte voor processpecifieke afspraken en spelregels. Zo kunnen partijen samen overeenkomen hoe een besluitvormingsproces ingericht zal worden, gegeven de wettelijke procedures en verantwoordelijkheden van de individuele actoren.

Procesmanagement

Procesmanagement is het faciliteren van interacties tussen actoren in spelen rondom beleid (Klijn, 2010). Het gaat hierbij dus om faciliterende managementactiviteiten en niet om regels en instituties. Het procesontwerp

en institutioneel design is voor procesmanagement een gegeven. De strategieën van procesmanagement zijn direct gericht op actoren en op interacties.

Procesmanagement kunnen we vanuit twee invalshoeken benaderen (Koppenjan en Klijn, 2004). De eerste invalshoek is de inhoud van de oplossing (managing content), de tweede invalshoek is het spel dat zich afspeelt in een netwerk richting de oplossing (managing the game):

- *managing content*: Procesmanagement is er op gericht dat er een oplossing wordt ontwikkeld die voor (zo mogelijk) alle actoren aanvaardbaar is en dus kan rekenen op steun binnen het netwerk. Dat kan worden bereikt door gezamenlijke beeldvorming, ‘cross-frame’ reflectie en gezamenlijk wetenschappelijk onderzoek. Wel is de wijze waarop dit gebeurt van groot belang. Deze strategieën worden in de volgende paragraaf uitgewerkt.
- *managing the game*: Procesmanagement richt zich op het verbeteren van het sociale leerproces door het coördineren van strategieën en oplossingen van verschillende actoren. Daarvoor moeten nieuwe verbindingen worden gelegd tussen actoren, arena’s en spelen. Een aantal kenmerken van deze spelen die er voor zorgen dat deze verbinding niet vanzelf tot stand komen en vragen om management (Koppenjan en Klijn, 2004) worden in de volgende paragraaf uitgewerkt.

2.4.3 Procesmanager

Zojuist is procesmanagement gedefinieerd als het faciliteren van interacties tussen actoren in spelen rondom beleid. Dat is niet iets wat alle actoren in een governance netwerk doen. Koppenjan en Klijn (2004) geven aan dat het cruciaal is dat partijen de onpartijdigheid van de procesmanager vertrouwen. Zij gaan er van uit dat een procesmanager gekozen wordt en dat die functie niet verbonden is aan een individu. De Bruijn et al. (2007) benaderen de procesmanager als verandermanager; ‘Hij draagt er zorg voor dat het veranderproces goed verloopt, dat partijen zich aan de afspraken houden, dat partijen worden gehoord, dat er goed wordt gecommuniceerd, dat besluiten conform de spelregels verlopen, enzovoort.’

2.4.4 Strategieën voor een open proces

Tabel 2.3: strategieën voor een open proces

Strategie	Doel	Activiteiten/Middelen
1. Stel selectie van oplossingen uit	premature cognitieve fixatie en patstellingen voorkomen	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Vetorecht</i> • <i>Start debat over organisatie interactieproces</i> • <i>Voorkom dat deelbeslissingen point of no return worden</i> • <i>Commitment van actoren aan proces, niet aan resultaat</i>
2. Creëer sociale verscheidenheid	Cognitieve reflectie	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aan het begin van het proces open toegang voor actoren</i> • <i>Breng vertegenwoordigers van andere sectoren of netwerken samen</i> • <i>Breng vertegenwoordigers van ondervertegenwoordigde meningen of belangen in</i>
3. Creëer inhoudelijke verscheidenheid	frame reflectie en asymmetrie voorkomen	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Multi-issue agenda</i> • <i>Parallele ontwikkeling probleemdefinities en oplossingen</i> • <i>Creatieve competitie</i> • <i>Frame reflectie</i> • <i>Taalverschillen overbruggen</i> • <i>Ontwikkel logische alternatieve oplossingen</i>

Strategie 1: Stel selectie van oplossingen uit

In paragraaf 2.4.1 is beschreven dat bij de procesbenadering de focus niet ligt op de inhoud, maar op het proces. De strategie aan het begin van het proces is dan ook het voorkomen dat de vraag welke oplossing zou moeten worden gerealiseerd de boventoon gaat voeren (Koppenjan en Klijn, 2004). Dat kan schadelijk zijn voor het proces omdat actoren vroegtijdig posities innemen en strategieën ontwikkelen om hun favoriete oplossingen te realiseren. Door dit uit te stellen hebben actoren de mogelijkheid om inzicht te ontwikkelen in percepties en ideeën van andere actoren. Dit bevordert het collectieve leerproces en het vormen van een gemeenschappelijk referentiekader. Dat kan later in het proces leiden tot een versnelling van de besluitvorming. De Bruijn et al. (2008) benaderen dit zelfde probleem op een andere manier en met andere woorden. Zij beargumenteren dat het uitstellen van *commitments* voordelen kan opleveren voor het proces. Daarmee bedoelen de auteurs dat moet worden voorkomen dat elke deelbeslissing een *point of no return* oplevert. Dit vergroot de kans op patstellingen omdat de actoren het proces kunnen gaan percipiëren als *fuik*. Deze twee benaderingen liggen in elkaars verlengde. Immers, selectie impliceert de vraag aan welke oplossingen partijen zich willen committeren.

Er zijn verschillende manieren waarop voorkomen kan worden dat er tijdens het proces vroegtijdige fixatie op een oplossing of een patstelling ontstaat.

- Omdat door de dynamiek in het proces niet vooraf duidelijk is wat het eindresultaat is van het proces, kan niet van actoren worden verlangd dat ze zich vooraf committeren aan de uitkomst van het proces (de Bruijn et al, 2008). Wel is het voor het proces en de bescherming van de centrale belangen van actoren cruciaal dat partijen zich committeren aan de vooraf afgesproken procesregels.
- Aan het begin van het proces kunnen de partijen afspreken dat alle partijen vetorecht hebben, dus dat besluiten alleen unaniem genomen worden. Dit vergemakkelijkt het deelnemen aan het proces omdat partijen af kunnen zien van commitment aan een (deel)beslissing.
- Door het starten van een interactieproces over de condities en overeenkomsten waarover overeenstemming moet bestaan om tot gezamenlijke acties te komen, kan een debat over de oplossingen uitgesteld worden. Bovendien leren partijen hoe anderen het probleem benaderen en welke aspecten het probleem of de oplossing nog meer heeft (Koppenjan en Klijn, 2004).
- Als het niet mogelijk is om de selectie van oplossingen uit te stellen, kan een omstreden beslissing worden genomen. Het effect hiervan is echter onzeker en het kan de belangen van actoren schaden. Dit moet dus vooral worden gezien als een terugvaloptie, waardoor de ontwikkeling van alternatieve oplossingen kan worden bevorderd.

Strategie 2: Creëer sociale verscheidenheid

Het creëren van sociale verscheidenheid gaat over het betrekken van actoren bij de besluitvorming. Vanuit de behoefte om complexiteit te reduceren zou het verstandig kunnen lijken om ook de agenda en het aantal actoren zoveel mogelijk te reduceren. Vanuit procesmatig perspectief is dit echter ongewenst. Auteurs pleiten juist voor verscheidenheid van problemen, oplossingen en actoren (Koppenjan en Klijn, 2004). De Bruijn et al. (2008) plaatsen sociale verscheidenheid met name aan het begin van het proces. Beheersing van het proces door het vooraf selecteren van partijen is niet effectief als er geen zekerheid bestaat dat er over deze selectie geen discussie kan ontstaan. Dat kan er namelijk toe leiden dat uitgesloten partijen zich tegen het proces keren. Bovendien is het lastig om vóór aanvang van het proces in te schatten welke partijen relevant zullen zijn voor het proces. Dat komt doordat probleemdefinities en oplossingen zich tijdens het proces ontwikkelen. Daardoor kan wat in het begin een detail lijkt, later in het proces hoofdzaak worden. Dat betekent dat ook hulpbronnen van betekenis kunnen veranderen zodat ook afhankelijkheden tussen actoren anders komen te liggen. Actoren (hulpbronnen) die bij aanvang van het proces een onbeduidende rol lijken te spelen, kunnen daardoor onmisbaar worden voor het slagen van het proces. De essentie van het debat in een governance netwerk kan indirect worden beïnvloed door de sociale condities ervan te veranderen. Het gaat om het creëren van sociale verscheidenheid zodat indirect de cognitieve reflectie wordt verbeterd. Dat kan

door het zorgvuldig introduceren van nieuwe actoren, maar ook door het samenbrengen van vertegenwoordigers van sectoren die in het netwerk onvoldoende vertegenwoordigd zijn.

Strategie 3: Creëer Inhoudelijke verscheidenheid

Bij de voorgaande strategie is al genoemd dat in de literatuur wordt gepleit voor verscheidenheid van problemen, oplossingen en actoren. De verscheidenheid aan problemen en oplossingen kan echter ook worden vergroot zonder de sociale condities van het proces aan te passen. Fixatie op één oplossing kan conflicten tussen de partijen over de inhoud van de oplossing teweegbrengen. Door dit gebrek aan keuzemogelijkheden kunnen besluitvormingsprocessen in governance netwerken vastlopen. Daarom moet voorkomen worden dat er sprake is van vroegtijdige fixatie op één probleemdefinitie of oplossing. Een verscheidenheid aan oplossingen kan er voor zorgen dat partijen zich er door één aangesproken voelen en dat verschillen kunnen worden overbrugd. Hierbij is van belang dat het vaak niet zinvol is om het zoeken naar een oplossing te starten met het determineren van de exacte aard van het probleem. Het gaat immers uiteindelijk om de oplossing waarin alle partijen zich kunnen vinden. Discussies over oplossingen van complexe maatschappelijke problemen kunnen gemakkelijk een asymmetrische structuur ontwikkelen. Daarmee wordt bedoeld dat partijen niet nader tot elkaar komen, maar elkaar proberen te overtuigen van hun positie en verwickeld raken in een ‘doven dialoog’. Deze asymmetrie kan verschillende vormen aannemen. Er kan zowel sprake zijn van asymmetrie in taal als de gepercipieerde probleemdefinitie. Er zijn verschillende mogelijkheden om deze asymmetrie te verminderen:

- *frame reflectie verbeteren*: Wanneer de besluitvorming is vastgelopen en partijen alleen nog debatteren over voor- en nadelen van bepaalde oplossingen, kan frame reflectie uitkomst bieden. Het doel hiervan is dat actoren zich er van bewust worden dat ze uitgaan van verschillende frames en definities van het probleem. Dit kan leiden tot wederzijdse aanpassing van de probleemdefinitie aan die van de andere actoren en verschuiving van probleempercepties;
- *nieuwe agenda's formuleren*: Partijen kunnen zich ingraven in vooringenomen posities en zo bijdragen aan een sterke polarisatie. De discussie gaat dan vaak over één dimensie, terwijl er over een andere dimensie (een nieuwe agenda) wel overeenstemming kan worden bereikt. Deze overeenstemming kan openingen bieden in het zoeken naar wederzijdse oplossingen;
- *Taalverschillen overbruggen*: Het hanteren van verschillende definities en taalcultuur kan voorkomen dat er oplossingen worden gevonden;
- *Volgroeide logische alternatieven ontwikkelen*: Om de asymmetrie in de besluitvorming te doorbreken kan de dominante verhaallijn (probleemdefinitie, oorzaken en aanpak van het probleem) worden geconfronteerd met een goed ontwikkeld en geloofwaardig alternatief. Dat alternatief moet gaan over een nieuwe oplossing, gebaseerd op een alternatieve probleemdefinitie.

2.4.5 Strategieën voor het verbinden van actoren en arena's

Tabel 2.4: strategieën voor het verbinden van actoren en arena's

Strategie	Doel	Activiteiten/Middelen
4. Stimuleer voortgang van het proces	Voorkomen dat proces stil komt te liggen	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Koppel problemen en oplossingen aan andere maatschappelijke vraagstukken en actuele ontwikkelingen</i> • <i>Koppel stagnerende spelen aan succesvolle spelen</i> • <i>Leg conflicten zo diep mogelijk in het proces weg of vertaal ze in onderzoeksvragen</i> • <i>Bevorder quick wins</i> • <i>Forceer een omstreden beslissing</i>
5. Parallele arena's van onderzoek en besluitvorming verbinden	Gemeenschappelijke beeldvorming en conflicthantering	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Onderscheid tussen experts en stakeholders</i> • <i>Consensus tussen experts en stakeholders over analyse</i> • <i>Gezamenlijke onderzoeksopdracht</i>

Strategie 4: Stimuleer voortgang van het proces

Een risico van de procesbenadering is dat het tot een trage en stroperige besluitvorming leidt (de Bruijn et al., 2008). Dat kan zelfs een gevolg zijn van de door de procesmanager eerder ingezette strategieën. Immers, wanneer er veel partijen bij de besluitvorming betrokken zijn, hebben ook veel partijen blokkademacht als draagvlak een belangrijk uitgangspunt is. Een andere strategie die tot trage besluitvorming kan leiden is het uitstellen van selectie. Daardoor kan het gevoel van urgentie verdwijnen en stagnatie het gevolg zijn (Koppenjan en Klijn, 2004). Actoren moeten hun aandacht immers verdelen en investeren het meest in de besluitvormingsprocessen waar een belangrijke beslissing op handen is.

De procesmanager kan een aantal dingen doen om de voortgang van het proces te stimuleren:

a. Actoren, arena's en spelen koppelen en ontkoppelen

Wanneer strategieën van actoren uit verschillende arena's of spelen kunnen worden vervlochten, kunnen deze partijen met verschillende percepties worden samengebracht. Dit koppelen van actoren kan leiden tot het (Koppenjan en Klijn, 2004):

- ontstaan van nieuwe perspectieven doordat partijen geconfronteerd worden met andere percepties;
- inbrengen van nieuwe hulpbronnen waardoor er op andere manieren kan worden uitgewisseld tussen actoren;
- versnellen van het proces. Stagnerende spelen kunnen worden gekoppeld aan spelen die veel vooruitgang boeken;
- koppelen van problemen en oplossingen aan andere maatschappelijke vraagstukken in de omgeving, dat kan leiden tot meer integrale oplossingen.

Koppelingen zijn niet altijd vruchtbaar. Ze dragen dan niet bij aan doelvervlochtenheid en voordeel voor de actoren. Koppelingen kunnen zelfs disfunctioneel zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer actoren er belang bij hebben dat het probleem voortduurt of wanneer ze zich benadeeld voelen door de gekozen oplossing. Ook kan de stagnatie in de ene arena, de andere (centrale) arena negatief beïnvloeden. Het ontkoppelen van actoren, arena's en spelen kan dan een bijdrage leveren aan de voortgang van het besluitvormingsproces.

b. faciliteren van interactie tussen actoren binnen spelen en spelronden

Het is allereerst van belang dat de procesmanager legitimiteit geniet binnen het netwerk. Dat kan bereikt worden door actoren zelf de procesmanager te laten kiezen. Onpartijdigheid en vertrouwen is daarbij een belangrijk criterium voor actoren. Deze rol kan zowel door een private, publieke of een tijdelijk opgerichte organisatie worden vervuld. Wel is het van belang dat deze rol niet verbonden is aan een individu (Koppenjan en Klijn, 2004). De aard van de activiteiten van de procesmanager veranderen gedurende het proces:

- Aan het *begin* richt de procesmanager zich op het aanzwengelen van het proces door het motiveren van partijen en het voeden van het gevoel voor urgentie. Dat kan hij doen door te zoeken naar kansen voor doelvervlochtenheid en verbindingen met actuele ontwikkelingen, crises etc. Verder probeert de procesmanager een situatie te creëren waarin partijen het eens zijn over de wijze waarop samengewerkt kan worden en codificeert dat in overeenkomsten;
- Tijdens het proces richt de procesmanager zich op de voortgang van het proces. Dat doet hij door het aantrekkelijk houden van de agenda, benutten van kansen, creëren van verscheidenheid, vertalen van conflicten in onderzoeksvragen, uitstellen van selectie.

Strategie 5: Parallele arena's van onderzoek en besluitvorming verbinden

Besluitvorming in governance netwerken verloopt niet volgens een rationeel en lineair proces. Dit heeft gevolgen voor de aard van onderzoek en de wijze waarop onderzoek georganiseerd wordt. Onderzoek kan een constructieve bijdrage leveren aan het besluitvormingsproces als het wordt georganiseerd in een

parallele arena (Koppenjan en Klijn, 2004). Het is daarbij van belang dat er een constante uitwisseling plaatsvindt tussen de onderzoeksarena en de besluitvormingsarena. Kennisvragen en conflicten die opkomen in de besluitvormingsarena kunnen in de onderzoeksarena worden ondergebracht als onderzoeksvragen. Deze komen terug in de besluitvormingsarena als onderzoeksresultaten en kunnen een impuls betekenen voor de gemeenschappelijke beeldvorming en samenwerking.

Grenzen van arena's bewaken

De autonomie van onderzoekers moet gewaarborgd worden, zodat er geen twijfel ontstaat over de autoriteit van de onderzoeksresultaten. Daarom moeten er duidelijk afspraken worden gemaakt over de grenzen tussen de onderzoeks- en besluitvormingsarena, verantwoordelijkheden en de wijze waarop er wordt omgegaan met kennisproblemen en conflicten.

Gezamenlijk onderzoek bevorderen

Hoewel het vaak wordt gesuggereerd lost onderzoek kennisconflicten tussen partijen niet op. Onderzoek is niet vaak beslissend en onomstreden (Koppenjan en Klijn, 2004). Die rol moet het ook niet worden toegedicht, omdat partijen hun strategieën gaan richten op de uitkomsten van het onderzoek. Actoren kunnen over en weer kritiek hebben op onderzoek dat in opdracht van een enkele partij is uitgevoerd. Onderzoek levert dan geen constructieve bijdrage aan het proces en partijen zullen met onderzoeken komen die (bij wijze van spreken) het tegenovergestelde aantonen. Daarom is het raadzaam dat partijen gezamenlijk opdracht geven voor onderzoek. Partijen kunnen dan vooraf overeenkomen welke onderzoeksvragen op welke wijze beantwoord dienen te worden. De rol van wetenschap en onderzoek is dan juist het faciliteren van de interactie tussen actoren. Dat kan op de volgende manieren:

- Door aan te geven binnen welke wetenschappelijke grenzen er ruimte er is voor oplossingen. Dus niet door het aanleveren van kant en klare oplossingen;
- Door te onderzoeken wat de effecten zijn van oplossingen die verschillende partijen voorstellen;
- Door het verhogen van de kwaliteit van het debat en de oplossingen door het leveren van nieuwe kennis en inzichten;
- Als actoren het eens worden over onderzoeksvragen door het convergeren van ideeën en inzichten;
- Door het depolitiseren van conflicten wanneer partijen deze conflicten vertalen in onderzoeksvragen.

2.4.6 Strategieën om tot een oplossing te komen

Tabel 2.5: strategieën om tot een oplossing te komen

Strategie	Doel	Activiteiten/Middelen
6. Doelvervloechting bevorderen	Een voor alle partijen bevredigende oplossing	<ul style="list-style-type: none"> • Ruime probleemdefinitie • Meervoudige doelstelling • Integraal ontwerp • Package deal: omvat meerdere problemen en oplossingen tegelijkertijd • Mitigerende maatregelen en (toekomstige) compensatie • Zorg dat winst laat wordt uitbetaald
7. Selectieproces bevorderen	Besluitvorming	<ul style="list-style-type: none"> • Afspraken over moment van selectie • Afspraken over regels bij besluitvorming, conflict management, bezwaar en beroep procedures • (veranderbare) selectiecriteria • Uitstel van selectie zolang innovatieve ideeën worden gepresenteerd

Strategie 6: Doelvervloechting bevorderen

Voor het bereiken van doelvervloechting is het belangrijk dat de probleemdefinitie of set van doelstellingen niet van te voren vast staat. Het uitgangspunt is juist dat er een oplossing moet worden gevonden voor een

probleem waar actoren met verschillende doelstellingen uiteenlopende opvattingen over hebben (de Bruijn et al., 2008). Het doel van deze strategie is dat er oplossingen worden ontwikkeld en geselecteerd die tegemoet komen aan de verlangens van de verschillende actoren. De (ontwikkeling van de) oplossing moet recht doen aan de verschillende percepties en belangen van partijen, zodat er een situatie ontstaat die voor alle partijen een vooruitgang betekent. Dat betekent niet dat actoren een gemeenschappelijke probleemformulering of overeenstemming over de doelstellingen zouden moeten ontwikkelen. Het risico daarvan is dat partijen verzanden in een conflict. Het gaat immers om *doelvervlochtening*, waarbij de afzonderlijke doelen van actoren blijven bestaan. Er zijn verschillende manieren om doelvervlochtening te bereiken (Koppenjan en Klijn, 2004):

- *door een integraal ontwerp*: Soms kunnen door een slim ontwerp de verschillende en conflicterende belangen van actoren worden geïntegreerd. Er zijn echter wezenlijke financiële en technische grenzen aan de mogelijkheden van het integreren van sterk conflicterende verlangens;
- *door package deals*: als de te vervlechten doelen van actoren erg divergerend zijn kan een pakket van maatregelen worden samengesteld die meerdere problemen en oplossingen in aanmerking nemen. Hoewel zo niet tegemoet kan worden gekomen aan de doelen van alle partijen, kunnen de verliezende partijen worden gecompenseerd door de realisatie van andere doelen van deze actoren;
- *Door mitigerende maatregelen en compensatie*: Soms kunnen oplossingen of package deals nog niet tegemoet komen aan alle doelstellingen van partijen. Dan bestaat de mogelijkheid dat de partijen die het meest profiteren, de nadelen van oplossingen voor andere partijen beperken. Hierdoor zullen partijen die nadeel ondervinden, de andere partijen toch niet tegenwerken;
- *Door het nemen van verlies t.b.v. winst in de toekomst*: Compensatie kan ook gericht zijn op voordeel voor een partij in toekomstige spelen. Wanneer de procedures en institutionele condities goed ontwikkeld zijn, weten de partijen dat er geen permanente winnaars en verliezers zijn. De verliezende partijen zullen dan voldoende vertrouwen hebben en geen gedetailleerde overeenkomsten verlangen om het toekomstig voordeel te vast te leggen.

Om dit te kunnen realiseren zal de reikwijdte van de probleemdefinitie optimaal moeten worden benut. Het is van belang dat de probleemdefinitie voldoende speelruimte heeft om tot een gedragen oplossing te kunnen komen. Het *vergroten* van de reikwijdte van de probleemdefinitie is niet altijd wenselijk, omdat dan ook meer actoren betrokken raken bij het probleem. Een ander instrument om doelvervlochtening te bereiken is door een verklaring van meervoudige doelstellingen. Daarbij dienen actoren zich te realiseren dat er onderhandeld kan worden over de realisatie van doelstellingen. Dit is het meest gemakkelijk wanneer voor verschillende partijen verschillende onderwerpen van belang zijn.

Strategie 7. Selectieproces bevorderen

Om tot besluitvorming te komen zal er op enige manier een selectieproces moeten plaatsvinden. Deze strategie lijkt de strategie van verscheidenheid uit te sluiten, maar dat is een paradox. De Bruin et al. (2008) benadrukken dat variëteit een belangrijke voorwaarde is voor succesvolle selectie. Het komt er op aan om op het juiste moment over te gaan van variëteit naar selectie. Dat is het moment waarop er sprake is van sociale en cognitieve stabilisatie. Van sociale stabilisatie is sprake als actoren geen nieuwe relaties en interacties meer aangaan. Cognitieve stabilisatie betekent dat partijen geen nieuwe feiten, opvattingen, waarden, redeneringen etc., meer produceren.

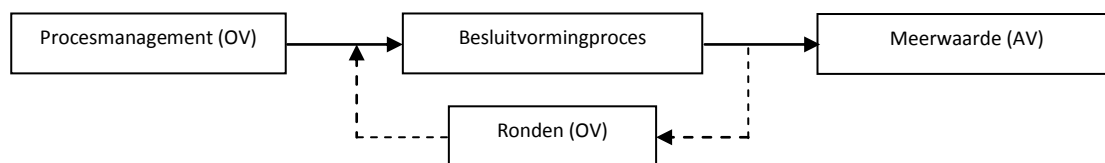
Het selectieproces van oplossingen levert vaak problemen op. Er is wel vaak veel aandacht besteed aan het genereren van verscheidenheid, maar niet aan de organisatie van de selectie (Koppenjan en Klijn, 2004). Het selectieproces is complex omdat er sprake is van veelsoortige oplossingen, percepties en doelstellingen van actoren. Om toch tot besluitvorming te kunnen komen moeten er daarom afspraken worden gemaakt over het selectieproces:

- *Selectiecriteria*: Het gaat niet om vooraf geformuleerde en gedetailleerde criteria. Selectiecriteria moeten juist tijdens het proces aangepast kunnen worden vanwege ontwikkelingen in de omgeving en voortschrijdend inzicht;

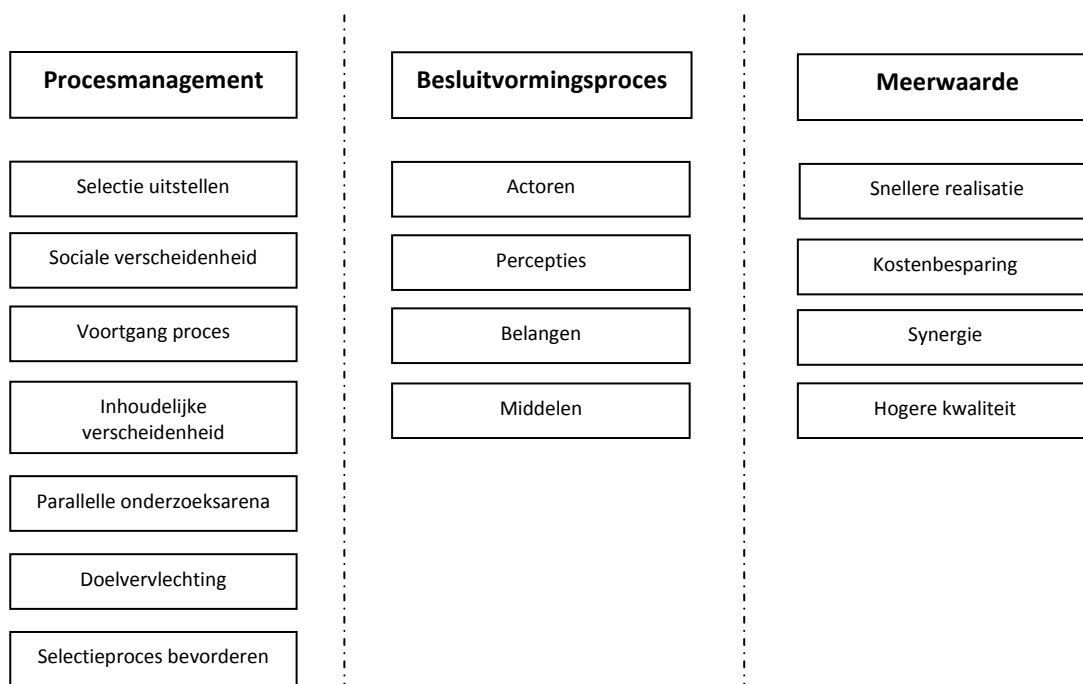
- *Wie selecteert?:* De rollen van actoren t.a.v. het selectieproces kunnen verschillen. Niet iedere actor heeft evenveel invloed op de besluitvorming. Wel is het belangrijk dat degenen die selecteren de belangen en doelstellingen van andere actoren meewegen;
- *Hoe is de selectie gedaan?* Het is belangrijk dat actoren die het niet eens zijn met de geselecteerde oplossingen mogelijkheden hebben om bezwaar of beroep aan te tekenen. Omdat ze deze terugvaloptie hebben, zullen actoren meer open staan voor andere voorstellen. Er moeten daarom afspraken worden gemaakt over conflict management, besluitvormingsregels en beroep en bezwaarprocedures;
- *Wanneer vindt de selectie plaats?* Ook afspraken over het moment waarop de selectie plaatsvindt is belangrijk. Er dient namelijk voldoende flexibiliteit te zijn om te overleggen met moederorganisaties en partijen die niet direct zijn betrokken bij het selectieproces. Verder voorkomt dit ook vroegtijdige selectie. Zolang er goede en innovatieve ideeën worden ingebracht, kan de selectie worden uitgesteld.

2.5 Conceptueel model

De doelstelling van het onderzoek is het verkrijgen van meer inzicht in de rol van procesmanagement bij het realiseren van meerwaarde door publiek-private samenwerking. Centraal in het onderzoek staat de vraag hoe procesmanagement bijdraagt aan het realiseren van meerwaarde door te kijken naar het verloop van besluitvormingsprocessen bij publiek-private samenwerking. In de voorgaande paragrafen hebben we gekeken naar de relevante, theoretische begrippen uit het onderzoek. In figuur 2.3 hebben we door middel van een conceptueel model samenhang tussen de verschillende kernbegrippen gebracht. In figuur 2.4 zijn de bijbehorende kenmerken van de kernbegrippen weergegeven.



Figuur 2.3: schematische weergave van het conceptueel model



Figuur 2.4: kenmerken van de kernbegrippen

Het model is opgebouwd uit de definities die we op basis van de literatuur hebben vastgesteld in het theoretisch kader. In het midden van het model bevindt zich het netwerk, weergegeven door het gestippelde kader. Binnen dit netwerk zijn het de actoren die hun invloed uitoefenen op het besluitvormingsproces om daarmee hun doelstellingen te realiseren. Dit doen ze door gebruik te maken van strategieën waarmee ze het spel en de inhoud van het proces proberen te veranderen in hun voordeel. Daarmee is het interessant om te weten welke belangen c.q. doelstellingen de diverse actoren hebben. Deze belangen zijn bepalend voor de strategieën die ze hanteren. De besluitvorming is een grillig proces, waarbij het spel gespeeld wordt in verschillende rondes. De gebruikte strategieën kunnen per ronde veranderen, zoals ook afhankelijkheden kunnen veranderen. De meerwaarde is uiteindelijk afhankelijk van de genomen beslissingen in de besluitvorming, waarbij meerwaarde afhankelijk gesteld wordt van resultaten, de ervaren samenwerking en de mate waarin actoren tevreden zijn over het resultaat.

3. Operationalisering

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk vormt de overgang van theorie naar empirisch onderzoek. Vanuit het theoretisch kader zijn de drie bepalende begrippen uit de centrale onderzoeksvraag gedefinieerd. Met het definiëren van de begrippen hebben we een keuze gemaakt wat we wel en wat we niet betrekken in het onderzoek. Vervolgens hebben we ons conceptueel model gepresenteerd met daarin de relevante variabelen. De variabelen maken het mogelijk om de theoretische benadering om te zetten naar ‘uitingsvormen’ die de begrippen in de praktijk kunnen aannemen. Deze variabelen zijn dan ook het vertrekpunt bij het meetbaar maken van de theoretische begrippen. Met meetbaar maken wordt niet bedoeld het kwantificeren van de begrippen, maar het ‘waarneembaar’ maken van de variabelen.

3.2 Procesmanagement

3.3.1 Definitie

Procesmanagement is een managementdiscipline die gebaseerd is op de procesbenadering. In paragraaf 2.4.1 zijn vier kenmerken van de procesbenadering genoemd. Het komt er op neer dat de aandacht vooral ligt op de organisatie van het proces om er voor te zorgen dat de voor alle partijen meest bevredigende oplossing gevonden wordt. Omdat het proces bestaat uit interacties tussen actoren, formuleren we procesmanagement als volgt:

Procesmanagement is het faciliteren van interacties tussen actoren in spelen rondom beleid.

Procesmanagement gaat dus over *activiteiten* en niet over het institutioneel ontwerp van een project of proces. In de volgende paragraaf wordt procesmanagement dan ook geoperationaliseerd aan de hand van de in het theoretisch kader behandelde managementstrategieën.

3.3.2 Variabelen en indicatoren

In het theoretisch kader zijn op basis van de literatuur zeven managementstrategieën benoemd: uitstel van selectie, sociale verscheidenheid, inhoudelijke verscheidenheid, procesvoortgang, parallelle vervlechting van onderzoek en besluitvorming, doelvervlechting en besluitvorming. In onderstaande tabellen worden deze variabelen geoperationaliseerd met elk vijf indicatoren. Om het onderzoek zo objectief mogelijk te houden is er per indicator een aantal meetbare kenmerken vastgesteld, die het mogelijk maken om uit de empirische data indicatoren zichtbaar te maken.

Tabel 3.1: overzicht indicatoren van de strategie uitstellen van selectie van oplossingen

Variabele 1: Uitstel van selectie	Selectie van oplossingen uitstellen om premature cognitieve fixatie en patstellingen te voorkomen.
Indicator	kenmerken
Vetorecht	<ul style="list-style-type: none">• <i>Beslissingen vinden plaats op basis van unanimitieit</i>• <i>Actoren hebben de mogelijkheid zich te onttrekken aan beslissing</i>• <i>Beslissingen worden geblokkeerd door een of meer actoren</i>
Debat over organisatie interactieproces	<ul style="list-style-type: none">• <i>Actoren bespreken condities van interactie</i>• <i>Maken procesafspraken over besluitvorming</i>• <i>Voordat er over de inhoudelijke oplossing wordt gesproken, zijn er procesafspraken gemaakt</i>
Deelbeslissingen geen point of no return	<ul style="list-style-type: none">• <i>Eerder genomen beslissingen zijn later alsnog te wijzigen</i>• <i>Actoren doen geen onherroepbare toezeggingen</i>

Commitment van actoren aan proces	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Commitment aan proces ligt contractueel vast</i> • <i>Er zijn vooraf geen oplossingen geformuleerd</i> • <i>Gedrag van actoren is gericht zich op het proces van samenwerking</i>
Innovatieve ideeën	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Er is ruimte voor de inbreng innovatieve ideeën tijdens het proces</i> • <i>Na selectie worden geen innovatieve ideeën gepresenteerd.</i>

Tabel 3.2: overzicht indicatoren van de strategie creëren sociale verscheidenheid

Variabele 2: Sociale verscheidenheid	Verscheidenheid aan betrokken actoren creëren om cognitieve reflectie te bevorderen.
Indicator	kenmerken
Open toegang voor actoren in het proces	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aantal actoren wijzigt gedurende het proces</i> • <i>Er is vrije toegang voor actoren aan het begin van het proces</i>
Bescherming van core values	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Er is openheid over belangen van actoren</i> • <i>In overeenkomsten liggen de kernwaarden van actoren vast</i>
Inbreng van vertegenwoordigers van andere sectoren, netwerken of ondervertegenwoordigde meningen	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Nieuwe actoren brengen nieuwe kennis en of ideeën in</i> • <i>Dominante meningen zijn vertegenwoordigd in het proces</i>
Zware vertegenwoordiging	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Personen die actoren of deskundigheid vertegenwoordigen hebben ruime ervaring</i> • <i>Personen die actoren of deskundigheid vertegenwoordigen zijn een autoriteit op hun vakgebied</i>
Exit-regels	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aantal actoren wijzigt gedurende het proces</i> • <i>Partijen hebben de mogelijkheden vastgelegd voor het verlaten van het proces</i>

Tabel 3.3: overzicht indicatoren van de strategie creëren inhoudelijke verscheidenheid

Variabele 3: Inhoudelijke verscheidenheid	Verscheidenheid aan probleemdefinities en oplossingen om frame reflectie te bevorderen en asymmetrie te voorkomen
Indicator	kenmerken
Parallele ontwikkeling probleemdefinities en oplossingen	<ul style="list-style-type: none"> • <i>De probleemdefinitie verandert gedurende het proces</i> • <i>Oplossingen zijn aangepast aan een veranderde probleemdefinitie</i>
Creatieve competitie	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Meerdere actoren maken kans op de opdracht</i> • <i>Het ontwerp dat het beste voldoet aan de criteria wint</i> • <i>Ontwerpplannen bevatten nieuwe ideeën</i>
Frame reflectie	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Actoren staan open voor andere percepties</i> • <i>Frames van actoren ontwikkelen gedurende het proces</i>
Taalverschillen overbruggen	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Actoren zoeken naar overeenkomsten in plaats van verschillen</i> • <i>Er is begrip voor elkaars mening</i> • <i>Er is voldoende aandacht voor communicatie</i>
Alternatieve oplossingen	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Tot laat in het proces is er sprake van keuzemogelijkheden tussen verschillende alternatieven</i> • <i>Er is sprake van concurrerende alternatieven</i> • <i>Alternatieven hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van de gekozen oplossing</i>

Tabel 3.4: overzicht indicatoren van de strategie stimuleren voortgang van het proces

Variabele 4: Procesvoortgang	Het stimuleren van de voortgang van het proces om te voorkomen dat het proces stagneert of stil komt te liggen.
Indicator	kenmerken
Koppeling aan maatschappelijke vraagstukken en actuele ontwikkelingen	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Projectdoelstellingen sluiten aan bij actuele maatschappelijke opvattingen</i> • <i>Probleemdefinities en/of oplossingen sluiten aan bij ontwikkelingen die buiten het project liggen</i>
Koppel stagnerende spelen aan succesvolle spelen	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Spelen buiten het netwerk geven besluitvorming een impuls</i> • <i>Impasse wordt doorbroken door besluitvorming buiten het spel</i>
Conflicten zo diep mogelijk in het proces	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Conflicten hebben niet geleid tot vertraging van het proces</i> • <i>Conflicten werden buiten de primaire besluitvorming opgelost</i>
quick wins	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Er werden snelle (deel)resultaten geboekt</i> • <i>Snelle resultaten zijn gecommuniceerd naar de omgeving</i>
Omstreden beslissing	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Een nam een eenzijdige beslissing, die weerstand oproept bij andere actoren</i> • <i>Actoren worden actief n.a.v. een voor hen ongunstige beslissing</i>

Tabel 3.5: overzicht indicatoren van de strategie parallele vervlechting van onderzoek en besluitvorming

Variabele 5: Parallele vervlechting van onderzoek en besluitvorming	Parallele arena's van onderzoek en besluitvorming met elkaar verbinden voor gemeenschappelijke beeldvorming en het hanteren van conflicten.
Indicator	kenmerk
Onderscheid tussen onderzoeksarena (deskundigen) en besluitvormingsarena (stakeholders)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Er is onderscheid tussen deskundigen en actoren</i> • <i>Besluitvorming wordt beïnvloed door onderzoeksresultaten</i> • <i>De deskundige heeft een onafhankelijke positie t.o.v. de stakeholders</i>
Interactie tussen onderzoeks- en besluitvormingsarena.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Er is afstemming tussen onderzoekers en stakeholders</i> • <i>Besluitvorming wordt beïnvloed door onderzoeksresultaten</i>
Conflicten als onderzoeksvragen	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Depolitiseren van conflicten door nieuw onderzoek</i> •
Gezamenlijke onderzoeksopdracht	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Actoren hebben gezamenlijk onderzoeksvragen geformuleerd</i>
Consensus tussen experts en stakeholders over analyse	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Onderzoeksresultaten hebben overeenstemming tussen actoren en besluitvorming mogelijk gemaakt</i> • <i>Alle partijen stemmen in met de onderzoeksresultaten</i>

Tabel 3.6: overzicht indicatoren van de strategie bevorderen doelverlechting

Variabele 6: Doelverlechting	Het vervlechten van de doelen van zoveel mogelijk actoren om een voor alle actoren bevredigende oplossing te vinden.
Indicator	Betekenis
Ruime probleemdefinitie	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Alle actoren herkennen zich in het geformuleerde probleem</i> • <i>De probleemomschrijving belemmert actoren niet mee te werken aan oplossingen</i> • <i>Het probleem wordt vanuit verschillende invalshoeken beschreven</i>
Verklaring van meervoudige doelstelling	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Actoren verklaren dat er verschillende doelen (van actoren) tegelijkertijd worden nagestreefd</i> • <i>Er is sprake van conflicterende projectdoelstellingen</i>
Integraal ontwerp	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Het ontwerp van de oplossing komt tegemoet aan de belangen en eisen van actoren</i> • <i>Het ontwerp is voor alle partijen acceptabel</i>
Mitigerende maatregelen en (toekomstige) compensatie	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Door een beslissing benadeelde partijen hebben zicht op toekomstige compensatie</i> • <i>Benadeelde actoren bieden geen weerstand</i>
Package deal	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Besluit combineert meerdere problemen en oplossingen</i> • <i>Over de afzonderlijke problemen en oplossingen is geen overeenstemming</i>

Tabel 3.7: overzicht indicatoren van de strategie bevorderen van het selectieproces

Variabele 7: selectieproces bevorderen	Het selectieproces bevorderen om er voor te zorgen dat partijen gezamenlijk besluiten nemen.
Indicator	Betekenis
Afspraken over selectie	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Er is overeenstemming over procedures om tot selectie te komen</i> • <i>Actoren hebben vastgelegd wie, wanneer en hoe geselecteerd wordt</i> • <i>Actoren ervaren de selectie als veilig, waarin kernwaarden worden beschermd</i>
Afspraken over conflictmanagement, bezwaar en beroep procedures	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Voor bezwaar en beroep bestaan vastgelegde procedures</i> • <i>Problemen worden niet juridisch uitgevochten</i>
Selectie vindt plaats op het juiste moment	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Na selectie worden er geen concurrerende oplossingen meer gepresenteerd</i> • <i>Tijdens selectie bevinden zich buiten het proces geen stakeholders meer met blokkademacht Een besluit gaat niet in tegen kernwaarden van actoren</i> • <i>Er is breed draagvlak voor de gekozen oplossing</i>
Oplossing heeft steun van betrokken partijen	<ul style="list-style-type: none"> • <i>De oplossing heeft de steun van alle betrokken partijen</i>
Winst wordt laat uitbetaald	<ul style="list-style-type: none"> • <i>De oplossing levert aan het einde van het proces voor alle actoren iets op</i> • <i>Het is voor actoren onaantrekkelijk om tijdens het proces uit te stappen</i>

3.3 Meerwaarde

3.3.1 Definitie

Meerwaarde door publiek-private samenwerking duidt op een verschil tussen wat bereikt kan worden met de ‘traditionele aanpak’ en met publiek-private samenwerking. De ‘traditionele aanpak’, die verschilt per project, is dus het ijkpunt voor het bepalen van meerwaarde. Publiek-private samenwerking kan op verschillende manieren leiden tot meerwaarde. Deze verschillende vormen komen naar voren in de definitie: *Het bereiken van resultaten door samenwerking tussen publieke en private actoren, waarbij de resultaten zich onderscheiden door een combinatie van snellere realisatie, lagere kosten, synergie en hogere kwaliteit.*

Het gaat hier overigens over meerwaarde vanuit publiek perspectief. Het is immers de overheid die er voor kiest om projecten al dan niet door middel van publiek-private samenwerking tot stand te brengen. Voor die keuze is de verwachte meerwaarde cruciaal.

3.3.2 Variabelen en indicatoren

In de definitie die is vastgesteld voor het begrip meerwaarde zijn een aantal indicatoren opgenomen, die bepalend zijn voor de waarde van de definitie. Deze indicatoren zijn *snellere realisatie, kostenbesparing, synergie en hogere kwaliteit*. Net als bij de indicatoren van procesmanagementstrategieën zijn ook de indicatoren van meerwaarde vertaald naar objectieveerbare kenmerken. De indicatoren en bijbehorende kenmerken zijn in tabel 3.8 tot en met tabel 3.12 opgenomen. De kenmerken zijn ontleend aan het theoretisch kader.

Tabel 3.8: overzicht indicatoren van de meerwaarde snellere realisatie

Variabele 1: snellere realisatie	
Indicatoren	kenmerken
Verhoogde effectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> • Snellere uitvoering door betrokkenheid private actor bij eerdere fasen in het proces • Resultaten zijn acceptabel voor alle partijen
Ontbreken van vertragingen	<ul style="list-style-type: none"> • Werkzaamheden zijn klaar binnen afgesproken tijdslijnen • Actoren zijn akkoord over aanpak van werk • Er is onderling vertrouwen in elkaars deskundigheid en competentie
Vroegere start	<ul style="list-style-type: none"> • Marktpartijen zijn al in de ontwerpfase betrokken bij het project • Procedures en werkzaamheden lopen parallel

Tabel 3.9: overzicht indicatoren van de meerwaarde lagere kosten

Variabele 2: lagere kosten	
Indicatoren	kenmerken
Geen budgetoverschrijding	<ul style="list-style-type: none"> • Werkzaamheden vallen niet duurder uit dan begroot • Er vindt geen uitbreiding van budgetten plaats
Betere risicospreiding	<ul style="list-style-type: none"> • Risicoverdeling tussen publiek en privaat op basis van competentie • Door integrale benadering lagere risico's • Kwaliteit wordt getoetst door onafhankelijke deskundigen
Prijsverlaging	<ul style="list-style-type: none"> • Prijzen zijn marktconform • Door scopeverbreding dragen private partijen bij in de bekostiging van het project • De oplossing wordt goedkoper gerealiseerd door PPS

Tabel 3.10: overzicht indicatoren van de meerwaarde synergie

Variabele 3: synergie	
Indicatoren	kenmerken
Congruentie van doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking leidt tot nieuwe inzichten • Oplossingen zijn passend voor publieke en private partijen • Oplossingen voldoen aan meerdere doelstellingen • Tegengestelde belangen komen bij elkaar
Probleemoplossend vermogen	<ul style="list-style-type: none"> • Conflicten worden opgelost op het niveau waar ze ontstaan • Oorzaken worden vastgesteld en opgelost • Actoren tonen doorzettingskracht bij tegenvallers
Tevredenheid	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een breed draagvlak voor gekozen oplossingen • Vastgelegde doelstellingen worden gehaald • Aan alle belangen van actoren is voldaan

Tabel 3.11: overzicht indicatoren van de meerwaarde hogere kwaliteit

Variabele 4: hogere kwaliteit	
Indicatoren	kenmerken
Innovatieve oplossingen	<ul style="list-style-type: none"> • Gekozen en uitgevoerde oplossingen zijn vernieuwend • Het creatieve en innovatieve vermogen van marktpartijen is benut • Oplossing was niet tot stand gekomen zonder PPS
Experimentele werkwijzen	<ul style="list-style-type: none"> • Het effect van werkzaamheden is onbekend • Werkwijzen zijn nog niet eerder in de praktijk getest
State of the art	<ul style="list-style-type: none"> • Oplossingen zijn gebaseerd op de nieuwste technische ontwikkelingen • De uitvoerende werkzaamheden vinden plaats met de modernste materialen, machinerie en procedures • De kwaliteit van het opgeleverde werk is het hoogst haalbare niveau

3.4 Besluitvorming

3.2.1 Definitie

In het theoretisch kader is duidelijk geworden dat besluitvorming steeds vaker plaatsvindt binnen een netwerk. Ook hebben we gezien dat de actoren die deel uitmaken van het netwerk proberen het proces van besluitvorming te beïnvloeden. Bij publiek-private samenwerking is er dus sprake van interactie tussen publieke en private actoren. Belangrijk kenmerk van deze interactie is dat die horizontaal plaatsvindt. De overheid speelt als publieke actor niet langer de centrale rol, maar is slechts één van de actoren die doelen wil realiseren. Deze kenmerken komen terug in de definitie van besluitvorming zoals Teisman (1995) die heeft geformuleerd en in dit onderzoek als uitgangspunt wordt gebruikt:

Besluitvorming is een interactieproces tussen actoren met als doel het vinden van de meest bevredigende oplossing voor alle actoren die het proces beïnvloeden.

Om onderzoek te kunnen doen naar procesmanagementstrategieën is het dus van belang om in kaart te brengen (1) welke actoren op welke wijze het interactieproces beïnvloeden en (2) hoe het besluitvormingsproces zelf eruit ziet. Het onderscheid tussen deze twee stappen komt terug in de tweedeling die in de operationalisering van het begrip besluitvorming is aangebracht.

3.2.2 Variabelen en indicatoren

Het eerste deel van operationalisering betreft het in kaart brengen van de actoren. Hiertoe wordt er een actoranalyse uitgevoerd. In het theoretisch kader is het principe van de analyse toegelicht (Koppenjan en Klijn, 2004). De actoranalyse geeft inzicht in de vraag welke actoren om welke redenen meedoen in de besluitvorming binnen het netwerk. De vraag op welke wijze actoren deelnemen aan de besluitvorming, maakt onderdeel uit van de reconstructie van het besluitvormingsproces. In de actoranalyse laten we daarom strategieën van actoren en interactiepatronen tussen actoren achterwege. Een eigen toevoeging ten opzichte van de analyse van Koppenjan en Klijn is de vraag welke actor procesmanager is. Dat kunnen per casus overigens meerdere actoren zijn. In tabel 3.13 zijn de relevante variabelen en indicatoren weergegeven:

Tabel 3.13: overzicht indicatoren van de actoranalyse

Begrip	Variabelen	Indicatoren/vragen
Besluitvorming: <i>Een interactieproces tussen actoren met als doel het vinden van de meest bevredigende oplossing voor alle actoren die het proces beïnvloeden.</i>	Actoren	<ul style="list-style-type: none"> • Welke actoren zijn in staat om een oplossing te forceren? • Voor welke actoren is er sprake van een probleem? • Welke actoren hebben belang bij een oplossing? • Welke actoren willen actief bijdragen aan een oplossing?
	Percepties	<ul style="list-style-type: none"> • Welke opvatting heeft de actor over het uitvoeren van infrastructurele projecten? • Waardoor wordt deze opvatting veroorzaakt? • Welke oplossingen ziet de actor? • Hoe kijkt de actor naar de andere actoren in het netwerk?
	Afhankelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> • Beschikt de actor over belangrijke middelen? • Wat is de vervangbaarheid van deze middelen? • Wat is het belang van deze middelen voor andere actoren?
	Procesmanager	<ul style="list-style-type: none"> • Welke actor stelt zich op als procesmanager?

Het tweede onderdeel van de operationalisering van het begrip besluitvorming betreft reconstrueren van het besluitvormingsproces. Het uitvoeren van deze reconstructie gebeurt op basis van de reconstructiemethode van Teisman (1995). Voor dit onderdeel van het onderzoek wordt alleen stap 1 van de methode uitgevoerd. Dit betreft het op chronologische wijze in kaart brengen van het proces en leidt tot een lijst van beslismomenten. In deze reconstructie wordt gezocht naar cruciale beslissingen, omdat die een besluitvormingsronde afsluiten. Zoals ook het theoretisch kader al is gezegd, wordt het belang van stap 2 en 3 van de methode wel onderschreven, op een andere manier vormgegeven, passend binnen de doelstelling

van het onderzoek. Het vaststellen van de cruciale beslissingen is van belang, omdat de verwachting is dat voorafgaand aan een cruciale beslissing het gebruik van procesmanagement beter zichtbaar te moeten zijn. Daarnaast wordt door de aanwezigheid van meerdere rondes het aantal onderzoeksobjecten groter, wat de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede komt. In tabel 3.14 zijn de indicatoren weergegeven voor de variabele ‘cruciale beslissing’. Deze indicatoren zijn ontleend uit de theorie van Teisman (1995) over complexe besluitvorming.

Tabel 3.14: overzicht indicator van besluitvorming

Begrip	Variabelen	Indicatoren
Besluitvorming: <i>Een interactieproces tussen actoren met als doel het vinden van de meest bevredigende oplossing voor alle actoren die het proces beïnvloeden.</i>	Cruciale beslissing	<ul style="list-style-type: none"> Actoren verwijzen regelmatig naar eerder genomen beslissingen Een beslissing wordt gebruikt als referentiekader voor vervolgactiviteiten Actoren passen hun strategie aan na een beslissing

3.4 Uitvoeren van de operationalisering

3.4.1 scoren van kenmerken

Voor het vaststellen van de aanwezigheid van meerwaarde en het gebruik van strategieën is in documenten gezocht naar de kenmerken die per indicator zijn vastgesteld. De mate waarin kenmerken in de documenten aanwezig zijn is uiteindelijk terug te herleiden tot de aanwezigheid van meerwaarde en het gebruik van strategieën. Samen met de uitkomsten van de interviews en de door de geïnterviewden ingevulde vragenlijst kan er meer gezegd worden over de relatie tussen meerwaarde en procesmanagement. Om de aanwezigheid van de kenmerken te scoren is er een kleurencode toegekend aan kenmerken die gevonden zijn. Deze waardering is gegeven op basis van een schaal met drie mogelijkheden. Objectiviteit staat in dit onderzoek voorop. Echter, mocht een of meerdere kenmerken niet expliciet zichtbaar zijn, maar kan uit de beoordeelde tekst wel impliciet worden opgemaakt dat er sprake is van een kenmerk, is het aan de professionaliteit van de onderzoeker om kenmerk wel of niet te scoren.

Tabel 3.15: scoringswaarden

Code	Omschrijving
	Kenmerk niet aanwezig
	Kenmerk in enige mate aanwezig
	Kenmerken zijn duidelijk aanwezig

3.4.1 Uitwerking van de vragenlijst

Een onderdeel van het interview is de vragenlijst. Aan de geïnterviewden is na afloop van het gesprek gevraagd om de vragenlijst in te vullen. De vragen zijn gekoppeld aan de in de operationalisering vastgestelde indicatoren. De vragen van de vragenlijst zijn opgenomen in bijlage F. De antwoorden van de vragenlijst zijn verwerkt in een datamatrix, waarbij de antwoorden zijn omgezet naar logische waarden (altijd = 5, vaak = 4, etc.). Van de uitslagen is vervolgens een gemiddelde vastgesteld en ten slotte zijn de resultaten in grafiekvorm gepresenteerd.

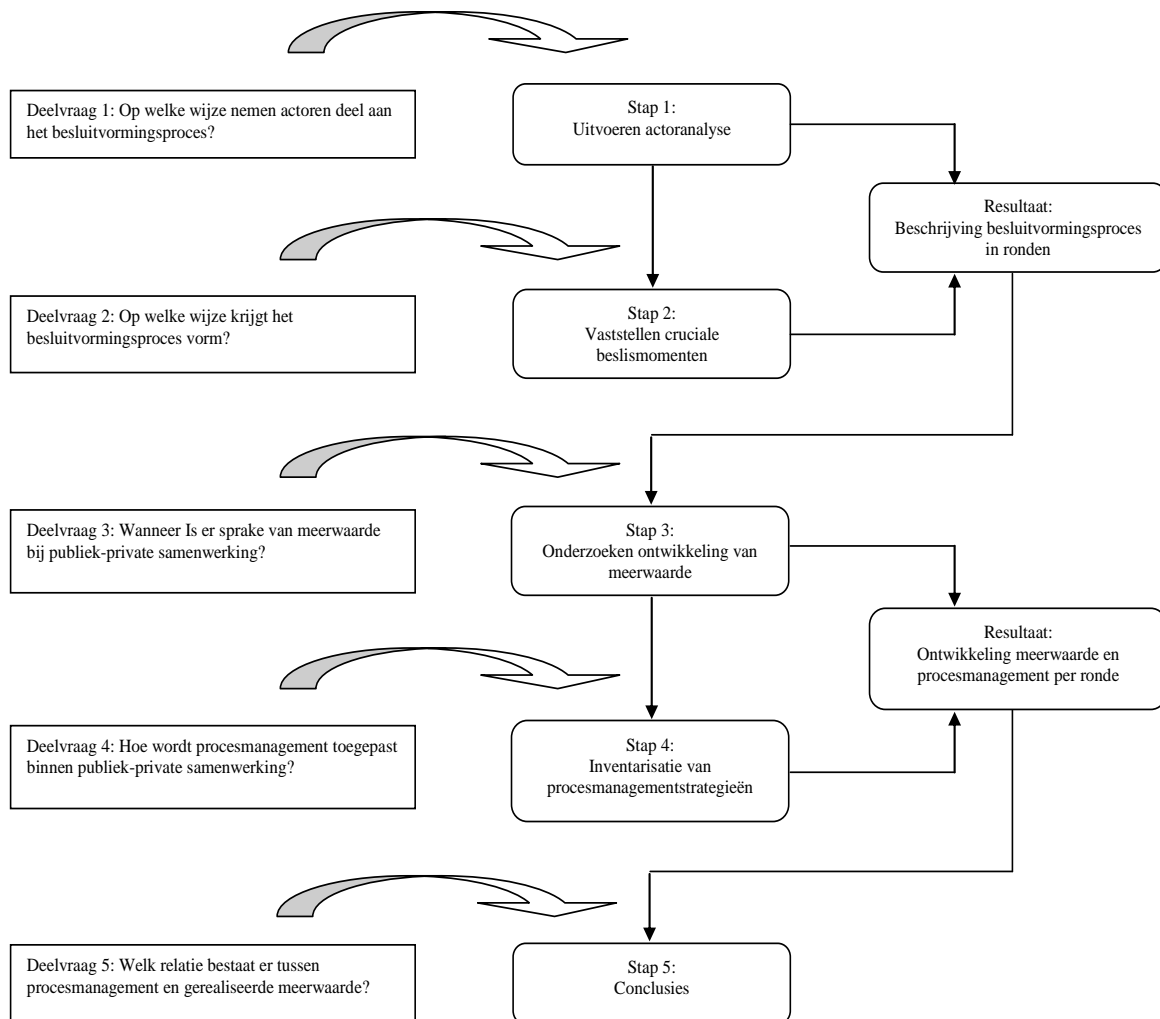
4. Onderzoeksverantwoording

4.1 Van verkenning naar onderzoek

In dit hoofdstuk leggen we verantwoording af over de wijze waarop het onderzoek is opgezet en welke onderzoeksmethoden zijn gehanteerd. Het onderzoek is uitgevoerd met een vooraf bepaalde en gestructureerde opzet. De relevante begrippen die in het onderzoek betrokken zijn komen voort uit het theoretisch kader en zijn eerder al gedefinieerd als procesmanagement, besluitvorming en meerwaarde. Bij de theoretische verkenning is ‘het geheugen van de wetenschap geraadpleegd. Relevante vragen waar we ons op gericht hebben zijn ‘wat is er al bekend?’, ‘welke onderzoeksmethoden worden er gebruikt?’ en ‘wat kunnen we leren van eerder uitgevoerd onderzoek?’ De theoretische verkenning heeft ons naast een begrippenkader ook mogelijke verklaringen gegeven voor het door ons geschetste probleem. Het begrippenkader hebben we vertaald naar een eigen onderzoeksmodel, die we gebruikt hebben om het empirisch deel van ons onderzoek vorm te geven. Voor de theoretische analyse is gebruikt gemaakt van de bestaande wetenschappelijke literatuur, wetenschappelijke artikelen en informatie beschikbaar gesteld door het internet.

4.2 Onderzoeksdesign

Ieder onderzoek begint met een opzet. In figuur 4.1 hebben we schematisch weergegeven in welke stappen het onderzoek heeft plaatsgevonden.



Figuur 4.1: onderzoeksopzet

Met iedere stap uit het onderzoek beantwoorden we een deelvraag. De beschrijving van het besluitvormingsproces gebeurt in twee stappen. Eerst brengen we het netwerk rondom het project in kaart en daarna stellen we vast welke cruciale beslismomenten er zijn. Voor het in kaart brengen van het netwerk voeren we een actoranalyse uit. In de analyse beschrijven we de relevante actoren, kijken we welke percepties zij hanteren en onderzoeken we de afhankelijkheidsrelaties. Voor het in kaart brengen van het besluitvormingsproces maken we gebruik van het rondommodel van Teisman. Om de cruciale beslismomenten te kunnen vaststellen is het noodzakelijk om een analyse op de beslismomenten te doen, waarbij de rondom in het proces in beeld gebracht worden door het creëren van een chronologisch overzicht. Het resultaat van stap 1 en stap 2 geeft het eerste (deel)resultaat in het onderzoek: een beschrijving van het besluitvormingsproces. Dit resultaat is weer het vertrekpunt voor stap 3 (ontwikkeling meerwaarde) en stap 4 (inventarisatie procesmanagementstrategieën). Concreet betekent dit dat stap drie en vier uit de onderzoeksopzet herhaald worden voor iedere ronde in het besluitvormingsproces. Ten slotte komt het in stap 5 tot een beoordeling van de gevonden resultaten uit het onderzoek. Gezamenlijk leidt dit tot meer inzicht in de relatie tussen de aanwezigheid van meerwaarde en het gebruik van procesmanagement.

4.3 Empirisch onderzoek

Voor het empirisch deel van dit onderzoek hebben we de relevante theoretische begrippen vertaald naar meetbare, objectieve indicatoren. Met het operationaliseren maken we de overgang naar het empirisch onderzoek. Er zijn keuzes gemaakt welke theoretische elementen uit de verkenning wel en niet zijn meegenomen in het onderzoek. De variabelen (uitingsvormen) van de begrippen zijn bepaald. Ten slotte zijn de variabelen meetbaar gemaakt door het benoemen van indicatoren. Op basis van documentanalyse en interviews wordt vastgesteld in hoeverre variabelen te zijn herleiden naar de onderzochte cases.

4.3.1 Onderzoeksstrategie

Voor het empirisch onderzoek is gekozen voor de onderzoeksstrategie van de gevalsstudie. De keuze voor de gevalsstudie komt voort uit de gekozen probleemstelling. Het onderzoek richt zich op de vraag hoe procesmanagement bijdraagt aan het creëren van meerwaarde bij publiek-private samenwerking. Eerder is vastgesteld dat de verschijningsvormen van PPS en de definitie van meerwaarde niet eenduidig is vast te stellen. Ieder PPS-project is uniek in zijn vorm en uitvoering. Dit karakter vraagt dan ook om empirisch onderzoek via gevalsstudie.

Casuselectie

Voor dit onderzoek is de keuze gevallen op twee projecten, namelijk ‘A2 Maastricht’ en ‘A2 Hooggelegen’. Bij het selecteren is gezocht naar enige homogeniteit tussen de cases. De verwachting is dan ook dat in beide cases hetzelfde resultaat gevonden wordt. Deze keuze verhoogt de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Bij de selectie van de projecten zijn dan ook een aantal criteria gebruikt om de homogeniteit te versterken. Bij de zoektocht naar vergelijkbare projecten is toch gebleken dat ieder project uniek is en haar eigen specifieke kenmerken heeft. De belangrijkste criteria voor de keuze zijn geweest: type project, een publiek-private samenwerkingsverband en aanbestedingsvorm. Een vergelijk tussen beide projecten op basis van criteria en kenmerken is opgenomen in tabel 4.1.

Tabel 4.1: overzicht van criteria en kenmerken

criterium	A2-maastricht	A2-Hooggelegen
Type project	Infrastructuur/gebiedsontwikkeling	Infrastructuur
PPS-model	Concessie	SAV
Aanbestedingsvorm	Concurrentiegericht dialoog	Concurrentiegericht dialoog
Projectomvang	Ca. € 785 miljoen	Ca. € 160 miljoen
Framing	Succesvol /innovatief	Succesvol /innovatief

Het eerste criterium is het type project. Beide projecten betreffen infrastructurele bouwprojecten. Onderdeel van de projecten is ook een stuk gebiedsontwikkeling. Bij A2 Maastricht gaat daarbij om vastgoedontwikkeling, bij A2 Hooggelegen is de gebiedsontwikkeling gericht op natuurcompensatie en de integratie van de A2 in de Vinex-wijk Leidsche Rijn. Een ander criterium is de werkwijze van de aanbesteding. In beide projecten zijn private partijen in de ontwerpfase betrokken bij het project. Deze betrokkenheid komt voort uit de keuze voor de procedure van concurrentiegerichte dialoog. Concurrentiegerichte dialoog is bedoeld voor complexe aanbestedingen, waarbij de technische, juridische of financiële specificaties vooraf lastig te bepalen zijn. In een geheime procedure gaan marktpartijen in overleg met de aanbestedende organisatie om zo te komen tot het beste ontwerpplan. Ten slotte kennen beide cases ook een vergelijkbare ‘framing’ strategie. In de media en op projectsite worden beide projecten neergezet als innovatief en succesvol, waarbij het begrip PPS nadrukkelijk een rol speelt.

4.3.2 Onderzoeksmethodiek en technieken

Inhoudsanalyse

De methode die is gebruikt het analyseren van documentatie uit de cases is die van inhoudsanalyse. Het materiaal betreft primair materiaal, dat voornamelijk is geraadpleegd via openbare bronnen, voornamelijk internet. Daarnaast zijn er ook documenten beschikbaar gesteld door de projectbureaus die aan de projecten zijn verbonden. Interessant aan deze bronnen is dat ze een neerslag zijn van gedrag van betrokkenen bij het project en dat de inhoud een boodschap verkondigt (van Thiel, 2007). De geselecteerde documentatie is gebruikt om onderzoek te doen naar alle drie de kernbegrippen. Bij de analyse van de data voor de begrippen zijn de documenten beoordeeld op aanwezigheid van de indicatoren. Gekeken is welke kenmerken uit de operationalisering terugkomen in de geselecteerde documenten, expliciet dan wel impliciet. Daar waar sprake is van impliciete kenmerken is het aan de professionaliteit van de onderzoekers overgelaten om wel of geen waardering toe te kennen.

Interviews

Het door ons uitgevoerde onderzoek naar het gebruik van procesmanagement binnen netwerken is gedeeltelijk gekleurd door verwachtingen, belangen, ervaring en kennis van de aanwezige partijen en actoren. Dit heeft gevolgen voor het houden van de interviews. De interviews zijn enerzijds gebruikt om bepaalde resultaten uit de inhoudsanalyse te toetsen, anderzijds om juist helder te krijgen hoe de hierboven genoemde kleuringen de beleving van de geïnterviewden hebben beïnvloed. Om een uitspraak te kunnen doen over de vraag in hoeverre procesmanagement is toegepast, is het belangrijk om door te vragen naar achtergronden en verdieping aan te brengen in de gegeven antwoorden. Bij volledig gestructureerde interviews is het lastig om door te vragen, bij open interviews bestaat het risico dat de antwoorden onvoldoende aansluiten op de doelstelling van het onderzoek en dat maakt de betrouwbaarheid (consistentie) van het onderzoek kleiner. Daarom is voor het uitvoeren van interviews gekozen voor het semigestructureerde interview. Er is een beperkt aantal vragen geformuleerd, met als doel antwoord te krijgen op de vraag of er sprake is van meerwaarde, welke strategieën zijn gebruikt en wie de procesmanager is. Deze structuur is toegepast op een aantal cruciale beslissingen die het resultaat zijn van de in een eerder stadium uitgevoerde reconstructie van het besluitvormingsproces. Deze vragen zijn als bijlage opgenomen (zie bijlage E). De vraagstelling is zo neutraal mogelijk te houden, zodat er niet wordt aangestuurd op een waardeoordeel. Door de beperkte vraagstelling wordt voldoende ruimte gelaten om dieper in te gaan op antwoorden van de geïnterviewde personen. Om de interviews op een eenduidige wijze uit te voeren is er een interview handleiding opgesteld, die ook vooraf aan de geïnterviewden is verstrekt.

De interviews zijn op locatie afgenomen bij vertegenwoordigers van diverse betrokken partijen. De geïnterviewden zijn gekozen op basis van hun rol binnen de PPS en betrokkenheid bij het besluitvormingsproces, bereidheid en beschikbaarheid. Het gesprek heeft plaatsgevonden zonder aanwezigheid van derde personen. In de tabellen 4.2 en 4.3 is voor beide projecten een overzicht opgenomen van de geïnterviewde personen.

Tabel 4.2: overzicht van geïnterviewde personen casus A2 Maastricht

Naam	Organisatie	Functie
Dhr. L. Prompers	Projectbureau A2maastricht	Directeur projectbureau A2 Maastricht
Dhr. J. Geurts	Projectbureau A2maastricht	Gebiedsmanager
Dhr. O. de Jong	Gemeente Maastricht	Sr. beleidsmedewerker Stadsontwikkeling
Dhr. F. van de Kerk	Avenue 2	Directeur Avenue 2
Dhr. A. Lutters	A2 Buurtenplatform	Voorzitter A2 Buurtenplatform

Tabel 4.3: overzicht van geïnterviewde personen casus A2 Hooggelegen

Naam	Organisatie	Functie
Mevr. M. Nissink	Projectbureau A2 Hooggelegen	Omgevingsmanager alliantie
Dhr. E. van Haastregt	Projectbureau A2 Hooggelegen	Contractmanager alliantie
Dhr. J. Scheublin	Projectbureau Leidsche Rijn	Projectmanager
Dhr. M. Jong	AMI Consultancy	Procesbegeleider AMT

Vragenlijst

Derde en laatste onderdeel van het onderzoek is het gebruik van een vragenlijst met een klein aantal respondenten, namelijk de personen die worden geïnterviewd. Doel van de vragenlijst is om de opvatting van de geïnterviewden over de bereikte meerwaarde en de gebruikte strategieën boven water te krijgen. De vraag is of de geïnterviewde personen het gebruik van procesmanagement strategieën binnen het project herkennen en of ze de aanwezigheid van meerwaarde ervaren. Voor het ontwerp van de vragen zijn de indicatoren gebruikt, die in de operationalisering zijn vastgesteld. Om de betrouwbaarheid en de validiteit te verhogen zijn er meerdere indicatoren van een variabele in de vragenlijst opgenomen. Controlevariabelen zijn in deze vragenlijst niet gebruikt. De vragenlijst is niet anoniem en de betrokkenheid van de geïnterviewden is al eerder vastgesteld bij het selecteren van de personen voor de interviews. Voor de beantwoording is voor alle vragen de een vijf punts schaalverdeling toegepast (altijd, vaak regelmatig, soms, nooit)

4.4. Betrouwbaarheid en validiteit

De meerwaarde van gevalsstudie ligt vooral in het gegeven dat de nieuwe kennis die wordt opgedaan gebruikt kan worden om nieuwe theorieën te vormen of bestaande te verbeteren. Een veel voorkomend probleem bij gevalsstudies met betrekking tot betrouwbaarheid zijn het beperkte aantal onderzoekseenheden (Van Thiel, 2007). Dit hebben we deels opgelost door het toepassen van het principe van triangulatie. Het verzamelen van de empirische informatie vindt op meerdere manieren plaats. Naast documenten uit diverse informatiebronnen worden er ook interviews gehouden met direct betrokkenen bij de projecten. Tevens is het aantal onderzoekseenheden vergroot door het besluitvormingsproces te verdelen in een aantal ronden. Per ronde wordt gekeken naar de mate en de vorm van procesmanagement en naar de ontwikkeling van meerwaarde. De vastlegging van de gegevens uit de analyse heeft plaatsgevonden in Excel. Via een matrix zijn de documenten getoetst op de aanwezigheid van de indicatoren en is de relatie vastgelegd door middel van tekstfragmenten en toelichtingen. Door deze wijze van vastlegging is het gelukt om het overzicht te behouden bij het beoordelen van de vele documenten en informatie en bij de datareductie. Wij zijn van mening dat met deze aanpak op zo'n objectief mogelijk wijze de navolgbaarheid, overdraagbaarheid en aannemelijkheid gewaarborgd is.

Om de geldigheid van het onderzoek te vergroten is veel aandacht besteed aan de operationalisering van de begrippen. Door het gebruik van meerdere indicatoren per dimensie en het toepassen van eenduidigheid zijn de begrippen geobjectiveerd. Om de meetbaarheid van de indicatoren verder te vergroten is aan alle indicatoren een betekenis toegekend.

5. Onderzoeksresultaten A2 Maastricht

5.1 Inleiding

5.1.1 Projectomschrijving

Door Maastricht loopt de doorgaande route A2/E25. In Maastricht gaat de A2 over in de N2, met stoplichten, kruisingen en oversteekplaatsen. Dat leidt tot aanzienlijke verkeersoverlast, zowel als het gaat om de doorstroming, als sluipverkeer en de bereikbaarheid van de regio. Daarnaast hebben de regionale partijen deze verkeersproblematiek bijvoorbeeld ook verbonden aan de leefbaarheid van de omliggende wijken. Om tot een oplossing te komen werken Rijkswaterstaat de provincie Limburg en de gemeente Maastricht en Meersen samen in het project A2 Maastricht. Het doel van het project



Figuur 5.1: gestapelde tunnel uit de 'Groene Loper'

hebben de partijen in de samenwerkingsovereenkomst A2-Maastricht 2006 integraal omschreven:

- Verbeteren van de doorstroming van het A2-gebonden verkeer naar autosnelwegkwaliteit;
- Verbeteren van de bereikbaarheid van Maastricht en omgeving;
- Verbeteren van het leefklimaat en de verkeersveiligheid in de langs de A2-passage liggende buurten;
- Wegnemen van de barrièrewerking van de A2-passage;
- Mogelijk maken dat via stedelijke vernieuwing de buurten aan weerszijden van de A2 passage meer integreren.

De aanbestedingswedstrijd (concurrentiegericht dialog) is gewonnen door Avenue2. Dat is een consortium van negen verschillende bedrijven. Het plan van Avenue2 heet de 'Groene Loper'. Het plan omvat op hoofdlijnen:

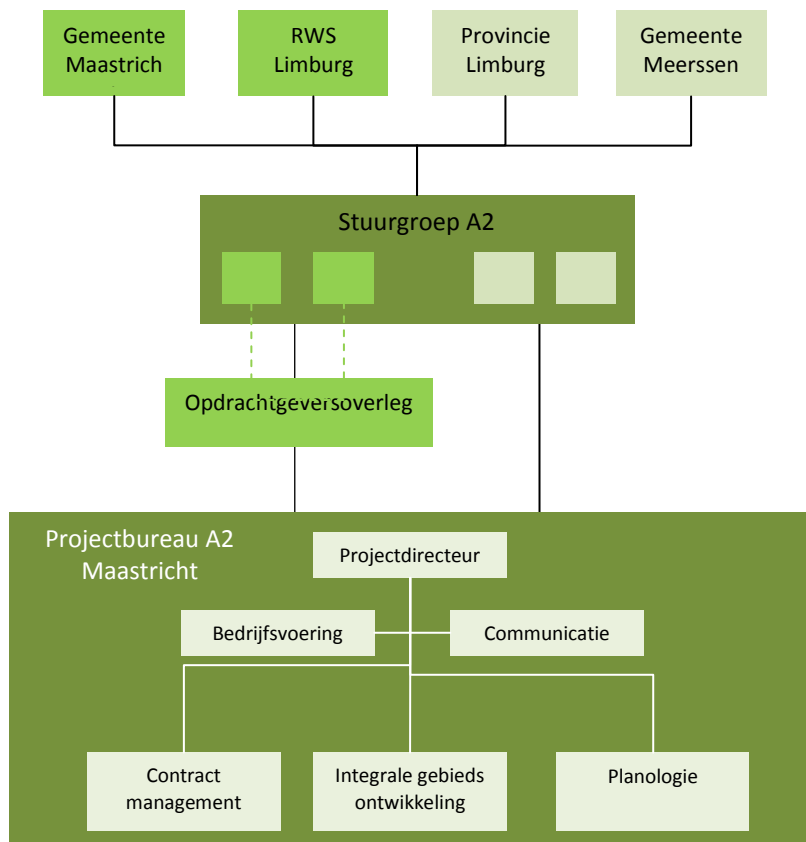
- volledige verknoping van A2 en A79;
- nieuwe verbindingsweg tussen A2/A79 en bedrijventerrein Beatrixhaven;
- de Groene Loper: een groen, recreatief lint voor fietsers en voetgangers dat zich van Vaeshartelt naar Céramique door de stad slingert;
- veel verkeerscapaciteit onder de grond: een gestapelde tunnel met 2x2 tunnelbuizen en een lengte van 2,3 kilometer;
- op de tunnel een rustige, sociaal veilige parklaan, alleen voor bestemmingsverkeer;
- een vastgoedplan met allure en flexibiliteit dat als vanzelfsprekend aansluit bij de aanwezige kwaliteit van de omgeving;
- goede bereikbaarheid tijdens de bouw: éénmalige omlegging van de A2;

Het totale collectieve projectbudget bedraagt € 785 miljoen. In 2010 zijn alle wettelijke procedures afgerond, waardoor in 2011 met de uitvoering is gestart.

5.1.2 Publiek-publieke samenwerking

Omdat er vier publieke partijen betrokken zijn bij het A2 Maastricht, is er in het project veel aandacht voor de publiek-publieke samenwerking. In de Bestuursovereenkomst 2003 spraken de vier publieke actoren af een gezamenlijke projectorganisatie in te richten. De sturing van het project A2 Maastricht is in handen van de Stuurgroep A2. In de stuurgroep zijn de gemeente Maastricht, Rijkswaterstaat, provincie Limburg en

gemeente Meerssen met respectievelijk een wethouder, hoofdingenieur-directeur, gedeputeerde en wethouder vertegenwoordigd. Het voorzitterschap van de stuurgroep A2 wordt vervuld door een (andere) wethouder van de gemeente Maastricht.



Figuur 5.2: organigram projectorganisatie 'A2 Maastricht'

De uitvoering van het project is in handen van het projectbureau A2 Maastricht. Het projectbureau telt ongeveer 40 fte., de medewerkers zijn afkomstig van de moederorganisaties, voornamelijk Rijkswaterstaat en de gemeente Maastricht. Rijkswaterstaat en de gemeente Maastricht zijn overigens ook de formele opdrachtgever en overleggen gezamenlijk in het Opdrachtgeversoverleg. Zij vervullen de contractuele opdrachtgeverrol richting de (private) opdrachtnemer A2 Avenue. Dat betekent dat Rijkswaterstaat en de gemeente Maastricht toezien op de juiste uitvoering van de in het contract vastgelegde opdracht door Avenue2 en een rechtmatige besteding van het budget. De onderlinge taakverdeling en de uitvoering van het toezicht is vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst.

5.1.3 PPS-model

In 1999 benoemde het Rijk A2 Maastricht als een potentieel PPS-project, met name vanwege de mogelijk kostenbesparende aanpak. Omdat het Rijk in 1999 nog geen budget beschikbaar stelde voor het project, ontwikkelden de regionale partijen een PPS-model. In een marktverkenning in 2003, geven de partijen aan wat ze willen bereiken met het vroegtijdig inschakelen van marktpartijen:

- *innovatieve voorstellen over integrale ontwikkeling van infrastructuur en vastgoed;*
- *een garantie op de balans tussen kosten en opbrengsten en*
- *voor een zo gunstig mogelijke prijs/kwaliteitsverhouding.*

In algemene zin is de PPS in A2 Maastricht een concessiemodel. Dat betekent dat er geen sprake is van samenwerking in een partnerschap. De verhouding tussen de publieke en private partijen is dan ook een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie op basis van een contract. Toch wordt A2 Maastricht een PPS genoemd, vanwege de volgende bouwstenen van het arrangement.

1. DB (Design & Build)

Het contract tussen de publieke partijen en het private consortium is een DB-contract. De afkorting 'DB' staat voor design en build, oftewel ontwerp en uitvoering. Het ontwerp en de uitvoering worden dus uitbesteed in één contract en aan één partij. De veronderstelling achter deze integratie is dat de kwaliteit van het ontwerp toeneemt, als de partij die het ontwerp maakt het ook moet uitvoeren. De ontwerprisico's liggen dan immers bij deze partij. Bij A2 is de private partij overigens een consortium (Avenue2) van negen bedrijven.

2. Concurrentiegerichte dialoog vroeg in het proces

De concurrentiegerichte dialoog is een Europese aanbestedingsprocedure. Het principe van de procedure is dat overheden in dialoog met een aantal geselecteerde marktpartijen (minimaal 3) tot een oplossing komen voor het complexe probleem. Het proces is gebonden aan strikte regels en geheimhouding. Deze procedure is bedoeld voor complexe en geïntegreerde projecten, waarvan de aanbesteder de technische of juridische aspecten lastig kan specificeren. De aanbesteder maakt dus gebruik van de kennis en ervaring van private partijen. Bij A2 Maastricht was ook sprake van een dergelijke complexe opgave, vanwege de meervoudige problematiek. Het belang van de concurrentiegerichte dialoog is de vervlechting met de publieke besluitvormingsprocedures. Pas ná de concurrentiegerichte dialoog is de tweede fase van de Tracéwetprocedure en bestemmingsplanprocedure afgerond (zie bijlage G voor het procedureschema). Dat betekent dat het Tracébesluit en het bestemmingsplan konden worden aangepast aan het winnende plan van de concurrentiegerichte dialoog. Dit versterkt het PPS-model, omdat er meer ruimte is voor private inbreng dan wanneer de concurrentiegerichte dialoog plaatsvindt ná het Tracébesluit.

3. Integrale aanpak gebiedsontwikkeling en infrastructuur

Bij A2 Maastricht zijn de aanleg van infrastructuur en gebiedsontwikkeling geïntegreerd in één contract. De veronderstelling achter deze benadering is dat deze combinatie van gebiedsfuncties in één project synergie op kan leveren. Zo kunnen marktpartijen het winstpotentieel vergroten door infrastructuur zó te ontwerpen dat er kansen ontstaan voor het ontwikkelen van vastgoed. Deze integrale benadering maakt de PPS dus aantrekkelijk voor marktpartijen.

5.2 Actoranalyse

De belangrijkste actoren zijn in de vorige paragraaf al naar voren gekomen. Aan de publieke kant van het project zijn dat Rijkswaterstaat, provincie Limburg en de gemeenten Maastricht en Meerssen. De private partij die de aanbestedingswedstrijd heeft gewonnen is Avenue2. Vanuit de omgeving van het project wordt het A2 Buurtenplatform betrokken bij de analyse. In het vervolg van deze paragraaf worden de actoren vergeleken op basis van hun doelstellingen, percepties over probleem en oplossingen en hun middelen.

5.2.1 Doelstellingen

Tabel 5.1: doelstellingen van actoren A2 Maastricht

Actor	Doelstellingen
Min van I&M	Integrale gebiedsontwikkeling (Nota Mobiliteit) Intensivering publiek-private samenwerking Trans Europees netwerk (TEN) versterken
Provincie Limburg	Ruimtelijk-economische ontwikkeling stedelijke netwerk Zuid Limburg Profiteren van internationale hoofdverbindingssassen (A2, A67, A76) Soepele afhandeling van het regionale verkeer Oplossen knelpunt A73 Zuid Limburg aantrekkelijk houden als vestigingsplaats voor producerende bedrijven

Gemeente Maastricht	Ontvlechting (inter)nationaal, regionaal en lokaal verkeer Betere bereikbaar van de stad Ruimtelijk/economische ontwikkeling Sociaal-maatschappelijke ontwikkeling
Gemeente Meerssen	Terugbrengen sluipverkeer door verknoping A2/A79 en verbindingsweg tussen A2/A79 en bedrijventerrein Beatrixhaven Verkeersveiligheid / leefbaarheid
Avenue2 (Consortium)	Hoge vastgoedopbrengst Lage transactiekosten
A2 Buurten platform	Verminderen overlast bewoners tijdens uitvoering Invloed van burgers op besluitvormingsproces

Wat direct opvalt in bovenstaande tabel zijn de meervoudige doelstellingen die actoren hebben ten aanzien van het project A2 Maastricht. In de verkenning van de theorie is toegelicht dat actoren ook tegengestelde doelen kunnen hebben. Dat geldt ook voor de doelstellingen van de actoren bij A2 Maastricht, die niet allemaal congruent zijn aan elkaar. Dat geldt bijvoorbeeld voor de doelstellingen ten aanzien van bereikbaarheid en doorstroming. Het ministerie van I&M heeft bijvoorbeeld het versterken van het Trans Europees netwerk (TEN). Dat ligt niet automatisch in het verlengde van de doelstellingen van de gemeente Maastricht en de provincie Limburg, die de bereikbaarheid van Maastricht en de regio willen versterken. Dat laatste vraagt bijvoorbeeld om extra afslagen die de doorstroming op het TEN kunnen verminderen. Maar ook de doelstellingen van de gemeente Maastricht en de provincie Limburg kunnen conflicteren. Dat geldt bijvoorbeeld als er in de uitvoering sprake is van tegenvallers en binnen het project onderdelen geschrapt moeten worden. De gemeente Maastricht zal dan zoveel mogelijk de maatregelen die de bereikbaarheid van de stad garanderen willen behouden.

5.2.1 Percepties

Tabel 5.2: percepties over problemen en oplossingen van actoren A2 Maastricht

Actor	Probleem	Oplossing
Min van I&M (Rijk)	Aanvankelijk: Niet urgent genoeg en probleem van de regio Later: Vanwege publieke samenwerking en PPS is problematiek toch urgent	Aanvankelijk: Toltunnel Later: Ondertunneling via PPS-constructie
Provincie Limburg	-verslechterde bereikbaarheid van de regio verminderde aantrekkelijkheid van Limburg als vestigingsplaats voor bedrijven.	Verknoping A2 A29 Ondertunneling Rijk speelt cruciale rol
Gemeente Maastricht	Bereikbaarheid, leefbaarheid en groeipotentie van de stad zijn in het geding	Integrale aanpak van stadsontwikkeling en infrastructuur, ondertunneling
Gemeente Meerssen	Sluipverkeer zorgt voor onveiligheid en geeft veel overlast	Verknoping A2/A79 en ontsluiting van Beatrixhaven
Avenue2 (Consortium)	Complexe opgave vanwege verschillende belangen	Vervlechting van doelen en belangen van de publieke actoren
A2 Buurten platform	Overlast door bouwwerkzaamheden, gevolgen van sloop	Draagvlak onder bevolking, verminderde overlast.

De percepties van actoren zijn een belangrijke basis voor de manier waarop partijen betrokken zijn bij het project. Het meest in het oog springend zijn de percepties van het Rijk, die een ontwikkeling hebben doorgemaakt. Hoewel de regio al sinds de jaren '80 de A2 problematiek bij het Rijk aankaartte, maakte het Rijk pas met de bestuursovereenkomst in 2003 de benodigde middelen vrij. Steeds was de problematiek in en rond Maastricht voor het Rijk blijkaar niet urgent genoeg om de hoogste prioritering in het Meerjaren Infrastructuurprogramma te krijgen. De bestuursovereenkomst 2003 vormt dus een wending in de perceptie

van het Rijk over de A2 problematiek in Maastricht. Opvallend is dat het Rijk de probleemdefinitie van de gemeenten Maastricht, Meerssen en de provincie Limburg in de bestuurovereenkomst integraal overneemt.

Hoewel de drie regionale partijen verschillende opvattingen hebben over het probleem, hebben ze in het rapport ‘Maastricht raakt de weg krijt’ (2001) een gezamenlijke probleemdefinitie geformuleerd. Deze probleemdefinitie benadert het probleem vanuit verschillende invalshoeken, namelijk doorstroming en bereikbaarheid, stedelijke ontwikkeling, leefbaarheid, economie en veiligheid. Door het probleem multidisciplinair te definiëren is er voldoende ruimte voor het vervlechten van de probleempercepties van de verschillende actoren. Toch verschillen de opvattingen over het probleem, waardoor de actoren ook weer verschillende opvattingen over de oplossing hebben. Zo is voor de gemeente Meerssen het sluipverkeer door de kern het grootste probleem, waarvoor de verknoping van de A2 en A79 een oplossing biedt. Voor de gemeente Maastricht is de verknoping van de A2 en A79 weer minder belangrijk dan de ondertunneling van de A2 traverse door de stad.

5.2.2 Middelen

Onderstaande tabel is de uitkomst van een afhankelijkheidsanalyse tussen de actoren in het netwerk rond de A2 Maastricht. De tabel geeft weer over welk type middelen die van belang zijn voor het project A2 Maastricht actoren beschikken en wat de mate van afhankelijkheid is. De mate van afhankelijkheid is opgebouwd uit twee vragen: hoe belangrijk is de hulpbron voor andere actoren (belang) Kan de hulpbron ook door een andere actor geleverd worden (vervangbaarheid)?

Tabel 5.3: Middelen en afhankelijkheid actoren A2 Maastricht

Actor	Financiële middelen	Productie middelen	Competenties	Kennis	Legitimiteit
Min van I&M (Rijk)	Hoge afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid	Geen afhankelijkheid
Provincie Limburg	Hoge afhankelijkheid	Geen afhankelijkheid	Lage afhankelijkheid	Geen afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
Gemeente Maastricht	Hoge afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
Gemeente Meerssen	Lage afhankelijkheid	Geen afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid	Geen afhankelijkheid	Lage afhankelijkheid
Avenue2 (Consortium)	Geen afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid	Geen afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid	Geen afhankelijkheid
A2 B/B platform	Geen afhankelijkheid	Geen afhankelijkheid	Lage afhankelijkheid	Geen afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid

Hoge afhankelijkheid
 Lage afhankelijkheid
 Geen afhankelijkheid

Financiële middelen

Geld is voor het aanleggen van infrastructuur natuurlijk een belangrijke hulpbron. De regionale actoren zijn daarvan in hoge mate afhankelijk van het Rijk. Dat blijkt uit de vele jaren durende onderhandelingen met het Rijk, maar ook uit de verdeling van de kosten. In de aanvullende bestuurovereenkomst 2006 is de volgende verdeling afgesproken:

- Rijk: € 499 mlj
- Provincie Limburg: € 43,6 mlj
- Gemeente Maastricht: € 87,7 mlj
- Gemeente Meerssen: € 1 mlj

De financiële bijdrage van het Rijk is het grootst en daarmee, gezien de financiële draagkracht van de andere actoren, het minst vervangbaar. Wat opvalt is de relatief grote bijdrage van de gemeente Maastricht. Dat onderstreept het belang van de A2 Maastricht voor deze gemeente.

Onroerende zaken

De infrastructuur A2/N2 inclusief op en afritten is eigendom van het Rijk. RWS is verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de infrastructuur. Van dit eigendom zijn de andere actoren in hoge mate afhankelijk. Eigendom houdt in dit geval in dat ook beheer en onderhoud een verantwoordelijkheid van RWS is. De overige wegen zijn eigendom van de gemeente Maastricht en de gemeente Meerssen. Dit eigendom is ook onvervangbaar, maar niet van een dergelijk vitaal belang als het eigendom van de A2/N2.

In de samenwerkingsovereenkomst 2006 hebben de partijen het overigens zo geregeld dat de tunnel, de ondergrond en grond daarboven eigendom zijn van het Rijk. De gemeente Maastricht krijgt het kostenloze gebruiksrecht voor het hebben en onderhouden van de lokale weg met openbare ruimte op het maaiveld boven de tunnel. Het Rijk levert ook grond voor vastgoedontwikkeling omdat er rijksgronden vrij kwamen door de ondertunneling van de A2. Ook de gemeente Maastricht bracht gronden in voor vastgoedontwikkeling. Deze ruimte voor vastgoedontwikkeling was cruciaal voor het betrekken van marktpartijen.

Beslissingsbevoegdheid

De minister van I&M heeft de bevoegdheid om een Tracébesluit te nemen. Dit is het formele besluit van het Rijk die realisatie van het project mogelijk maakt. Is dit besluit eenmaal genomen, dan moeten provincie en gemeenten zorgdragen voor de inpassing van de gekozen oplossing door het aanpassen van bestemmingsplannen etc. Het belang van het Tracébesluit is zeer groot en de vervangbaarheid is dan ook zeer laag. Voor het inpassen van de A2 Maastricht is het aanpassen van de bestemmingsplannen noodzakelijk. Deze bevoegdheid ligt bij de gemeenteraad. Het belang van dit besluit is zeer hoog, maar kan in zekere zin ook worden geleverd door het Rijk. Die kan een gemeente namelijk verplichten een bestemmingsplan aan te passen. Voor het vastgoed is het bestemmingsplan van de gemeente Maastricht overigens ook cruciaal. Zowel de omvang, bestemming, als andere omgevingsaspecten zijn bepalend voor de waarde van het vastgoed.

Legitimiteit

De meest voor de hand liggende vorm van legitimiteit is democratische legitimiteit. Binnen het netwerk zijn er vier representatieve colleges die deze vorm van legitimiteit kunnen leveren. Dat zijn de gemeenteraden van de gemeenten Maastricht en Meerssen, provinciale staten van de provincie Limburg en de Tweede-Kamer der Staten Generaal. Natuurlijk heeft de gemeenteraad van Maastricht een belangrijke bijdrage geleverd aan de legitimiteit van zowel het probleem als de oplossing. Maar opvallender is de rol van de Tweede-Kamer. Waar het ministerie steeds terughoudend was met het erkennen van de problematiek en het daar aan koppelen van middelen, heeft de Tweede-Kamer moties aangenomen die pleiten voor een tunnel en is dit onderwerp betrokken bij de coalitieonderhandelingen.

Tot 1999 richtte de gemeente Maastricht zich voornamelijk op het Rijk. Vanaf 1999 heeft de gemeente Maastricht de provincie veel meer betrokken bij de onderhandelingen met het Rijk, met als uitkomst het gezamenlijk rapport Maastricht raakt de weg kwijt. De provincie gaf als regionale overheid meer legitimiteit aan het probleem, omdat het de formele gesprekspartner is van het Rijk als het gaat om het Meerjaren Investeringsprogramma Infrastructuur. Een actor waarvan legitimiteit het voornaamste middel is, is het Buurtenplatform. Wel is het buurtenplatform pas actief geworden ná het vaststellen van de samenwerkingsovereenkomst in 2006.

5.2.4 Procesmanager

Een 'zuivere' procesmanager is onpartijdig, gekozen en niet verbonden aan een individu. De partij die hier in het begin van het proces in zekere zin aan voldoet, is de gemeente Maastricht. Dat blijkt uit de rol die de gemeente Maastricht vervult in het proces, maar ook uit de positie van de gemeente Maastricht in de

projectorganisatie. De rol van procesmanager verschuift tijdens het proces van de gemeente Maastricht naar de projectorganisatie, waarin de projectdirecteur een belangrijke rol speelt.

a. Onpartijdig

Bij onpartijdigheid gaat het om het vertrouwen dat andere actoren hebben in de onpartijdigheid van de procesmanager. De gemeente Maastricht is niet onpartijdig omdat de gemeente zelf een actor is in het netwerk. Wel is er blijkbaar vertrouwen geweest in de gemeente Maastricht als ‘anjager’ van het project. De gemeente Maastricht was ook de actor met het meeste belang bij een oplossing van de A2 problematiek.

De projectorganisatie is in formele zin wel onpartijdig. Immers, de projectorganisatie is de uitvoeringsorganisatie van de Stuurgroep, waarin alle partijen zijn vertegenwoordigd. De projectdirecteur is onafhankelijk (anders dan de overige medewerkers, die veelal formeel in dienst bleven van de moederorganisaties), hoewel de huidige projectdirecteur (sinds 2006) daarvoor wel werkzaam was bij de gemeente Maastricht.

b. Gekozen

In 2003 wordt de bestuursovereenkomst overeengekomen dat de gemeente Maastricht als voorzitter van de Stuurgroep zal optreden. De gemeente Maastricht is in die zin dus ‘gekozen’. Voor de projectorganisatie en projectdirecteur hebben partijen ook gekozen. De projectdirecteur is direct benoemd door de Stuurgroep en is tevens secretaris van de Stuurgroep.

c. Geen individu

Het voorzitterschap van de Stuurgroep A2 Maastricht is niet verbonden aan een individu maar aan een functie, wethouder van de gemeente Maastricht. De functie projectdirecteur is ook niet aan een individu gebonden, hoewel de individu die deze rol vervult er wel een ‘stempel’ op drukt.

5.3 Reconstructie besluitvorming

5.3.1 Overzicht

De besluitvorming over de A2 Traverse Maastricht gaat terug tot in de jaren 70. Begin jaren 80 rond Rijkswaterstaat de tracéstudie ‘A2/E9 in en om Maastricht’ af. Op basis van deze studie besloot de minister van Verkeer en Waterstaat de A2 Traverse op het huidige tracé, dus niet met een oostelijke omleiding, verdiept aan te leggen. Echter doordat aan andere projecten een hogere prioriteit werd toegekend, kwamen er geen middelen vrij om de verdieping van de A2 traverse te realiseren. Dit laatste blijft de cadans tot eind jaren 90, met als hoogtepunt de brief van de minister van verkeer en waterstaat over het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) 1999-2003. De in 1995 gestarte Tracé/MER-studie wees in 1998 (wederom) uit dat alleen een oplossing op de huidige traverse de problematiek in zijn geheel zou kunnen oplossen. Toch besluit de minister van Verkeer en Waterstaat in het MIT 1999-2003 dat de A2 traverse wordt ingedeeld in categorie 3a, als potentiële PPS-projecten. Dat betekent dat de planstudie wordt afgemaakt om PPS-constructies mogelijk te maken, maar geen financiële middelen beschikbaar zijn. Deze beslissing vormt het startpunt van de eerste ronde. De gemeenten Maastricht en Meerssen en de provincie Limburg besluiten namelijk voor een heel andere aanpak te kiezen.

Tot en met het gunningsbesluit in 2009 is het besluitvormingsproces opgedeeld in vier rondes, met elk een eigen thematiek en cruciale beslissing.

Tabel 5.4: rondes en cruciale beslissingen A2 Maastricht

Ronde	Tijdvak	Cruciale beslissing
Ronde 1: committent	1999 - 2003	Bestuursovereenkomst
Ronde 2: Onderzoek en uitbreiding	2003 – 2006	Aanvullende bestuursovereenkomst
Ronde 3: Procesafspraken	2006 - 2007	Ambitiedocument
Ronde 4: Creatieve competitie	2007 - 2009	Gunningsbesluit

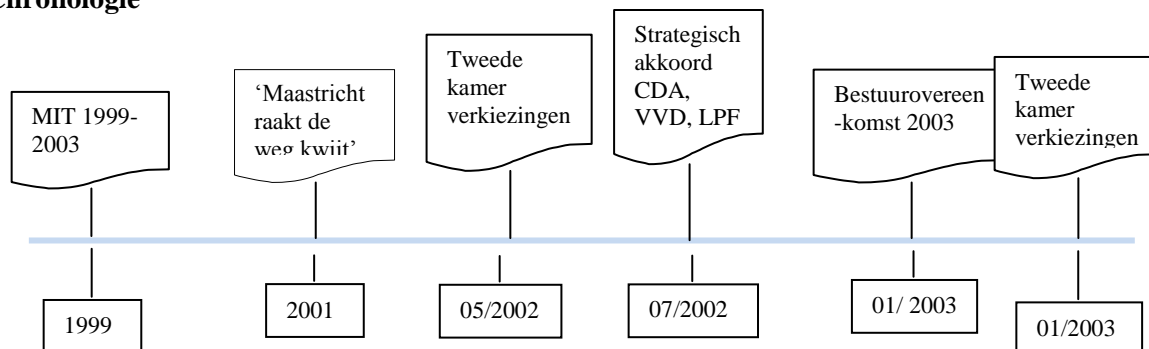
5.3.2 Ronde 1: Commitment

Cruciale beslissing: Bestuursovereenkomst 2003

De cruciale beslissing van deze eerste ronde is de Bestuursovereenkomst A2 Passage C.A. Maastricht, ondertekend op 15 januari 2003 (hierna: bestuursovereenkomst 2003). De bestuursovereenkomst werd ondertekend door minister de Boer van Verkeer en Waterstaat, burgemeester Leers van de gemeente Maastricht, burgemeester Kockelhorn van de gemeente Meerssen en commissaris van de Koningin Baron van Voorst tot Voorst van de provincie Limburg.

In de bestuursovereenkomst 2003 kwamen de partijen overeen dat er een oplossing moest komen op het gebied van infrastructuur en gebiedsontwikkeling om de doorstroming op de A2 te garanderen en de bereikbaarheid en kwaliteit van de omgeving van Maastricht en de regio te verbeteren. De bestuursovereenkomst 2003 was een cruciale beslissing omdat het ministerie van Verkeer en Waterstaat zich voor het eerst met een financiële bijdrage committerde aan een oplossing voor de A2 traverse in Maastricht.

Chronologie



MIT 1999-2003

Zoals eerder aangegeven start deze ronde met de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1999 – 2003. In de brief wordt A2 Maastricht ingedeeld in categorie 3a. Dat betekende dat het Rijk geen middelen beschikbaar stelde voor het project, maar deze wel als potentieel PPS-project benoemde. In de brief wordt dat als volgt omschreven: *‘Daarnaast zijn enkele regio’s met creatieve voorstellen gekomen om door kostenbesparende aanpassingen van het ontwerp, met inachtneming van inpassingswensen, tot een aanpak te komen die leidt tot een snellere beschikbaarheid van de infrastructuur. Dit blijkt onder andere mogelijk door «package deals» te maken rond meerdere projecten in een regio. In een enkel geval is dit gecombineerd met opties over mogelijke vormen van pps-financiering’*. Deze brief vormt de belangrijkste aanleiding voor de regionale partijen om te kiezen voor een PPS-aanpak.

‘Maastricht raakt de weg kwijt’

Vanaf dat moment gaan de gemeenten Maastricht en Meerssen en de provincie Limburg nauwer samenwerken. Ze starten een onderzoek en presenteren in 2001 de eerste versie van het rapport ‘Maastricht raakt de weg kwijt’. Dit rapport vormt een analyse van de problematiek en geeft mogelijk oplossingsrichtingen. In het rapport wordt deze problematiek omschreven als een meervoudig probleem, dat

vanuit verschillende facetten benaderd kan worden (milieu, bereikbaarheid, economie, gezondheid). Het rapport betoogt ook dat door een integrale benadering van infrastructuur en vastgoed, tot de beste oplossing kan worden gekomen.

Tweede Kamerverkiezingen

Een ander belangrijk element zijn de Tweede Kamerverkiezingen op 15 mei 2002 en op 22 januari 2003. In de analyse van de procesmanagementstrategieën zal naar voren komen dat deze verkiezingen van groot belang waren voor het succes van deze ronde. Het ging daarbij vooral om de verkiezingscampagnes. Het is opvallend dat de Bestuursovereenkomst precies één week voor de verkiezingen werd ondertekend door toenmalig minister de Boer van Verkeer en Waterstaat.

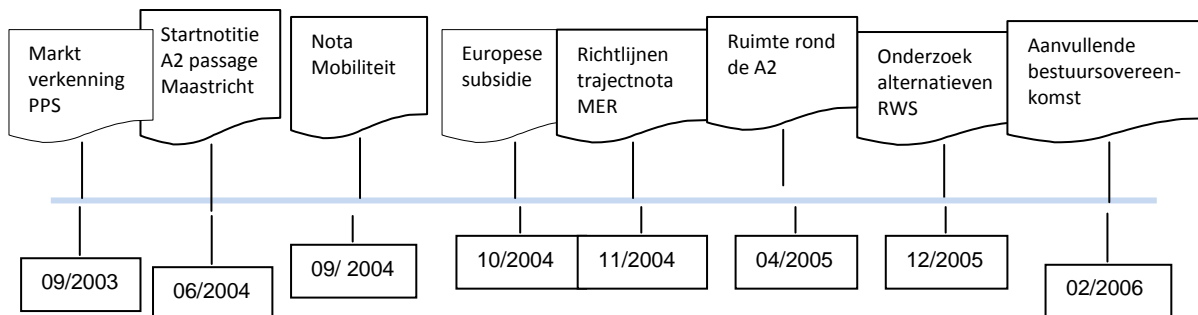
5.3.3 Ronde 2: Onderzoek en uitbreiding

Cruciale beslissing: Aanvullende bestuursovereenkomst 2006

De cruciale beslissing van deze ronde is de (tweede) aanvullende Bestuursovereenkomst project A2 passage C.A. Maastricht, ondertekend op 22 februari 2006. De aanvullende bestuursovereenkomst werd ondertekend door minister Peijs van Verkeer en Waterstaat, burgemeester Leers van de gemeente Maastricht, waarnemend burgemeester Dejong van de gemeente Meerssen en gedeputeerde Vestjens van de provincie Limburg.

In de aanvullende bestuursovereenkomst 2006 kwamen de partijen overeen dat de taakstellende financiële bijdragen (met name van het Rijk) fors werden verhoogd. De voornaamste reden hiervoor was dat de capaciteit van de tunnel werd verruimd van 2x2, naar 2x3 rijstroken plus weefvakken. Samen met nog een aantal andere maatregelen veroorzaakte dit bijna een verdubbeling van het projectbudget, van 385 naar 785 miljoen. Deze overeenkomst was daarom cruciaal voor het in de volgende ronde in gang kunnen zetten van de Europese aanbesteding.

Chronologie



Start Tracéwetprocedure

Na het ondertekenen van de Bestuursovereenkomst 2002 staat deze ronde in het teken van de eerste fase van de Tracéwetprocedure (bijlage C), met onder andere een onderzoek naar alternatieven. In juni 2004 werd de eerste stap gezet van de Tracéwetprocedure. Deze eerste stap is de Startnotitie A2 passage Maastricht. De tracéwetprocedure vormt een combinatie van de volgende regelingen:

1. De regeling voor het opstellen van een milieueffectrapportage (m.e.r.) uit de Wet milieubeheer;
2. De planologische regeling uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening;
3. De vaststelling van de hogere waarden als bedoeld in de Wet geluidhinder.

De startnotitie vormt als het ware de aankondiging van Rijkswaterstaat van het voornemen de A2 passage door Maastricht te gaan bouwen. Het geeft inzicht in de procedures en inspraakmogelijkheden rond het

project. Ook vormt het de start van de trajectnota/MER, waarvan in de bestuursovereenkomst is afgesproken dat die integraal worden opgesteld. Ook stelt het een vervlechting van publiek- en privaatrechtelijke procedures voor.

De startnotitie gaat niet over het hele integrale project, maar over het tracéwettelijke deel (rijksinfrastructuur). Er worden een aantal verschillende alternatieven onderzocht:

- alternatief Luik (nulplusalternatief): een alternatief met beperkte aanpassingen van de bestaande traverse;
- tunnelalternatief: hierbij zijn varianten onderzocht met een gebouwde tunnel ter plaatse van de bestaande traverse en varianten met een geboorde tunnel;
- het alternatief West, met een randweg rondom Maastricht aan de westzijde
- een alternatief met een randweg ten oosten van Maastricht met twee varianten voor de ligging van het tracé en de manier van aansluiting op het hoofdwegennet van Maastricht;

Nota mobiliteit

De Nota Mobiliteit was van groot belang voor de besluitvorming over de A2 Maastricht. Immers, op basis van de verkeerscijfers uit deze nota zou een tunnel met 2x3 rijstroken in ongeveer 2020 al onvoldoende capaciteit hebben om het verkeer optimaal te kunnen verwerken. Daarom zijn de partijen onderhandelingen gestart voor een tunnel met 2x4 rijstroken. De overeenkomst over dit aspect vormt het hoofddeel van de aanvullende bestuursovereenkomst.

'Ruimte ronde de A2'

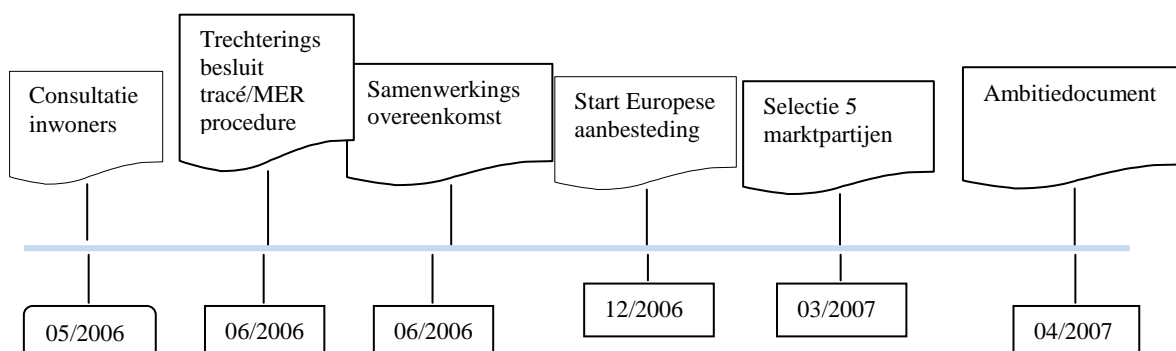
'Ruimte rond de A2' is het discussiestuk dat als basis diende voor de inspraakronde, georganiseerd door de gemeente Maastricht. Deze vroege inspraak was belangrijk voor het draagvlak voor het project en werd dan ook veelvuldig benut door de inwoners. 'Ruimte rond de A2' vormt de start van de procedure tot aanpassing van het bestemmingsplan.

5.3.4 Ronde 3: Procesafspraken

Cruciale beslissing: Ambitiedocument

Nadat in de vorige ronde tussen de publieke partijen definitief overeenstemming was bereikt over de gewenste oplossing, stond deze ronde in het teken van het toewerken naar de Europese aanbesteding. De cruciale beslissing van deze ronde wordt gevormd door het Ambitiedocument, dat mogelijk was dankzij de Samenwerkingsovereenkomst die in juni 2006 werd ondertekend. Het cruciale element van deze beslissingen wordt gevormd door de afspraken over de organisatie van het selectieproces. Afgesproken wordt dat niet de publieke partijen, maar een onafhankelijke Gunningsadviescommissie op basis van kwaliteit een selectie zal maken tijdens de concurrentiegerichte dialoog. Het Ambitiedocument vormt als het ware 'de vraag aan de markt' van de vier gezamenlijke publieke partijen.

Chronologie



Consultatie inwoners

In de vorige rond was de gemeente Maastricht met ‘Ruimte rond de A2’ al gestart met de consultatie van de inwoners. In mei 2006 werd deze consultatie afgerond. In de volgende ronde is er nog een inspraakmogelijkheid, als de marktpartijen tijdens de concurrentiegerichte dialoog hun plannen presenteren.

Trechteringsbesluit

Het Trechteringsbesluit van de minister van Verkeer en Waterstaat is een belangrijk besluit. Daarin maakte de minister voor Verkeer en Waterstaat namelijk de keuze voor een tunneloplossing. Tot en met dat besluit werden ook verschillende andere alternatieve onderzocht, daartoe verplicht de Tracéwet. Op basis van de eerste fase van de procedure bleek, volgens de minister van Verkeer en Waterstaat, dat deze alternatieven onvoldoende waren om nog langer als alternatief mee te nemen in de procedure.

Samenwerkingsovereenkomst

De Samenwerkingsovereenkomst is de verdere uitwerking van de aanvullende bestuursovereenkomst 2006. Naast inhoudelijke aspecten worden in de Samenwerkingsovereenkomst echter ook afspraken gemaakt over de manier waarop er geselecteerd zal worden. Zo wordt er bijvoorbeeld afgesproken dat de Staat en de gemeente Maastricht namens alle partijen zullen optreden als opdrachtgever. Echter, pas in het Ambitiedocument is de organisatie van het selectieproces helemaal uitgewerkt.

Europese aanbesteding

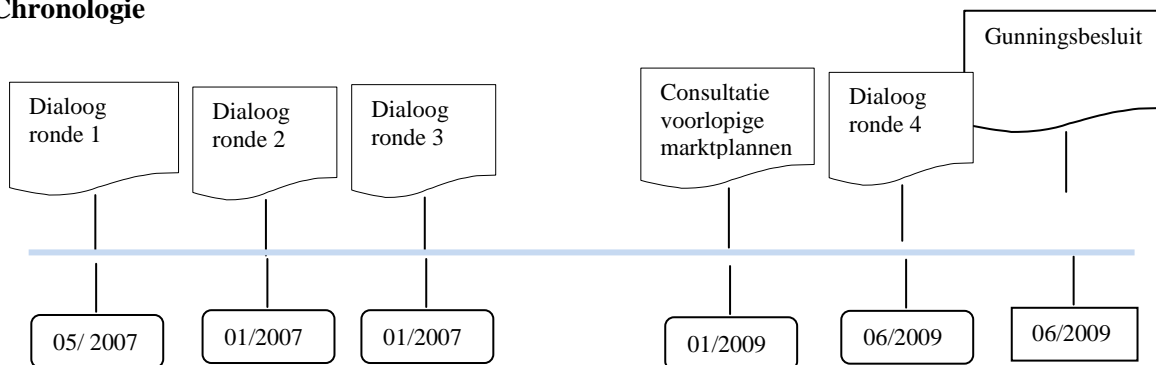
Het aanbestedingsproces start in december 2006 met een selectiefase. In de selectiefase wordt het aantal marktpartijen gereduceerd tot drie consortia.

5.3.5 Ronde 4: Selectie

Cruciale beslissing: Gunningsbesluit

In deze ronde vindt de Europese aanbesteding in de vorm van een concurrentiegerichte dialoog plaats. Het Gunningsbesluit van de minister van Verkeer en Waterstaat, is de cruciale beslissing in deze ronde. Het gunningsbesluit is in een aantal opzichten cruciaal. Richting de private partijen betekent het de definitieve keuze voor het plan van het consortium Avenue2. In zekere zin is Avenue2 vanaf dat moment pas actor in het netwerk. Immers, vanaf dat moment verbinden de publieke partijen zich aan Avenue2, waardoor de wederzijdse afhankelijkheid groeit. Richting publieke partijen betekent het gunningsbesluit (op basis van eerdere afspraken) dat zij het plan van Avenue2 zullen moeten verwerken in de Tracéwetprocedure en bestemmingsplanprocedure.

Chronologie



Concurrentiegerichte dialoog

Tijdens de concurrentiegerichte dialoog staat het formele publieke besluitvormingsproces ‘stil’. De concurrentiegerichte dialoog is een dialoog dat aan strikte regels en procedures is gebonden (zie bijlage . Dialoogronde 1 staat in het teken van kennismaking, verduidelijking van doelstellingen en de projectvisies en projectmanagementplannen van de marktpartijen. Deze dialoogronde is al in de vorige ronde in gang gezet. Tijdens deze dialoogronde is het aantal partijen op basis van de conceptplannen van de marktpartijen teruggebracht naar drie. In dialoogronde 2 konden marktpartijen begrenzingsen en minimum eisen ter discussie stellen die volgens hen optimalisaties en meerwaarde in de weg zouden staan. Deze dialoogronde mondde uit in schetsoplossingen van de marktpartijen.

Dialoogronde 3 stond in het teken van het uitwerken van de schetsoplossingen uit dialoogronde 3. De plannen moesten ook alle gegevens bevatten die nodig waren om ze de kunnen toetsen aan het programma van eisen en de gunningcriteria. Tijdens deze ronde vond een voorlopige bieding en een eerste toetsing van de plannen plaats. Daarnaast werden aan het einde van deze ronde de plannen publiekelijk bekend gemaakt in een vrijwillige consultatie. Tijdens deze consultatie konden belangstellenden kennismaken met de plannen van de drie marktpartijen en hun reactie geven. Zo’n 3900 belangstellenden bezochten de consultatie, er kwamen 240 reacties van personen en 21 reacties van organisaties binnen.

In de vierde dialoogronde werden de resultaten van de consultatie verwerkt in de plannen en werden de plannen uitgewerkt tot definitieve plannen. Na de dialoogfase volgt de inschrijvingsfase. In deze fase vond de definitieve beoordeling plaats.

5.4 Procesmanagement en meerwaarde

5.4.1 Ronde 1: Commitment

Meerwaarde

Tabel 5.5: resultaten indicatoren per vorm van meerwaarde

Meerwaarde	1	2	3
<i>Snellere realisatie</i>			■
<i>Kostenbesparingen</i>			■
<i>Synergie</i>	■	■	■
<i>Hogere kwaliteit</i>		■	

De bestuursovereenkomst 2003 vormt de cruciale beslissing van deze ronde. Het is de eerste formele overeenkomst tussen de drie regionale partijen (de gemeenten Maastricht en Meerssen en de provincie Limburg) en het Rijk. De bestuursovereenkomst 2003 heeft dan ook vooral synergie opgeleverd. Hoewel een aantal keuzes die de partijen hebben gemaakt, belangrijk blijken voor het realiseren van meerwaarde later in het proces.

Congruentie van doelstellingen

De meest duidelijke vorm van meerwaarde van de bestuursovereenkomst 2003 is de congruentie van de doelstellingen van de vier deelnemende partijen. De drie regionale partijen hadden zich eerder in deze ronde met het rapport ‘Maastricht raakt de weg kwijt’ gecommitteerd aan het oplossen van de A2 problematiek. Bij de reconstructie van de besluitvorming is al uiteengezet dat tot en met het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) 1999-2003 het Rijk geen middelen beschikbaar stelde voor het oplossen van de A2 problematiek in Maastricht. Omdat er daardoor geen financiering was voor de A2 werd de in 1995 opgestarte tracéwetprocedure stilgezet. Echter, in de bestuursovereenkomst 2003 verbindt het Rijk zich

zowel aan de tunneloplossing, als de probleemdefinitie uit ‘Maastricht raakt de weg kwijt’. Door het commitment van het Rijk aan de oplossing van de A2 problematiek in Maastricht, wordt het Rijk deelnemer aan het netwerk en ontstaat er wederzijdse afhankelijkheid tussen de regionale actoren en het Rijk. Immers, het Rijk stelt zich in de bestuursovereenkomst 2003 het oplossen van de A2 problematiek ten doel, inclusief de financiële taakstelling.

Start procedures

De bestuursovereenkomst 2003 maakte het mogelijk de procedures, met name de tracéwetprocedure, in gang te zetten. De bestuursovereenkomst 2003 is dus inherent aan versnelling van het proces, ten opzichte van de procesvoortgang tot dat moment. Wél presenteert Rijkswaterstaat de Startnotitie A2 passage Maastricht pas in juni 2006, wat door verschillende partijen als rijkelijk laat wordt beschouwd.

Integratie gebiedsfuncties en vervlechting van procedures

In de bestuursovereenkomst worden de contouren geschetst voor het proces om te komen tot een inhoudelijke oplossing. Ten eerste wordt er gekozen voor een integrale benadering van gebiedsontwikkeling en infrastructuur, maar ook voor de vervlechting van procedures. Deze vervlechting van de bestemmingsplan-, tracéwet- en aanbestedingsprocedure is een fundamentele keuze, waarvan de meerwaarde pas later in het proces zichtbaar wordt. Door de vervlechting van deze procedures werd de tweede fase van de tracéwet- en bestemmingsplanprocedure pas afgerond ná de concurrentiegerichte dialoog.

Procesmanagementstrategieën

Tabel 5.6: Resultaten herkenbare indicatoren per strategie ronde 1

Strategieën	1	2	3	4	5
<i>Uitstel selectie</i>		■		■	
<i>Sociale verscheidenheid</i>		■	■		
<i>Inhoudelijke verscheidenheid</i>			■		
<i>Stimuleren procesvoortgang</i>	■	■			
<i>Onderzoek en besluitvorming</i>		■		■	
<i>Doelvervlechting</i>	■	■	■		■
<i>Selectiebevordering</i>				■	

In deze ronde zijn de procesmanagementstrategieën van de gemeente Maastricht vooral gericht op het commitment van het Rijk aan de oplossing van de A2 problematiek. We behandelen de opvallendste strategieën uit deze ronde.

Koppeling aan succesvolle spelen en actuele ontwikkeling

Zoals toegelicht was er aan het begin van deze ronde sprake van stagnerende besluitvorming over A2 Maastricht. De minister van Verkeer en Waterstaat besloot geen geld beschikbaar te stellen voor een infrastructurele oplossing en de Tracéwetprocedure werd door Rijkswaterstaat stilgelegd. In deze ronde veranderde daarom de strategie naar het koppelen van externe ontwikkelingen en netwerken aan de besluitvorming over de A2 Maastricht.

Het rapport ‘Maastricht raakt de weg kwijt’ uit 2002 staat voor een veranderde aanpak. Een geïnterviewde geeft aan dat ‘alle gebaande wegen om de A2 hoog op de ‘Haagse lijstjes’ op niets uitliepen, het moest anders’. De strategie van de regionale actoren was tot dan toe vooral gericht op een hoge prioriteit in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De nieuwe

strategie was een reframing van de A2 traverse als een meervoudig probleem. Dat was mogelijk door in te zetten op een ‘package deal’ over meerdere projecten. De voorgestelde oplossing in ‘Maastricht raakt de weg kwijt’ omvat immers zowel de verknoping van de A2 met de A79, een betere ontsluiting van bedrijventerreinen, ondertunneling van de A2 en het verbeteren van de leefbaarheid van de buurten langs de A2. De congestie op de A2/N2, was dus niet alleen een verkeerskundig probleem, maar ook een probleem op het gebied van veiligheid, economische ontwikkeling, leefbaarheid en gezondheid. De strategie achter deze meervoudige probleemdefinitie wordt treffend duidelijk door de volgende passage uit het rapport ‘Maastricht raakt de weg kwijt’:

‘Over financierbaarheid kunnen we alleen maar zeggen dat waar de Provincie en de Gemeenten eerder de handen ineensloegen om het project inhoudelijk vorm te geven, nu gevraagd wordt aan het Rijk, samen met Provincie en Gemeenten de handen ineen te slaan om het vormgegeven project financierbaar te maken. De Regio vindt de A2-problematiek zo groot dat zij hiervoor maximaal middelen in wil zetten, maar realiseert zich dat deze opgave haar mogelijkheden overstijgt. Vandaar de vraag aan het Rijk een bijdrage te leveren in het besef dat dit bedrag tevens de gezondheidsproblematiek als gevolg van de luchtverontreiniging door de A-2 oplost en condities schept om de neerwaartse spiraal in de achterstandswijken in Maastricht Oost te keren. ‘

Een andere koppeling was het framen van het project als publiek-private samenwerking. Een geïnterviewde gaf aan dat de PPS-constructie aanvankelijk vooral een etiket was om het project te kunnen verkopen in Den Haag. PPS was rond 2000 in opkomst in Nederland en bovendien gaf de minister van Verkeer en Waterstaat in de brief over het MIT 1999-2003 aan de ontwikkeling van PPS toe te juichen. In de bestuursovereenkomst 2003 is de vroegtijdige samenwerking met marktpartijen dan ook opgenomen als een belangrijke voorwaarde voor het tot stand brengen van een geïntegreerde, optimale en financierbare oplossing.

Als laatste is er een koppeling gemaakt tussen de besluitvorming over de A2 Maastricht en de verkiezingen voor de Tweede Kamer op zowel 15 mei 2002 als op 22 januari. Een geïnterviewde beschrijft hoe burgemeester Leers tijdens de verkiezingscampagne in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen diverse lijsttrekkers naar Maastricht haalde en hun toezeggingen vastlegde op video. Tijdens de onderhandelingen over een regeerakkoord confronteerde hij de onderhandelaars met hun toezeggingen. Het resultaat was in ieder geval dat de A2 passage Maastricht in het strategisch akkoord voor een kabinet met CDA, VVD en LPF werd opgenomen: *‘Het kabinet dient op korte termijn – in samenspraak met de betrokken medeoverheden – na te gaan wat binnen de bestaande middelen voor infrastructuur mogelijk is, inclusief eventuele herprioriteringen (ten behoeve van bijvoorbeeld ondertunneling van de A2 in Maastricht en de aanleg van de A4 in Midden-Delfland). Voor de regio’s moet duidelijkheid komen over de middelen en investeringen waarop zij kunnen rekenen.’*

Commitment aan het proces

Hoewel de bestuursovereenkomst 2003 anders doet voorkomen, waren de vier partijen het nog niet over alles eens. Uit een raadsnota bij de aanvullende bestuursovereenkomst 2006 blijkt dat de partijen zich er van bewust waren dat de taakstellende financiële bijdragen niet voldoende zouden zijn. Zo was er nog geen overeenstemming over de btw, het Rijk zette in op een budget van 360 miljoen inclusief btw, terwijl de regio inzette op dit bedrag exclusief btw (19%). Verder waren er nog geen sluitende afspraken over de verrekening van rentekosten, indexering en plankosten. We zien mede hierdoor bij de aanvullende bestuursovereenkomst bijna een verdubbeling van het projectbudget.

De regionale partijen vonden het commitment van het Rijk in een bestuursovereenkomst zo belangrijk, dat zij overeenstemming over het budget uitstelden. Het conflict wordt daarmee in zekere zin dieper in het proces gelegd. Het is immers de gezamenlijk projectorganisatie die in de volgende ronde een belangrijke bijdrage levert aan overeenstemming over het budget en de verrekening.

Weinig inhoudelijke verscheidenheid

De geringe aanwezigheid van inhoudelijke verscheidenheid is opvallend, maar ook verklaarbaar. De Bestuursovereenkomst gaat voor het merendeel over de organisatie van het proces. Voor wat betreft de inhoud van de oplossing spreken partijen af ‘te komen tot het samenstellen van een integraal en duurzaam pakket van maatregelen op het gebied van infrastructuur en gebiedsontwikkeling, gericht op het garanderen van de doorstroming op de A2, het verbeteren van de bereikbaarheid en de kwaliteit van de leefomgeving van Maastricht en regio’. Maar in de bestuursovereenkomst wordt ook afgesproken dat de optimale variant (ondertunneling) uit het rapport ‘Maastricht raakt de weg kwijt’ wordt meegenomen als alternatief in de Tracéwetprocedure. De formele selectie van de oplossing wordt dus uitgesteld, maar de drie regionale partijen hebben al wel overeenstemming over de ‘optimale variant’.

5.4.2 Ronde 2: Onderzoek en uitbreiding

Meerwaarde

Tabel 5.7: resultaten indicatoren per vorm van meerwaarde

Strategieën	1	2	3
Snellere realisatie			■
Kostenbesparingen			■
Synergie	■	■	
Hogere kwaliteit		■	

Nadat in de eerste ronde het commitment van partijen, met name het Rijk, aan de oplossing van de A2 problematiek centraal stond, staat in deze ronde de vraag centraal of partijen het eens kunnen worden over de oplossing en hun financiële bijdrage. Ook in deze ronde is synergie de meest zichtbare vorm van meerwaarde, maar er zijn ook een aantal andere opvallende aspecten.

Synergie en voortgang

De wijze waarop men in de projectorganisatie samenwerkte heeft het ‘probleemoplossend vermogen’ van het proces vergroot. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de voorstellen voor de verdeelsleutel van het budget voortgekomen zijn uit de projectorganisatie. Uit de notulen van de gemeenteraad van Maastricht en provinciale staten van de provincie Limburg, blijkt dat deze verdeelsleutel gevoelig lag. De aanvullende bestuursovereenkomst was cruciaal voor de voortgang van het proces. Immers, zonder overeenkomst over de extra rijstroken en de grotere financiële bijdragen, zou het proces vertragen.

Hogere kwaliteit

Het ‘hoofdelement’ van de aanvullende bestuursovereenkomst 2006 is een verbreding van de tunneloplossing van 2x3 rijstroken naar 2x4 rijstroken, omdat uit nieuwe mobiliteitscijfers (Nota Mobiliteit) zou blijken dat 2x3 rijstroken niet toekomstbestendig zou zijn. Er is dus ruimte ontstaan voor een meer toekomstbestendige oplossing. De bestuursovereenkomst 2006 levert dus een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van de uiteindelijke oplossing.

PPS voordeel

De partijen gaan bij het sluiten van de aanvullende bestuursovereenkomst uit van een zogenaamd PPS-voordeel van in totaal 93,5 miljoen. In de raadsnota van de gemeente Maastricht over de aanvullende bestuursovereenkomst 2006, wordt dit nader toegelicht:

- de ervaring van de afgelopen jaren met vergelijkbare projecten leert dat het vroegtijdig betrekken van marktpartijen in de fase van planvoorbereiding en het sluiten van innovatieve contractvormen (waarin ook duurzaam onderhoud deels is meegenomen) een efficiency winst oplevert van ca. 5%; dit betreft besparingen door ontwerpoptimalisaties, lagere lifecyclekosten en betere bouwlogistieke processen.;
- door de integrale aanbesteding van infrastructuur en vastgoed ontstaan extra mogelijkheden voor planoptimalisaties tussen beide onderdelen, waarbij zowel aan de kosten- als aan de opbrengstenkant kan worden gesleuteld; bijvoorbeeld waar het gaat om de lengte, breedte en hoogte van de tunnel, de samenwerking A2 met corporaties aan weerszijden van de plangrens, integrale oplossing voor lucht- en grondwaterproblematiek etc.; de inschatting is dat hier 5% voordeel is te bereiken ten opzichte van een traditionele, op besteksniveau gemaakte bedrijfseconomische raming;
- tot slot is een bescheiden 'markteffect' ingecalculleerd vanuit een meer concurrerende markt, zo wijst de ervaring uit, die mede is ontstaan na de enquête bouwfraude.

Procesmanagementstrategieën

Tabel 5.8: Resultaten herkenbare indicatoren per strategie ronde 1

Strategieën	1	2	3	4	5
Uitstel selectie	■				
Sociale verscheidenheid		■			
Inhoudelijke verscheidenheid	■			■	■
Stimuleren procesvoortgang	■		■	■	
Onderzoek en besluitvorming	■	■	■		■
Doelvervlechting	■			■	■
Selectiebevordering			■	■	

Parallele ontwikkeling probleemdefinities en oplossingen Het 'hoofdelement' van de aanvullende bestuursovereenkomst 2006 is een verbreding van de tunneloplossing van 2x3 rijstroken naar 2x4 rijstroken, omdat uit nieuwe mobiliteitscijfers (Nota Mobiliteit) zou blijken dat 2x3 rijstroken niet toekomstbestendig zou zijn. Dat betekent dat de probleemdefinitie is ontwikkeld, terwijl ook de ontwikkeling van oplossingen al was gestart met de Startnotitie A2 Passage Maastricht in 2004 van de Tracéwetprocedure.

Vervlechting onderzoek en besluitvorming

Interactie tussen de onderzoekarena en besluitvormingsarena vormt de basis van de aanvullende bestuursovereenkomst. Onderzoek naar luchtkwaliteit, grondwaterproblematiek en verkeersprognoses maakten het projectbudget zoals afgesproken in 2003 achterhaald. Zo leidde onderzoek in het kader van de nota Mobiliteit, tot andere uitgangspunten voor het stellen van verkeersprognoses. Volgens deze nieuwe prognoses zou een tunneloplossing met 2x3 rijstroken al in 2020 onvoldoende capaciteit hebben. Daarom is er in de aanvullende bestuursovereenkomst afgesproken om uit te gaan van een tunnel met 2x4 rijstroken.

Onderzoek kan echter ook dienen om besluitvorming te legitimeren. Er is namelijk ook een geïnterviewde die aangaf dat de verbreding van de tunnel, vooral de wens was van de gemeente Maastricht. Uit het inspraakdocument 'Ruimte rond de A2' van de gemeente Maastricht wordt iets duidelijk van de onderlinge interactie tussen onderzoek en besluitvorming.

Het gemeentebestuur van Maastricht kiest voor een gelijktijdig verloop van de (gemeentelijke) procedure rond de nota 'Ruimte rond de A2' en het onderzoek naar verschillende alternatieven in het kader van de

Tracé/MER-procedure. De commissie m.e.r. heeft advies gegeven ten aanzien van het onderzoeken van een aantal alternatieve tracés. Dit advies vormt de basis voor de opzet en inhoud van de Tracé/MER-studie. De gemeentelijke visie, zoals in de nota in concept weergegeven, gaat uit van ondertunneling van de A2-Stadstraverse. Als deze visie later niet of in onvoldoende mate blijkt aan te sluiten bij het resultaat van de (eerste fase van de) Tracé/MER-studie, kan het betekenen dat onnodig tijd en energie is gestoken in deze inspraakronde. Echter, sluit de gemeentelijke visie straks wél aan op de onderzoeksresultaten, dan kan de projectorganisatie de voortgang in het project vasthouden; een essentiële voorwaarde om het project op tijd te kunnen realiseren. Bovendien vindt het gemeentebestuur dat inwoners in een zo vroeg mogelijk stadium kennis moeten kunnen nemen van ideeën die hun leefomgeving betreffen, ook al is publicatie en inspraak geen wettelijke verplichting.

Tijdens een discussie in de gemeenteraad over de bestuursovereenkomst 2003 dient de SP een motie in voor een onderzoek over een geboorde tunnel. Een geboorde tunnel levert bovengronds minder overlast tijdens de realisatie. Maar een tunnel boren is duurder dan een tunnel graven. De bestuursovereenkomst 2003 was gebaseerd op een gegraven tunnel. In een onderzoek en uitgebreide presentatie aan de gemeenteraad, wordt in mei 2004 uiteengezet dat de kosten en risico's van een geboorde tunnel veel hoger zijn. Opvallend is dat de 'geboorde tunnel' ná deze bijeenkomst geen belangrijke rol meer speelt in de discussie over de A2 in de gemeenteraad. Onderzoek heeft in dit geval dus bijgedragen aan het depolitiseren van een conflict.

Anticiperen op conflicten

Op het grensvlak van procesmanagement en procesontwerp zien we een opvallende en steeds terugkerende werkwijze, die is gericht op de voortgang van het proces. De eerste keer dat we het procesontwerp duidelijk zien, is bij de oprichting van het projectbureau A2 Maastricht. In de bestuursovereenkomst 2003 spraken de vier partijen af gezamenlijk een projectorganisatie op zetten, onder leiding van een stuurgroep waarin de vier partijen zijn vertegenwoordigd.

In de periode voorafgaand aan de aanvullende bestuursovereenkomst 2006 zijn zowel het buurtenplatform als het bedrijvenplatform opgericht. De gemeente Maastricht heeft de oprichting van deze platforms gestimuleerd en gefaciliteerd. Een geïnterviewde geeft aan dat het institutionaliseren van de gemeente een strategie was om conflicten naar de rand van het proces te drijven. Een andere geïnterviewde bevestigde dat.

In het buurtenplatform participeren buurtkaders van 9 wijken uit de omgeving van de A2 passage in Maastricht. De onafhankelijk voorzitter van buurtenplatform is een oud-gemeentesecretaris van de gemeente Maastricht. Door de besluitvorming in het buurtenplatform namen de mogelijkheden van individuele buurtkaders om het proces te vertragen af. Immers, hoewel de belangen van de betrokken wijken niet altijd parallel lopen, moeten de buurtkaders het in het buurtenplatform toch met elkaar eens zien te worden.

5.4.3 Ronde 3: Procesafspraken

Meerwaarde

Tabel 5.9: resultaten indicatoren per vorm van meerwaarde

Meerwaarde	1	2	3
Snellere realisatie			■
Kostenbesparingen	■	■	
Synergie	■		
Hogere kwaliteit	■	■	

Snellere realisatie

Net als de vorige overeenkomsten heeft de samenwerkingsovereenkomst bijgedragen aan een versnelling van het proces. Zo wordt in het half jaar na het ondertekenen de Europese aanbesteding gestart, het programma van eisen vastgesteld etc.

Kostenbesparingen

Budgetoverschrijdingen bij infrastructurele projecten komen natuurlijk het meest voor in de uitvoering. Toch zal het 'vast budget' naar waarschijnlijkheid bijdragen aan het dempen van overschrijdingen. Immers, met een vast budget in een DB-contract liggen er aanzienlijke risico's bij de private partij. Wat dat vast budget in de praktijk inhoudt, zal overigens nog moeten blijken. Tijdens de interviews bleek dat er discrepantie bestaat tussen de manier waarop publieke en private partijen deze risicodeling uitleggen.

Hogere kwaliteit

In het Ambitiedocument is vastgelegd, en natuurlijk eerder door partijen overeengekomen, dat een Gunningsadviescommissie van deskundigen een advies zou uitbrengen aan de publieke partijen over de gunning. Dit is een nieuwe werkwijze, meestal beoordeelt een vertegenwoordiging van de publieke partijen de biedingen in een concurrentiegerichte dialoog.

Procesmanagementstrategieën

Tabel 5.10: Resultaten herkenbare indicatoren per strategie ronde 1

Strategieën	1	2	3	4	5
Uitstel selectie		■			
Sociale verscheidenheid		■	■	■	
Inhoudelijke verscheidenheid				■	
Stimuleren procesvoortgang				■	■
Onderzoek en besluitvorming	■	■			
Doelvervlechting	■		■	■	■
Selectiebevordering	■	■	■	■	■

In deze ronde staat de besluitvorming over de organisatie van het selectieproces centraal. We zien dat terug in bovenstaande tabel. In de samenwerkingsovereenkomst 2006 worden al een aantal belangrijke afspraken gemaakt. Later worden deze nog verder uitgewerkt. De procesmanager is in deze ronde vooral het projectbureau A2 Maastricht. Vooral de perceptie van een veilig proces was belangrijk, omdat afspraken over de daadwerkelijke selectie nu definitief werden. Het projectbureau A2 Maastricht zette naast een veilig proces, ook in op voortgang.

Selectieafspraken

Zoals aangegeven wordt in de samenwerkingsovereenkomst 2006 de organisatie van het selectieproces niet helemaal uitgewerkt, maar worden wel de belangrijkste randvoorwaarden vastgelegd. Zo wordt afgesproken dat de partijen 'terzake van de ten behoeve van het Project door Partijen genomen besluiten geen rechtsmiddelen aanwenden, noch bevorderen dat deze worden aangewend. Als blijkt dat het Project door een rechtelijke uitspraak niet ongewijzigd kan worden uitgevoerd, treden Partijen met elkaar in overleg om te komen tot gewijzigde afspraken die zoveel mogelijk aansluiten bij deze overeenkomst. Dit soort afspraken waren van belang om zowel de perceptie van een veilig proces te vestigen, als de voortgang van het proces te bevorderen. Daarom komt in deze ronde ook de strategie 'sociale verscheidenheid nadrukkelijk naar voren.

Juist in deze fase was het van belang om de core values van de actoren te beschermen en te voorkomen dat actoren baat zouden hebben bij het vertragen van de besluitvorming.

Zware vertegenwoordiging

In de samenwerkingsovereenkomst wordt afgesproken dat de ‘Staat’ en de gemeente Maastricht de marktpartijen selecteren aan de hand van een advies van een door alle partijen benoemde jury. Tegelijk staat er dat de gunningsprocedure nog verder moet worden uitgewerkt. Pas later bij het opstellen van het ambitiedocument komen partijen het karakter van deze jury overeen. De beoordeling van de plannen van de marktpartijen zou in handen moeten komen van een jury die bestaat uit deskundigen. De vier publieke partijen zijn niet in deze jury vertegenwoordigd, wel is de projectdirecteur de ambtelijk secretaris van de zogenaamde Gunningsadviescommissie. Geïnterviewden benadrukken het belang van de ‘zwaargewichten’ in de Gunningsadviescommissie. Het heeft het projectbureau veel inspanningen gekost om de partijen (met name Rijkswaterstaat) te overtuigen van het belang van deze Gunningsadviescommissie ‘op afstand’ van de Stuurgroep.

5.4.4 Ronde 4: Selectie

Meerwaarde

Tabel 5.11: resultaten indicatoren per vorm van meerwaarde

Meerwaarde	1	2	3
<i>Snellere realisatie</i>			
<i>Kostenbesparingen</i>			
<i>Synergie</i>			
<i>Hogere kwaliteit</i>			

In deze ronde zijn er de meeste indicaties voor meerwaarde. Dat is inherent aan de selectiefase, waarin de meerwaarde van het ontwerp een belangrijke rol speelt. Het winnende consortium Avenue2 ontwierp een gestapelde tunnel. De stapeling van tunnelbuizen levert een compactere (smallere) tunnelconfiguratie op. Daardoor is er boven de grond meer ruimte voor het ontwikkelen van vastgoed. Op de grond boven de tunnel mag immers niet gebouwd worden.

Kostenbesparingen

In het winnende ontwerp is rekening gehouden met de waarde die het vastgoed oplevert voor de private partijen. Dat is ook meerwaarde voor de publieke partijen, omdat zij delen in de opbrengst. Al eerder is aangegeven dat het bij meerwaarde gaat om meerwaarde vanuit publiek perspectief. Tijdens de interviews kwam dan ook naar voren dat de kosten van dit proces voor private partijen aanzienlijk zijn. De private partijen moeten fors investeren

Procesmanagementstrategieën

Tabel 5.12: Resultaten herkenbare indicatoren per strategie ronde 1

Strategieën	1	2	3	4	5
Uitstel selectie					
Sociale verscheidenheid					
Inhoudelijke verscheidenheid	■				
Stimuleren procesvoortgang	■				
Onderzoek en besluitvorming	■	■			
Doelvervlochtening	■				
Selectiebevordering	■	■	■	■	■

De concurrentiegerichte dialoog is een ‘geheim’ proces. Dat betekent dat er bijvoorbeeld geen openbare documenten beschikbaar zijn over het verloop van deze aanbesteding. Daarom zijn de resultaten alleen gebaseerd op de interviews. Hoewel in bovenstaande tabel wel indicaties zijn voor procesmanagementstrategieën, zijn deze er toch niet altijd toe te herleiden.

Wat opvalt is dat de verschillende partijen de dialoofase zeer uiteenlopend hebben beleefd. De publieke partijen spreken van een ‘goed proces’, terwijl de private partij spreekt van een ‘verkramppt proces’. Dat kan te maken hebben met de verschillende rollen van publieke en private partijen. De publieke partijen hebben immers de controle over het proces en kennen de strategische keuzes van de betrokken private partijen. Voor de private partijen is het proces echter minder comfortabel, vanwege de kosten die het vormen van een consortium en ontwikkelen van een plan met zich mee brengen.

De tabel laat een hoge score bij ‘selectiebevordering’ zien. Er is dan ook duidelijk sprake van afspraken over selectie, conflictmanagement etc. Dat is inherent aan het aanbestedingsproces. Toch moeten hier kanttekeningen worden geplaatst bij de vraag of dit nu procesmanagement is. De afspraken zijn immers niet opgesteld in gezamenlijkheid met de private partijen. Bovendien zijn deze afspraken in vorige rondes gemaakt, waardoor het meer het karakter heeft van een procesontwerp.

5.5 Analyse

5.5.1 Overzicht

Tabel 5.13: overzicht van strategie, meerwaarde en procesmanager per ronde

Strategie	1	2	3	4	5	6	7	Procesmanager	1	2	3	4	Meerwaarde
Ronde 1	■	■	■	■	■	■	■	Maastricht	■	■	■	■	Ronde 1
Ronde 2	■	■	■	■	■	■	■	Maastricht/ projectbureau	■	■	■	■	Ronde 2
Ronde 3	■	■	■	■	■	■	■	Projectbureau	■	■	■	■	Ronde 3
Ronde 4			■	■	■	■	■	Projectbureau	■	■		■	Ronde 4

5.5.2 Procesmanagement en meerwaarde

Synergie door congruentie van doelstellingen en gezamenlijk onderzoek

Het eerste artikel uit de bestuursovereenkomst 2003 gaat over de gezamenlijke doelstellingen van de vier partijen. De eerste (inhoudelijke) doelstelling geeft blijk van congruentie van potentieel conflicterende doelstellingen. Het verenigt het belang van de bereikbaarheid van de regio (provincie Limburg) en de bereikbaarheid van de stad Maastricht (gemeente Maastricht). Deze doelstellingen kunnen min of meer afzonderlijk worden gerealiseerd. Optimale bereikbaarheid van de stad Maastricht kan gerealiseerd worden zonder dat de bereikbaarheid van regio optimaal is. Wanneer door een beperkt budget niet alle maatregelen genomen kunnen worden, conflicteren deze doelstellingen dus met elkaar. Dit kan in de toekomst het geval zijn als vanwege extra kosten projectonderdelen moeten worden geschrapt of versoberd. Toch was deze congruentie van doelstellingen van de provincie Limburg, gemeente Maastricht en gemeente Meerssen cruciaal in deze ronde. Immers, door gezamenlijk op te trekken in de lobby bij het Rijk hebben partijen voor elkaar gekregen dat het Rijk zich committeerde aan de oplossing van de A2 traverse.

Dat gezamenlijk optrekken kreeg vorm in het rapport 'Maastricht raakt de weg kwijt'. Aan dat rapport lag een gezamenlijke onderzoeksopdracht ten grondslag en leidde tot een gezamenlijke probleemdefinitie. Door de multi-dimensionale benadering van de A2 problematiek in het rapport was de probleemdefinitie voldoende ruim om de percepties van de drie publieke partijen te kunnen congrueren. Daarnaast is er in het rapport veel gebruik gemaakt van de eerder door Rijkswaterstaat gestarte Tracé/MER studie A2 Passage 1997-1998. De doelstellingen en percepties konden zo al geïncorporeerd worden in de probleemdefinitie in het rapport 'Maastricht raakt de weg kwijt'. De betekenis van het rapport blijkt uit de bestuursovereenkomst 2003, waarin staat dat het rapport 'Maastricht raakt de weg kwijt' door alle partijen wordt erkend en niet meer ter discussie staat.

Snellere realisatie door koppeling aan actuele ontwikkelingen en integrale benadering

Er is in de eerste ronde succesvol ingespeeld op de Tweede Kamerverkiezingen in 2002 en 2003. Met name vanuit de gemeente Maastricht zijn initiatieven ontplooid om er voor te zorgen dat politici zich tijdens de verkiezingen zouden verbinden aan een oplossing voor de A2 problematiek. Dit geldt ook voor de periode ná de verkiezingen, tijdens de coalitieonderhandelingen. Dit blijkt uit het feit dat de oplossing van de A2 traverse werd opgenomen in het Strategisch Akkoord tussen CDA, VVD en LPF en het ondertekenen van de bestuursovereenkomst 2003 een week voor de verkiezingen.

Al in de bestuursovereenkomst kiezen de partijen voor een integrale aanpak van gebiedsontwikkeling en infrastructuur. Dit is een fundamentele keuze geweest. Het was de basis voor de samenwerking van de publieke organisaties in één projectorganisatie en de constructie voor de publiek-private samenwerking. Immers, deze integrale benadering maakte het mogelijk om opbrengsten uit grondexploitatie in te zetten voor het inpassen van infrastructuur. Daarnaast heeft het geleid tot een optimalisering van het ontwerp, doordat partijen door slim te ontwerpen de vastgoedopbrengsten konden verhogen.

Synergie door interactie onderzoek en besluitvorming en compensatie

In de tweede ronde is veel onderzoek gedaan naar luchtkwaliteit, grondwaterproblematiek en verkeersprognoses. Veel onderzoek werd verricht in het kader van de tracéwetprocedure. De uitkomsten van deze onderzoeken hebben bijgedragen aan het ontwikkelen van gemeenschappelijke kennis. Deze gemeenschappelijke kennis heeft tot overeenstemming over de oplossing en daarvoor benodigde bijdragen geleid. De synergie was dus afhankelijk van deze onderzoeksresultaten en de interpretatie daarvan.

Een overeenkomst over de extra benodigde financiële middelen leverde een conflict op tussen met name de gemeente Maastricht en de provincie Limburg over de verdeelsleutel van de regionale bijdrage. Uiteindelijk is de gemeente Maastricht akkoord gegaan met het voorstel van de provincie Limburg, vanwege toekomstige

compensatie door middel van een TEN-subsidie. De hoogte van deze subsidie stond echter niet op voorhand vast, hoewel partijen afspraken maakten over de verdeling en de aanwending ervan.

Snellere realisatie en synergie door slim ontwerpprincipe

Met de oprichting van het bedrijvenplatform en buurtenplatform werden conflicten meer naar de rand van het proces verplaatst. Dat komt doordat de bedrijven en buurtkaders in de platformen gezamenlijke standpunten formuleren in plaats van individueel op te trekken richting de projectorganisatie en gemeente. Maar het was ook effectief voor de bedrijven en buurtkaders, omdat de platforms hebben zaken bereikt door samen te werken. Dat was afzonderlijk van elkaar minder snel gelukt.

Met dit ontwerpprincipe raken we de kern van het succes van het project A2 Maastricht. Steeds wordt een manier gevonden waarop actoren (vrijwillig) gedwongen worden om met andere actoren tot compromissen te komen. Dat begint met de samenwerking tussen de vier publieke partijen. De partijen zullen het in de Stuurgroep A2 Maastricht eens moeten worden, omdat er maar één uitvoeringsorganisatie en projectdirecteur is. Vervolgens zien we hetzelfde bij het bedrijvenplatform en buurtenplatform. Maar ook in de volgende ronde komt dit principe terug in de Gunningadviescommissie. De selectie van marktpartijen wordt daarmee nóg een stap verder aan de rand van het proces geplaatst. Als we dit vanuit de netwerkbenadering beschouwen, is dit ontwerpprincipe een institutionalisering van wederzijdse afhankelijkheid. Interessant is natuurlijk het antwoord op de vraag wat er zou zijn gebeurd als deze wederzijdse afhankelijkheid niet zou zijn geïnstitutionaliseerd in de projectorganisatie. Geïnterviewden zijn er unaniem over dat het proces dan veel onvoorspelbaarder zou zijn verlopen met mogelijk vertragingen en een oplossing die niet op steun van alle partijen had kunnen rekenen.

Voortgang door bescherming van kernwaarden

Om commitment over het selectieproces te organiseren was het beschermen van de kernwaarden van organisaties belangrijk. In het selectieproces geven actoren immers beslissingsmacht uit handen. Deze relatie doet zich overigens ook in andere ronden wel voor. Het sluit dan ook aan bij het in de vorige ronde omschreven slimme institutioneel ontwerp. Echter, vooral de afspraken in de samenwerkingsovereenkomst 2006 waren een belangrijke voorwaarde voor de selectie. Het beschermen van kernwaarden was bijvoorbeeld mogelijk door het programma van eisen en afspraken over het Tenderboard.

Een andere belangrijke strategie was het bevorderen van selectie. In de samenwerkingsovereenkomst wordt bijvoorbeeld afgesproken dat de gunning op basis van de beste kwaliteit/prijs verhouding met een vaste prijs zal plaatsvinden. De deelnemers aan de concurrentiegerichte dialoog kunnen zich dus richten op de kwaliteit. Ook wordt afgesproken dat de ‘Staat en Maastricht’ de deelnemers zullen selecteren.

6. Onderzoeksresultaten A2 Hooggelegen

6.1 Inleiding

6.1.1 Projectomschrijving

De A2 tussen Amsterdam en Utrecht, tussen de knooppunten Holendrecht en Oudenrijn, is een belangrijke schakel in het Nederlandse hoofdwegenet en staat al lange tijd op nummer één van de lijst van trajecten met de duurste files. Daarom is in 1995 al besloten de A2 tussen deze steden te verbreden. Dit voornemen staat in het CAU besluit (Corridor Amsterdam-Utrecht). Ondanks dit besluit en de daar aan voorafgaande studies, bleek uit prognoses voor 2020 dat het toenemende autoverkeer de doorstroming op deze belangrijke weg opnieuw flink onder druk zou zetten. Daarbij werd in de nota Mobiliteit vastgelegd dat de functie van de A2 als internationale verbinding van vitaal belang is voor de economie. De A2 wordt gezien als dé verbinding tussen de economische zones rond Amsterdam, Schiphol en Utrecht en het zuiden (Eindhoven en Zuid-Limburg) en verder naar België en de zuidkant van het Ruhrgebied.



Figuur 6.1: overzicht project A2 Hooggelegen

In 2005 is er een convenant tot stand gekomen tussen publieke en private partijen met als doel om voor het einde van 2010 tweemaal vijf rijstroken beschikbaar te hebben tussen Holendrecht en Oudenrijn. In een convenant hebben de betrokken partijen vastgelegd hoe het project vorm moet krijgen om de verbetering van de infrastructuur versneld uit te voeren. Belangrijk onderdeel in de afspraken is de ‘inrichting’ van een arena. In de arena is ruimte voor alle belanghebbenden uit de sector. Het idee is dat iedereen een actieve bijdrage levert, op basis van de praktijkervaring die wordt opgedaan met de verbreding van A2 Holendrecht-Oudenrijn. Daarnaast is afgesproken dat de kennis die wordt opgedaan binnen de Arena wordt geborgd, gericht op de lange termijn en de ontwikkeling van de gehele sector. Het project A2 Hooggelegen is één van de vier deelprojecten die samen de fileproblematiek op de A2 tussen Holendrecht en Oudenrijn moeten oplossen en het eerste project in Nederland waarbij Rijkswaterstaat als opdrachtgever een alliantiecontract heeft afgesloten. Het project omvat 1,7 kilometer snelweg, met negen viaducten waaronder de afslag ‘centrum Utrecht’ en de complete rotonde Hooggelegen.

6.1.2 Publiek-private samenwerking

Convenant

Het afgesloten convenant uit 2005 is ondertekend door vier partijen: Ministerie van Infrastructuur en Milieu (namens Rijkswaterstaat), Bouwend Nederland, ONRI en PSIBouw.



Bouwend Nederland is de vereniging van bouw en infrabedrijven. Bouwend Nederland is de lobby vereniging van bouwbedrijven. Daarnaast geeft de vereniging advies over personeelszaken, wet- en regelgeving, aanbestedingen en andere vragen.



NLIingenieurs (voorheen ONRI) is de branchevereniging van advies-, management- en ingenieursbureaus en zet zich in voor het bevorderen van onderscheidend ondernemen in de branche.



Vernieuwing Bouw (voorheen PSIBouw) draait om het verbinden van mensen en het delen van kennis. Het is een onafhankelijk netwerk voor iedereen op topniveau, die de vernieuwing in de bouw verder wil brengen.



Het ministerie werkt aan krachtige verbindingen over de weg, spoor, het water en door de lucht, beschermt tegen wateroverlast en bevordert de kwaliteit van lucht en water. Vlot, veilig en leefbaar.

Figuur 6.2: convenantpartners en haar ambities

Parlementaire enquête bouwfraude

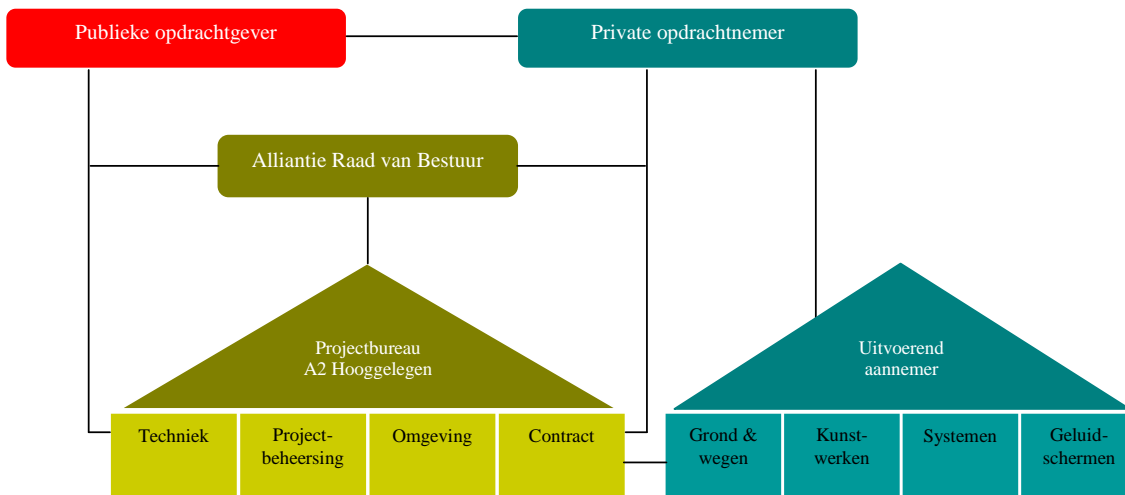
In november 2001 onthulde het televisieprogramma Zembra illegale prijsafspraken in de bouwnijverheid in Nederland bij opdrachten van de overheid. Bouwbedrijven zouden facturen, opdrachtbonnen en financiële overzichten hebben vervalst. Op 5 februari 2002 werd besloten tot een parlementaire enquête. Doel was de aard en omvang van de fraude in de bouw te onderzoeken en de vraag te bekijken of Justitie voldoende in staat was hiertegen op te treden. Uit de enquête bleek dat er sprake was van grootschalige fraude in de bouw. Door onderlinge prijsafspraken had de staat vele miljoenen teveel betaald aan bouwbedrijven. De doorgaans passieve houding van personen op hoge posities in het bedrijfsleven, het landsbestuur en bij toezichthoudende instanties zorgde ervoor dat dit systeem jarenlang in stand kon blijven.

Een van de convenantpartners (PSIBouw) is begonnen als een innovatieprogramma om impulsen te geven aan vernieuwing in de bouw. Dit programma is ontstaan naar aanleiding van de bouwenquête en de Commissie Robers, die zich heeft gebogen over een vernieuwingsprogramma dat de weg moest bereiden voor een bouwsector die meerwaarde genereert, gewaardeerd en gerespecteerd wordt en waar het aantrekkelijk is om te werken.

De experimentele organisatie

De alliantie A2 Hooggelegen is het samenwerkingsverband dat verantwoordelijk is voor de realisatie van het contract. De organisatiestructuur waar voor is gekozen, werd getypeerd als een experimentele organisatie genaamd Samenwerking in Alliantieachtig Verband (SAV). Deze organisatie bestaat uit een alliantie Raad van Bestuur en het projectbureau A2 Hooggelegen. Beide organen werden bemand vanuit de opdrachtgever Rijkswaterstaat en de opdrachtnemer Trajectum Novum. Het projectbureau was opgebouwd uit vier clusters. Ieder cluster stond onder leiding van een clustermanager. Deze clustermanagers vormden samen met de alliantiemanager het Alliantie ManagementTeam (AMT).

Het AMT was verantwoordelijk voor het resultaat en de aansturing van het project. De verantwoordelijkheid voor het realiseren van de werkpakketten was gedelegeerd naar de uitvoerend aannemer van Trajectum Novum. De bouwcombinatie bestaat uit de bedrijven Van Hattum en Blankevoort, KWS, Mourik en Boskalis. In figuur 6.4 is de organisatiestructuur weergegeven.



Figuur 6.3: de organisatiestructuur van A2 Hooggelegen

6.1.3 PPS-model

Alliantie als entiteit

De alliantie is geen entiteit in de juridische zin van het woord. In een juridisch vastgelegde alliantie gaan opdrachtgever en opdrachtnemer samen in een zelfstandige organisatie zoals een VOF. Formalisering van de alliantie in een juridische constructie kan slechts plaatsvinden via wetgeving en zou geleid hebben tot vertraging, waardoor de afgesproken tijdslijnen uit het convenant niet gehaald zouden worden. Daarom werd gekozen voor een alliantie-achtige samenwerking. Door deze constructie had de alliantie formeel geen beslissingsbevoegdheid. Om de alliantie succesvol te laten samenwerken was het noodzakelijk dat beide partijen echt wilden samenwerken en baat zouden hebben bij een gezamenlijk resultaat, dan bij het najagen van hun eigen gewin. Om het belang van samenwerking binnen de alliantie te benadrukken, werden er afspraken geformuleerd, genaamd alliantiebeginselen.

Alliantiebeginselen

Het belang van de alliantiebeginselen is evident. Door het ontbreken van een juridische entiteit is het succesvol van een samenwerkingsverband afhankelijk van de kwaliteit van de mensen die in het verband zijn opgenomen. De zes beginselen die werden geformuleerd zijn:

1. 'Best for project': Alle beslissingen en handelingen worden gebaseerd op dit principe;
2. Unanimiteit: Behalve voor zover de overeenkomst bepaalt, worden alle beslissingen binnen de SAV genomen op basis van unanimiteit;
3. 'Open boek': Er wordt volledige openheid betracht ten opzichte van elkaar;
4. Voorkomen en vermijden van geschillen;
5. 'Winst voor de één / Verlies voor de ander' is geen aanvaardbare uitkomst voor de partners binnen de SAV. Eventuele tegenvallers worden gedeeld;
6. uitmuntende prestaties op alle Kern Prestatie Indicatoren (KPI's).

Een extra investering om de alliantiebeginselen succesvol toe te kunnen passen werd gedaan door het afnemen van een assessment bij de leden van het toekomstige Alliantie. De personen werden beoordeeld op aspecten, die samenwerking bevorderen zoals open communicatie, wederzijds respect, flexibel aanpassen en gezamenlijke verantwoordelijkheid. De assessment vond plaats tijdens het aanbestedingsproces en de resultaten wogen voor 25% mee in de beoordeling.

6.2 Actoranalyse

Bij het uitwerken van de actoranalyse maken we gebruik van de vragen zoals die in de operationalisering zijn opgenomen. In de diverse tabellen zijn de resultaten op hoofdlijnen weergegeven.

6.2.1 Inventarisatie van actoren

Tabel 6.1: relevante actoren

Actoren	Probleem	Belangen/doelen
Ministerie van I en M	Verbetering van de infrastructuur duurt vaak lang door procedures. Slechte wegen en files hebben een negatief effect op de economie. Daarnaast is er sprake langdurige bezuinigingen.	Doorstroming verkeer Bereikbaarheid Veiligheid verkeer Innovatie
Rijkswaterstaat	De stijgende complexiteit van infrastructurele projecten in Nederland maakt het voor Rijkswaterstaat steeds moeilijker om zelfstandig te opereren.	Samenwerking Risicobeheersing project Succesvol project Goede leefomgeving
Gemeente Utrecht	De verbreding van de A2 heeft gevolgen voor de ontwikkeling van Leidsche Rijn als vinex-wijk. Het risico bestaat dat de realisatie van de laatste 10.000 woningen in gevaar komt.	Bereikbaarheid Veiligheid verkeer Leefbaarheid wijken Luchtkwaliteit
Trajectum Novum	Complexiteit dwingt bouwbedrijven om samenwerking te zoeken, expertises te bundelen en risico's te delen.	Samenwerking Financieel Ontzorgen Creativiteit
AMI consultancy	AMI consultancy is als procesbegeleider betrokken bij het project. De uitdaging is om publieke en private partijen bij elkaar te krijgen.	Financieel Reputatie

Voor welke actoren is er sprake van een probleem?

Het project A2 Hooggelegen is ontstaan vanuit de wens van de politiek om infrastructurele projecten sneller te realiseren met minder geld en behoud van kwaliteit. Naast bezuinigingen geldt voor het ministerie ook de maatschappelijke noodzaak om infrastructurele projecten te realiseren met aandacht voor leefbaarheid, sociale veiligheid en milieu. Om Nederland haar positie als handels- en transitiland te laten behouden is een goede infrastructuur essentieel. Voor Rijkswaterstaat is het probleem vooral gericht op de uitvoering van de projecten. De complexiteit van infrastructurele projecten en de vele belangen van (maatschappelijke) partijen maakt samenwerking en een aandacht voor de omgeving tot een speerpunt. Specifiek bij dit project speelt natuurlijk de locatie een belangrijke rol. Het traject Hooggelegen ligt tussen de vinex-wijk Leidsche Rijn en de binnenstad van Utrecht en bevindt zich op een belangrijk knooppunt van rijkswegen. Dagelijks is er sprake van files op en rond Utrecht en een langdurige verbouwing betekent veel overlast voor bewoners en forenzen, maar brengt ook hoge kosten mee voor de transportsector, industrie en dus voor de maatschappij. Voor de bouwcombinatie speelt het verleden een belangrijke rol. Na de bouwfraude halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw kwam het bewustzijn dat zaken anders geregeld moesten worden. Er werd meer openheid verwacht van een gesloten sector. De overheid heeft daar ook een belangrijke rol in gespeeld. Het nieuwe beleid van Rijkswaterstaat om projecten in samenwerking met private partijen te gaan ontwikkelen maakt het voor bouwbedrijven noodzaak om de samenwerking te verbeteren.

Welke actoren hebben belang bij een oplossing?

Om infrastructurele projecten sneller te realiseren heeft het ministerie veel energie gestoken om de belangrijke partijen, die een rol spelen in het realiseren van haar ambitie, bij elkaar te krijgen. Het convenant is daar het beste voorbeeld van. Rijkswaterstaat heeft veel belang bij een snelle realisatie van het project A2 Hooggelegen, omdat er gekozen is voor een nieuwe, experimentele werkwijze. Het doel is om aan te tonen dat publiek-private samenwerking in een vergaande vorm inderdaad tot versnelling van realisatie met meer

kwaliteit voor hetzelfde geld. Utrecht heeft een brede mobiliteitsnota ontwikkeld tot 2010 waarin een integratie van rijkswegen, provinciale wegen en stadswegen optimaal op elkaar aansluiten en er voor zorgen dat de stad en haar omgeving bereikbaar blijft en doorstroming van het verkeer optimaal is. Daarbij is een goede oplossing voor de integratie van de A2 van groot belang. Ook is leefbaarheid een belang. Om gestelde normen te halen is bijvoorbeeld de wijze van ontsluiting van de A2, de aanwezigheid van een fietsbrug om het Leidsche Rijn te verbinden met de binnenstad van Utrecht en de mogelijkheden van P+R bij verkeersplein Hooggelegen. Voor Trajectum Novum is een goed resultaat van dit project belangrijk om twee redenen. In de eerste plaats vanwege het economisch gewin als commercieel bedrijf, maar zeker ook het gegeven dat naar verwachting PPS in deze vorm steeds vaker een rol zal gaan spelen in aanbestedingen. Om als eerste bouwcombinatie hier ervaring hier te kunnen opdoen, is daarbij belangrijk.

Welke actoren zijn in staat om een oplossing te forceren?

Als het gaat om doorzettingsmacht dan zijn vooral de publieke partijen die een rol van betekenis spelen. Het ministerie kan vanuit haar politieke en maatschappelijke verantwoordelijkheid en door het feit dat zij budgethouder is voor de realisatie van infrastructurele projecten oplossingen forceren. Het ministerie heeft dit vooral laten zien in de wijze waarop zij in staat is gebleken om alle relevante actoren uit de branche bij elkaar te brengen en gezamenlijk de ambitie te laten uitspreken om infrastructurele projecten samen en sneller te realiseren. Rijkswaterstaat heeft als aanbestedende dienst besloten om dit project als een pilot weg te zetten en gekozen voor Samenwerking in Alliantie-achtig Verband (SAV). Daarmee opent zij de weg voor het verder ontwikkelen van PPS bij infrastructurele projecten. Daarbij is het wel zo dat het afgesloten convenant Rijkswaterstaat en bouwbedrijven ook weinig keus laat.

Welke actoren willen actief bijdragen aan een oplossing?

Samenwerking is een belang /doelstelling die eigenlijk alle actoren verbindt. Bijzonder daarin is eigenlijk wel dat alle andere belangen van zowel Rijkswaterstaat als Trajectum Novum afhankelijk gesteld zijn aan de mate waarin samenwerking binnen het project succesvol blijkt te zijn. Individuele belangen van partijen worden opzij gezet. Alle besluiten moeten in het belang zijn van het project. Dat betekent dat er oplossingen of besluiten worden genomen die niet voor alle partijen optimaal is. De deelnemers aan de Alliantie zijn er samen verantwoordelijk voor dat het project op tijd, zonder meerkosten en met zo min mogelijk verkeershinder wordt gerealiseerd. In het contract is vastgelegd dat de deelnemers zowel de risico's als de bonussen verdelen. Slimme oplossingen waardoor het werk minder kost, betekent lagere kosten voor Rijkswaterstaat en hogere winst voor Trajectum Novum. Dit geldt ook voor de bonussen. Als er bijvoorbeeld gedurende het project minder files veroorzaakt worden dan afgesproken, profiteren we daar beide partijen daarvan. Omgekeerd geldt dit principe ook als het project duurdert uitvalt. Er lijkt dus een gelijkschakeling van belangen te zijn.

6.2.2 Percepties

Tabel 6.2: Percepties

Actoren	Opvatting	Oorzaak	Oplossing	Omgeving
Ministerie van I en M	Realisatie van infrastructurele projecten duurt te lang.	Lange procedures en formele verhouding	Integrale aanpak door samenwerking tussen publieke en private partijen.	Private partijen kunnen meer betekenen voor de maatschappij.
Rijkswaterstaat	De markt tenzij.	Marktpartijen zijn geïnteresseerd in winst.	Grip houden op het proces en realisatie.	Kritisch t.o.v. marktpartijen.
Gemeente Utrecht	leefbaarheid en bereikbaarheid twee kanten van dezelfde medaille.	Gebrek aan samenwerking.	Innovatie kan bijdragen goede oplossingen	Ieder zijn eigen verantwoordelijkheid

Trajectum Novum	Realisatie van projecten staat onder druk	Ruimte is beperkt en invulling zorgt voor discussie.	Bundelen van expertise	Verschillen tussen overheid en markt zijn groot
AMI consultancy	Actieve sturing op project noodzakelijk	Ontbreken van verbinding.	Zoeken naar de overeenkomsten	Stakeholders zijn belangrijk.

Welke opvatting heeft de actor over het probleem?

Het ministerie loopt aan tegen de vaak langdurige procedures waarbij zij zelf een rol hebben gespeeld als het gaat om het creëren ervan. Dit is de erfenis van het beleid uit de vorige eeuw, waarbij het poldermodel hoogtij vierde. De werkelijkheid van nu is een andere. Veranderingen komen snel, informatie is toegankelijker geworden en de rol van Europa wordt groter. Realisatie van infrastructurele projecten duurt te lang en kost te veel. Het moet anders. Dat het anders moet, wordt door Rijkswaterstaat ook zo ervaren. Uit de analyse blijkt dat Rijkswaterstaat naast haar verantwoordelijkheid voor het beheer en ontwikkeling van het wegennet en een veilige doorstroming van het verkeer, ook haar principes van de markt tenzij verder aan het verkennen is. Het principe van risicodeling tussen publiek en privaat speelt hierbij een belangrijke rol. Gemeente Utrecht heeft een beperkte rol, doordat in principe alle aanpassingen op rijksgrondgebied plaatsvinden. In het meerjaren verkeers- en vervoersplan van de Gemeente wordt duidelijk dat het beleid is gericht op het aantrekkelijk en vitaal houden van de stad en omliggende woongebieden. Utrecht naar een juiste balans tussen bereikbaarheid, leefmilieu en veiligheid voor bewoners. Dit wil de Gemeente vooral realiseren door op pro-actieve wijze de samenwerking op te zoeken wanneer dit in haar belang is. Een goed voorbeeld daarvan is de wijze waarop de gemeente heeft meegedacht met het Alliantie managementteam op het moment dat duidelijk werd dat de Leidsche Rijn tunnel voor langere tijd gesloten zou blijven en er een tijdelijke oplossing gezocht werd. Trajectum Novum is de bouwcombinatie waarin o.a. van Hattum en Blankenvoort, KWS, Boskalis en Mourik Groot-ammers deelnemen. Volgens Trajectum Novum staan infrastructurele projecten in Nederland per definitie onder hoge druk. Beschikbare ruimte is beperkt en de invulling hiervan zorgt voor veel discussie. Belangrijk uitgangspunt is het vroegtijdig leren kennen van de omgeving. Doel daarbij is het combineren van kennis met technische creativiteit, waardoor ze willen zorgen voor maatschappelijk gedragen oplossingen. Er wordt aangegeven dat de focus ligt op samenwerking met de klant (Rijkswaterstaat) en de communicatie met de verschillende belanghebbenden. Innovatie en effectiviteit zijn een belangrijk aandachtspunt voor Trajectum Novum.

Waardoor wordt het probleem veroorzaakt?

Zoals gezegd zijn vooral de langdurige procedures een doorn in het oog van het ministerie. Dat dit een belangrijk knelpunt is blijkt wel uit het feit dat het ministerie al in 2003 met de spoedwet wegverbreding kwam om vervolgens te moeten constateren dat daarmee niet alle problemen waren opgelost. Dat leidde in 2009 tot een aanpassing van de spoedwet waarbij maatregelen werden genomen om regelgeving over luchtkwaliteit buiten een aantal knelpunten in de infrastructuur te houden. Rijkswaterstaat kent een lange historie van projectmanagement in de rol van opdrachtgever. Traditioneel betekent dit veel aandacht voor contractbeheer en budget overschrijdende kosten. Risicobeheersing is en zal altijd blijven voor Rijkswaterstaat. De verantwoordelijkheid voor doorstroming en verkeersveiligheid speelt bij een belangrijke rol. Daarom kan het geen toeval zijn dat Rijkswaterstaat vanuit deze van oorsprong conservatieve houding in de voorbereiding op de alliantie veel energie heeft gestoken in het creëren van randvoorwaarden waarbinnen het project succesvol zou kunnen zijn. Vanuit de jarenlange ervaring van de bedrijven in de bouwcombinatie Trajectum Novum zien zij grote, complexe bouwprojecten die gerealiseerd moeten worden met op kleine gebieden met een diversiteit aan belangen en wensen. Lange tijd is de ruimte voor discussie over hoe projecten er uit zouden moeten zien en wat het resultaat zou moeten zijn gevoed door de eerder genoemde wettelijke procedures, inspraak en bezwaarmogelijkheden. Als ervaringsdeskundige bij projecten van overheden en private partijen weet AMI consultancy als geen ander dat de verschillen tussen overheid en markt groot zijn. Veel problemen in de samenwerking tussen beide partijen wordt veroorzaakt door het ontbreken van verbinding en gebrek aan inzicht in percepties.

Welke oplossingen ziet de actor?

Het ministerie zet al langere tijd in op samenwerking met de markt. De nieuwe regering Rutte/Verhagen heeft deze ambitie opgenomen in haar regeerakkoord. De wens om de samenwerking te versterken blijkt bijvoorbeeld uit het tekenen van het convenant A2, waar het (deel)project A2 Hooggelegen onderdeel van uitmaakt. Een ander voorbeeld is de overeenkomst die het ministerie heeft gesloten met de bouwbranche om publiek-private samenwerking makkelijker te maken door o.a. het gebruik van standaardcontracten. Rijkswaterstaat ziet samenwerking als een oplossing om projecten sneller en beter te realiseren. Zij wil daarbij wel grip houden op het proces van voorbereiding en de realisatie van het project. Dit doet Rijkswaterstaat bijvoorbeeld door bij de aanbesteding specifieke inschrijvings- en gunningscriteria te formuleren. In het geval van A2 Hooggelegen is bijvoorbeeld bij de aanbesteding niet alleen gekeken welke aannemerscombinatie de beste aanbieding deed, maar ook naar de mogelijkheden van de aannemer om samen te werken met Rijkswaterstaat. In een psychologisch onderzoek is expliciet gekeken naar het vermogen om samen te werken.

Hoe kijkt de actor naar de andere actoren in het netwerk?

Het ministerie volgt het beleid van de laatste tien tot vijftien jaar waarbij het ontwikkelen van infrastructuur een gedeelde verantwoordelijkheid is. De overheid kan het eenvoudig niet meer alleen en bedrijven moeten hun bijdrage aan de maatschappij leveren als we ontwikkelingen betaalbaar willen houden. De graaicultuur over de rug van de overheid (zie bouwfraude) wordt niet langer geaccepteerd en het is aan de wegenbouwers om te laten zien dat zij hun verantwoordelijkheid voor de maatschappij nemen. Goed gedrag wordt daarbij wel beloond.


Samenwerking tussen Rijkswaterstaat en Trajectum Novum lijkt bijna als een vanzelfsprekendheid in de wijze waarop beide partijen zich presenteren. Er lijkt hier voor een deel toch sprake te zijn van sociaal, gewenst gedrag. Door het project als een pilot van een alliantiecontract te promoten, kunnen betrokkenen haast niet anders dan de samenwerking opzoeken en het belang van samenwerking binnen het project te onderschrijven. Dat de verschillen tussen overheidsorganisaties en marktpartijen groot zijn is wel duidelijk. Deze verschillen spelen ook tussen Trajectum Novum en Rijkswaterstaat. De wil om te werken met ‘Best of both Worlds’ is zonder twijfel aanwezig, maar dan moet Rijkswaterstaat wel loskomen van de trage besluitvorming, bureaucratie en de huidige visie op risicodeling.


6.2.3 Afhankelijkheden


Om de mate van afhankelijkheid van actoren in kaart te brengen is gekeken naar het belang en de vervangbaarheid van de middelen die de actoren tot hun beschikking hebben. Het resultaat van deze analyse is weergegeven in tabel 6.3. Uit de analyse komt naar voren dat de financiële middelen van het Rijk uiteindelijk bepalend zijn voor het slagen van het project. Verder zijn het de productiemiddelen en de beschikbaarheid van kennis die maken dat de alliantiepartners Rijkswaterstaat en de bouwcombinatie Trajectum Novum afhankelijk zijn van elkaar om de werkzaamheden voor het project uitgevoerd te krijgen.

Tabel 6.3: mate van afhankelijkheid

Actor	Financiële middelen	Productie middelen	Competentie	Kennis	Legitimiteit
Min van I & M					
Rijkswaterstaat					
Gemeente Utrecht					
Trajectum Novum					
AMI Consultancy					

 Hoge afhankelijkheid

 Lage afhankelijkheid

 Geen afhankelijkheid

Financiële middelen

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu staat garant voor het totale bedrag van ongeveer 160 miljoen Euro. Dit betreft een vastgesteld budget waarvoor de aanbesteding heeft geleid tot een meest economische inschrijving. Zonder het geld van het Ministerie kan het project niet slagen. Private partijen zouden nooit hebben ingeschreven, omdat de financiële risico's veel te groot waren geweest. Het mag daarbij ook duidelijk zijn dat vanwege de geringe vervangbaarheid van deze gelden de andere actoren sterke eenzijdige afhankelijkheid kennen als het gaat om het realiseren van het project

Als het gaat om de integratie van de A2 met Leidsche Rijn dan blijkt dat de gemeente Utrecht voor het realiseren haar doelstellingen in de mobiliteitsnota een totaal bedrag van 376 miljoen euro tot en met 2014 in haar begroting heeft opgenomen. Het belang van deze financiële middelen voor de andere actoren is echter niet bepalend. Het project kan ook gerealiseerd worden zonder de inbreng van de Gemeente. Daarmee is er geen sprake van afhankelijkheid in financiële zin.

Productiemiddelen

Als we kijken naar de productiemiddelen dan zien we een hoge mate van afhankelijkheid bij de twee partijen die ook samen verantwoordelijk zijn voor de realisatie van het project. Rijkswaterstaat bezit als uitvoeringsorganisatie van het ministerie grote kennis van de wegen infrastructuur in Nederland. Deze kennis komt voort uit een lange historie van infrastructurele projecten die Rijkswaterstaat heeft opgebouwd en in Nederland uniek is. De bouwcombinatie bestaat uit een aantal gerenommeerde bouwbedrijven en ingenieursbureaus. Specifiek voor de bouwcombinatie speelt dat de diversiteit aan partners in de combinatie zorgt voor een grote deskundigheid en een multidisciplinair team van professionals. Door de gunning van de opdracht aan Trajectum Novum is vastgesteld dat zij het best geëquipeerd zijn om de werkzaamheden te realiseren. Daarmee is het belang van deze middelen voor de andere actoren in het netwerk van groot belang en ontstaat er ook een wederzijdse afhankelijkheid tussen Rijkswaterstaat en Trajectum Novum.

Competenties

Bij competenties gaat het over de formeel/ juridische autoriteit als het gaat om het nemen van beslissingen. Zoals besluitvorming ontrent tracéprocedures en planstudies. Deze autoriteit ligt meestal bij publieke partijen zoals dat ook hier het geval is. Vanuit deze rol Zijn het vooral het ministerie en Rijkswaterstaat die over deze autoriteit beschikken. De andere actoren binnen het netwerk zijn hiervoor volledig afhankelijk van de publieke partijen.

Kennis

Hoewel alle actoren beschikken over enige vorm van kennis speelt in de uitvoering vooral de kennis van Rijkswaterstaat en Trajectum Novum een hoofdrol. De kennis van Rijkswaterstaat is zowel expliciet als impliciet. Expliciet als het gaat om kennis van de omgeving waarin werkzaamheden gaan plaatsvinden (geografische, planologisch of milieutechnisch), impliciet als het gaat om de ervaring van Rijkswaterstaat met grote infrastructurele projecten van belang. De afhankelijkheid van andere actoren (vooral Trajectum Novum) is daarbij groot. Omgekeerd brengt de bouwcombinatie ook veel kennis met zich mee. Ervaring als het gaat om het aanleggen van wegen of het ontwerpen en bouwen van kunstwerken. Deze kennis is vrij impliciet, maar de meer expliciet is de kennis over bouw materiaal en machines. Het is binnen het project wel van belang dat de kennis van zowel Rijkswaterstaat als Trajectum Novum bij elkaar te brengen om optimaal gebruik te kunnen maken van het oplossend vermogen en de creativiteit van beide partijen. Om dit voor elkaar te krijgen speelt AMI consultancy als procesbegeleider een belangrijke rol. De wederzijdse afhankelijkheid tussen AMI en de andere actoren is niet hoog, omdat de vervangbaarheid van deze actor vrij hoog is. Toch is het belang van AMI als procesbegeleider wel groot. AMI consultancy brengt vooral ervaring en kennis op het gebied van projectmanagement en procesbegeleiding in. AMI biedt een totaal pakket voor ondersteuning, begeleiding en ontwikkeling van programmamanagement. In essentie gaat het volgens AMI om het verbinden van project, proces en strategie. De kennis en autoriteit van AMI consultancy zorgt voor aandacht voor het faciliteren van draagvlak in de besluitvorming.

Legitimiteit

Legitimiteit als hulpbron is vrij lastig te benoemen. Vanuit de politieke rol van de minister kan het ministerie wel enige legitimiteit worden toegedacht. De rol van een minister als het gaat om het inzetten van een nieuwe beweging en het daarbij kunnen overtuigen van anderen hier aan mee te doen. Een goed voorbeeld daarvan is het tekenen van het convenant A2, waarbij het ministerie nadrukkelijk heeft gelobbyd om haar ambitie van versnelling gedeeld te krijgen. In dit netwerk zijn er geen actoren aanwezig die direct belangen van minderheden vertegenwoordigen. In de praktijk zie je vaak dat deze actoren gebruik maken van de media om zo aandacht te vragen voor hun belangen.

6.2.4 Procesmanager

De procesmanager faciliteert het interactieproces. Essentieel daarbij is dat de onpartijdigheid van de procesmanager door alle partijen geaccepteerd is. Belangrijk in dit verband is het gegeven dat het samenwerkingsverband van A2 Hooggelegen een alliantie betreft. In de alliantie zitten zowel de publieke als private partijen met gedeelde verantwoordelijkheden en risicodeling. Dat wil echter niet zeggen dat Rijkswaterstaat en Trajectum Novum niet in meer of mindere mate de rol van procesmanager invullen. Kijkend naar de percepties en belangen is er wel een beeld te schetsen. Rijkswaterstaat heeft een groot belang om deze unieke samenwerkingsvorm succesvol te laten zijn. Samenwerking tussen publieke en private partijen zijn niet alleen al jaren een doelstelling van de organisatie, maar het belang is door het regeerakkoord van de regering Rutte/Verhagen nog eens benadrukt. De druk om te scoren is hoog. Daarmee kan het haast niet anders dat Rijkswaterstaat ook vanuit die belangen zal proberen om het besluitvormingsproces zodanig te beïnvloeden, dat de voortgang en besluitvorming het beste aansluit bij de genoemde belangen. Voor Trajectum Novum gelden in principe dezelfde uitgangspunten. Door dezelfde gedeelde verantwoordelijkheden en risicodeling zal de behoefte om het proces te beïnvloeden aanwezig zijn. Daarbij speelt ook de omgeving een rol, meer specifiek in dit project. Door de bijzondere contractvorm kijkt de buitenwereld belangstellend mee, vooral de concurrerende infrabedrijven. Als dit project succesvol blijkt, zou het zomaar de norm voor de toekomst kunnen worden. Een andere ‘stakeholder’ die hier zijn invloed zou kunnen doen gelden, zijn de raden van bestuur van de grote deelnemende bouwondernemingen. Hun belangen gaan veel verder dan dit relatief kleine bouwproject. Winstmaximalisatie is en blijft voor ondernemingen, speciaal de beursgenoteerde, de belangrijkste doelstelling.

6.3 Reconstructie van het besluitvormingsproces

6.3.1 Overzicht

In deze paragraaf wordt de eerste stap uit het rondemodell van Teisman uitgewerkt. Deze stap behelst het reconstrueren van de besluitvorming waarbij het resultaat een aantal cruciale beslismomenten oplevert. Deze cruciale momenten geven het einde van een besluitvormingsronde aan en zijn vaak ook de start van een nieuwe ronde. In tabel 6.4 is het resultaat van de reconstructie opgenomen.

Tabel 6.4: overzicht ronden en cruciale beslissingen van het project A2 Hooggelegen

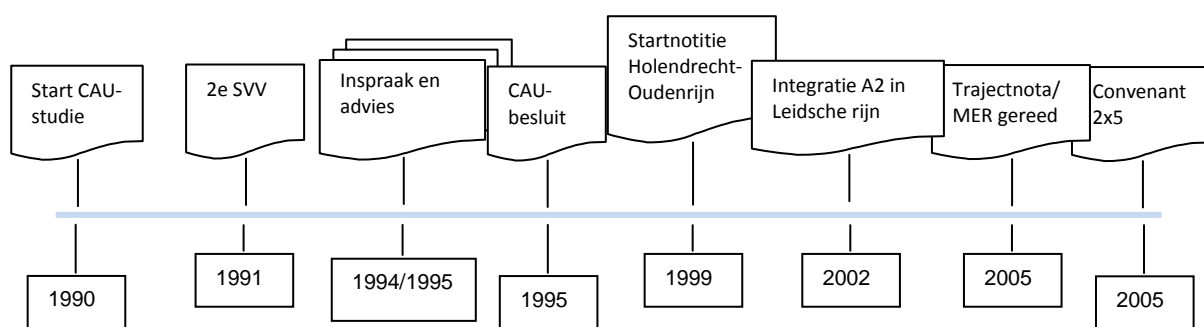
Ronde	Tijdvak	Cruciale beslissing
Ronde 1: de klassieke aanpak	tot 2005	Vaststelling convenant
Ronde 2: het experiment	2005 - 2007	Gunning opdracht
Ronde 3: de kracht van de alliantie	2007 - 2008	Besluit verplaatsing gemaal
Ronde 4: de ‘rise and fall’ van de alliantie	2008 - 2010	Besluit faseringsmaatregel

6.3.2 Ronde 1: de klassieke aanpak

Cruciale beslissing: Convenant 2x5

De cruciale beslissing die deze eerste ronde afsluit is het tekenen van het convenant in november 2005 door de Minister van I en M, de voorzitter van de Branchevereniging Bouwend Nederland, de voorzitter van de vereniging van ingenieursbureaus en de voorzitter van het innovatieprogramma PSIBouw. Het convenant is een intentie tot samenwerking. Het traject Holendrecht-Oudenrijn wordt als eerste aangepakt. Dit traject wordt al jaren de duurste file van Nederland genoemd. De vervoersbranche heeft berekend dat de totale filekosten voor dit wegvak in 2005 33 miljoen euro zullen bedragen. In het convenant wordt vooral ingegaan op vernieuwing de voorbereiding en uitvoering, het benutten van innovatieve technologie en processen en het delen van opgedane ervaring en kennis. De impact van het ondertekenen van een uitgesproken ambitie door de vertegenwoordigers van de belangrijkste partijen die een rol spelen in de realisatie van grote infrastructurele projecten en de minister is dusdanig groot, dat marktpartijen zich zelf buiten spel zouden zetten wanneer zij zich aan deze ambitie zouden onttrekken. In de volgende alinea wordt chronologisch weergegeven welke beslissingen zijn genomen voorafgaand aan de ondertekening.

Chronologie



Start CAU-studie

Het initiatief voor de CAU is genomen door de Nederlandse spoorwegen en het Ministerie van Verkeer en waterstaat. Er worden drie aanleidingen genoemd voor het starten van de studie. In de eerste plaats het tekort aan capaciteit van de infrastructuur tussen Amsterdam en Utrecht. In de jaren tachtig van de vorige eeuw werd duidelijk dat de toenemende drukte op de vervoersstromen tussen Amsterdam en Utrecht tot problemen zou gaan leiden. Zowel de A2, het Amsterdam-Rijn kanaal en de spoorlijn van Utrecht CS naar Amsterdam CS zouden het stijgende aantal auto's, goederen en reizigers niet langer aankunnen. De mobiliteit zou tot stilstand komen en de verkeersveiligheid onder druk komen te staan. In de tweede plaats zijn er veel fysieke raakvlakken bij aanpassingen van spoor en weg. De technische ingrepen hebben gevolgen voor zowel de bereikbaarheid als de leefbaarheid, meer specifiek woonmilieu, natuur en landschap. Ten slotte de wens tot integrale aanpak van het verkeers en vervoersbeleid van de tweede structuurschema verkeer en vervoer.

Tweede structuurschema verkeer en vervoer

In het SVV zijn de doelstellingen op het gebied van verkeer en vervoer in 2010 vastgelegd. De beschreven strategie in dit document breekt met het verleden. Er worden grenzen gesteld aan o.a. belangrijke externe effecten zoals luchtverontreiniging, energieverbruik, verkeersslachtoffers en leefbaarheid. Doel is het vinden van intelligente en creatieve oplossingen bij het realiseren van economische groei en binnen de context van een duurzame samenleving. Om de problematiek rondom leefbaarheid en bereikbaarheid op te lossen wordt gezocht naar versterking van het fundament. Genoemd worden communicatie, bestuurlijke samenwerking, financiering, handhaving en onderzoek. Vooral de laatste twee punten, maatwerk per corridor en versterking van het fundament, zien we terugkomen in het project A2 Hooggelegen.

Inspraak en advies

In september 1994 kwam het onafhankelijke Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur (OVI) met haar rapport van bevindingen. Dit rapport bevat opmerkingen en aanbevelingen die ter advies ter beschikking zijn gesteld

aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. Het OVI geeft in haar bevindingen de volgende opmerkingen: Het OVI is overtuigd van de noodzaak om de capaciteit van de A2 uit te breiden tussen Holendrecht en Hooggelegen. Vastgesteld wordt dat van alle belanghebbenden, die in de inspraakprocedure gereageerd hebben, alleen stichting natuur en milieu en de fietsersbond ENFB tegen de uitbreiding zijn. In het voorjaar van 1995 presenteert Rijkswaterstaat de nota van commentaar bij de inspraak van de corridornota/MER. In de nota wordt vastgesteld dat de meeste reacties niet gericht zijn tegen de uitbreidingen van weg en spoor, maar op de gevolgen van de uitbreiding voor individuele eigendommen en schade. Daarnaast zijn er ook een aantal fundamentele bewaarschriften gericht tegen verbreding vanwege milieudoelstellingen en/of individuele gevolgen. Uit de antwoorden kan worden opgemaakt dat ook voor persoonlijke belangen geprobeerd wordt oplossingen te vinden.

CAU-besluit

Op 25 april 1995 informeert de Minister van Verkeer en Waterstaat de tweede kamer van haar besluit tot verbreding van de A2 tussen Holendrecht en Oudenrijn naar 3x4 (alternatief B1). Met dit besluit zijn de wettelijke procedures afgerond en kan worden begonnen met de werkzaamheden. Dit maakt het besluit een cruciale beslissing waaraan andere partijen zich niet aan kunnen onttrekken. In de vijf jaar dat er gewerkt is aan de corridorstudie en bijbehorende wettelijke procedures heeft de landelijke groei van het autoverkeer niet stilgestaan. De verwachting is dat door de toenemende verkeersdruk de maatregelen uit het CAU-besluit niet afdoende zullen zijn. Om die reden hebben de ministers van Verkeer en Waterstaat (V&W) en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) in 1996 besloten een nieuwe aanvullende studie te laten starten. Deze studie moet leiden tot een nieuwe trajectnota/MER.

Startnotitie A2 Holendrecht-Oudenrijn

Deze startnotitie is één van de negen notities die gemaakt is in het kader van het programma Samen Werken Aan Bereikbaarheid. Het programma SWAB geeft de beleidsvisie van het kabinet weer ten aanzien van de aanpak van de bereikbaarheid in Nederland. Met het programma wordt beoogd een extra impuls te geven om eerder in het SVV II geformuleerd beleid sneller en beter uit te voeren. De belangrijkste knelpunten binnen de stadsgewesten en op de achterlandverbindingen worden met deze maatregelen opgelost. De startnotitie beschrijft de bestaande problematiek, geeft mogelijke oplossingsrichtingen aan en is het vertrekpunt voor de tracewet-procedure.

Integratie A2 met Leidsche Rijn

Nadat in 2002 het Rijk en de gemeente Utrecht het (financieel) eens zijn geworden over de wijze waarop integratie van de A2 met de Vinex-lokatie Leidsche Rijn moet de gemeente Utrecht zorgen voor de planologische inpassing van de reconstructie van de A2 binnen de gemeente. Het gaat om het laatste deel van de A2 bij de aansluiting Hooggelegen en het einde van de tunnel (ca. 300 meter) en de aansluiting van de interne ontsluitingsweg van Leidsche Rijn.

Trajectnota/MER gereed

De trajectnota/MER Holendrecht-Oudenrijn is het resultaat van het aanvullende onderzoek dat in 1996 is gestart op verzoek van de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In de trajectnota/MER wordt een analyse gepresenteerd over hoeveel problemen er nog zullen optreden in 2020, tien jaar na gereedkomen van de verbreding van de A2 (de uitvoering van het CAU-besluit). Daarmee is in beeld gebracht of die maatregelen afdoende is of dat er aanvullende maatregelen getroffen moeten worden. In deze nota wordt voorgesteld om de A2 verder uit te breiden naar 2x5 banen.

Conclusie

In ronde 1 zijn de bouwstenen gekozen waarmee de overheid haar verkeers- en vervoersbeleid wil waarmaken. Belangrijke uitgangspunten die als basis gefungeerd hebben voor vele infrastructurele projecten,

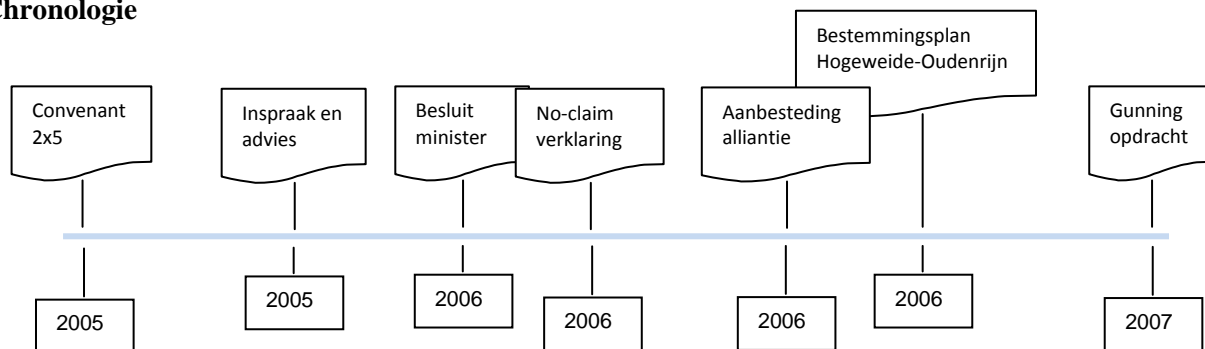
in het bijzonder A2 Hooggelegen, waren een integrale aanpak van problemen op de drie vervoersstromen en van wettelijke procedures. Daarnaast was de trendbreuk van economische ontwikkeling naar een duurzame samenleving als uitgangspunt belangrijk. Hierdoor werd het noodzakelijk dat bestuurlijke partijen en belanghebbenden werden gedwongen om samen te werken en oplossingen te zoeken. Ook werd er een opening geboden om infrastructurele ontwikkeling en projecten anders in te richten. Wijze de financiering werd opnieuw bekeken en communicatie over projecten richting partners en belanghebbenden werd anders ingericht. Dit niet betekent dat partijen en personen zich ineens anders gaan gedragen, maar de eerste stap is gezet.

6.3.3 Ronde 2: het experiment

Cruciale beslissing: Gunningsbesluit

Het gunnen van de opdracht is in meerdere opzichten cruciaal gebleken. In de eerste plaats omdat het de start het de realisatie van het deelproject A2 Hooggelegen markeert. De keuze voor een opdrachtnemer is gemaakt en de alliantie kan aan het werk. Ten tweede vanwege het feit dat de afgefallen bouwcombinaties inderdaad geen bezwaarprocedures zijn gestart naar aanleiding de uitkomst van het de aanbesteding. Hierdoor bleef realisatie van de tijdslijnen met betrekking tot de ambities van het convenant in zicht. De No-claim verklaring heeft zijn werk gedaan.

Chronologie



Besluit minister

De minister besluit tot het uitvoeren van het MMA (meest milieuvriendelijke alternatief). Dit alternatief is voor vrijwel alle partijen het meest acceptabele alternatief voor het uitbreiden van de A2. Belangrijkste kenmerken van dit alternatief zijn een extra rijstrook (nu 2x4) tussen Holendrecht en Maarssen, een deklaag van geluidsarm asfalt, een maximumsnelheid van 100 km/uur, een extra kruisende fietsverbinding tussen Maarssen en Haarzuilens en een versterking van de ecologische verbindingszone Venen-Vechtplassen. Opvallend is dat het deel Maarssen-Oudenrijn niet wordt aangepast t.o.v. het CAU-besluit. Dit blijft een systeem van hoofdbanen en parallel banen (2x3).

No-claim verklaring

In juli 2006 ondertekenen negen grote bouwbedrijven een verklaring waarin zij vermelden terughoudend te zijn met het procederen tegen de uitkomsten van de aanbesteding van de alliantie Hooggelegen. Hiermee wordt door hun onderschreven het belang van versnelling en samenwerking. Het tekenen wordt gezien als een eerste succes wat voortkomt uit het convenant. Later volgen nog 41 andere bouwbedrijven.

Aanbesteding alliantie

De aanbesteding begon in november 2006 volgens de procedure van concurrentiegericht dialoge. Vijf bouwcombinaties doen er aan mee. Nieuw in de aanbesteding is de relatief grote bijdrage van het criterium kwaliteit in de gunning. 60% van de criteria waren kwalitatief van aard. Belangrijke criteria waren 'minimaliseren van verkeershinder' en 'samenwerken'. Om dit laatste criterium te toetsen werd er een

simulatieprogramma ontwikkeld. Het programma bestond uit een psychologische test met praktijkopdrachten en rollenspellen. Door het organiseren van een workshop konden medewerkers van Rijkswaterstaat en de geïnteresseerde marktpartijen oefenen en wennen aan de nieuwe vorm van aanbesteden en samenwerken.

Bestemmingsplan Hogeweide-Oudenrijn

Het aanpassen van het bestemmingsplan Hogeweide-Oudenrijn is noodzakelijk om de integratie van de A2 bij de aansluiting met Hooggelegen mogelijk te maken. Om het bestemmingsplan A2 Hogeweide-Oudenrijn op te kunnen vaststellen is het noodzakelijk dat er voldaan wordt aan het Besluit Luchtkwaliteit 2005. In oktober 2006 publiceert TNO een rapport waarin wordt vastgesteld dat de infrastructurele aanpassingen rondom aansluiting Hooggelegen leiden tot een verbetering van de luchtkwaliteit.

Conclusie

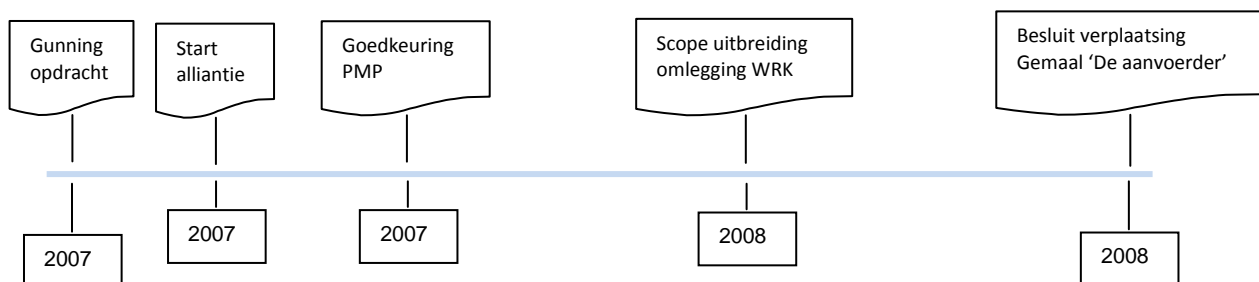
In deze tweede ronde is duidelijk de overgang zichtbaar tussen afronden van procedures en het voorbereiden van de aanbesteding en het werken binnen een alliantie. Als opdrachtgever is het Rijkswaterstaat alles aan gelegen is om het experiment met de alliantie tot een succes te maken. De impact van het convenant is duidelijk merkbaar. Alle partijen richten zich tot de ambities van het convenant en de wens om het anders te doen. De no-claim verklaring is een breuk met het verleden. Niet het individuele belang van de private partijen staat voorop, maar het belang van het project. De eerste tekenen van een gedragsverandering bij zowel publieke als private partijen worden zichtbaar.

6.3.4 Ronde 3: de kracht van de alliantie

Cruciale beslissing: Verplaatsing gemaal 'de Aanvoerder'

Het tracé van de A2 loopt volledig over het gemaal 'De aanvoerder', dat staat in de Leidsche rijn. Vooraf was er een akkoord gesloten met het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en de Gemeente Utrecht. De gestelde voorwaarden waren een ruimte van 3,5 meter tussen het gemaal en de onderkant van het viaduct in verband met onderhoud van het gemaal en een sociaal veilig fietspad c.q. onderhoudsweg. In de aanbestedingsfase bleek uit berekeningen dat dit haalbaar zou zijn. Door een architectonisch ontwerpfout bleek er slecht 2,5 meter ruimte onder het viaduct te zijn. Voor alle betrokken partijen was dit onacceptabel. De ervaring heeft geleerd dat bij een traditionele contractvorm een soortgelijk probleem veel discussie en strijd zou opleveren over kosten en verantwoordelijkheden. Een oplossing zou daarbij voor geen van de partijen goed uitpakken. De alliantie besluit om samen met alle betrokken partijen terug te gaan naar de basis van het probleem en de belangen van alle partijen nog een keer te bekijken. Uiteindelijk bleek dat het verplaatsen van het gemaal voor alle partijen interessant was. Door de verplaatsing verdween het probleem van de sociale onveiligheid van de Gemeente Utrecht, wilde het Hoogheemraadschap wel investeren in een nieuw, onderhoudsarm gemaal en de SAV kon haar planning in stand houden. Deze beslissing bleek cruciaal voor alle partijen en het succes ervan kan worden toegeschreven aan de alliantie en de alliantiebeginselen.

Chronologie



Start alliantie

De alliantie is een experimentele organisatievorm zonder een juridische grondslag. Basis voor de gekozen organisatiestructuur zijn zes alliantiebeginselen. In deze beginselen is veel aandacht voor het streven naar gezamenlijk belang. De beginselen zijn: ‘best for project’, unanimiteit, open boek, voorkomen en vermijden van geschillen, delen van risico’s en sturen op Kern prestatie-indicatoren. De zes alliantiebeginselen vormden het fundament voor een andere organisatiecultuur dan de alliantiepartners gewend waren. De traditionele bouwprojecten waren planbaar en relatief eenvoudig in fases op te delen. De alliantie vertegenwoordigt juist een nieuw type project, waarbij de steeds groter wordende noodzaak van integrale en multidisciplinaire aanpak vraagt om een ander soort persoon. Dit spanningsveld tussen ‘oud’ en ‘nieuw’ gedrag heeft het project in de eerste fase gedomineerd.

Goedkeuring PMP

In het afgesloten contract tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is op hoofdlijnen aangegeven hoe de organisatie van de SAV er uit zou gaan zien. Het alliantie managementteam kreeg vervolgens acht weken om te komen met een Project Management Plan. Het PMP moest de kaders geven voor het totale kwaliteitssysteem van de alliantie van meer dan 130 personen en dienen als raamwerk voor de uitvoerende aannemer. De belangrijkste punten waar het PMP invulling aan moest geven waren het realiseren van een resultaat met een gezond financieel rendement en het afronden van de werkzaamheden binnen de afgesproken tijdslijnen.

Scope uitbreiding WRK

De waterleiding Rijn-Kennemerland vervoeren water ten behoeve van de drinkwatervoorziening naar de Kennemerduinen. Afsproken was dat het waterbedrijf Waternet de leidingen zou verleggen voorafgaand aan de werkzaamheden van de alliantie. Door een probleem dat zich buiten het bereik van het oorspronkelijke contract bevond ontstond het risico van een vertraging van een half jaar. Het belang van Rijkswaterstaat om vertragingen te voorkomen was zo groot dat zij bereed was om alle extra kosten voor haar rekening te nemen. Daarmee was het probleem opgelost, maar voor het Alliantie managementteam was de uitkomst een grote teleurstelling. Bij het eerste de beste probleem gingen opdrachtgever en –nemer direct voorbij aan het belangrijke alliantiebeginsel ‘Best for project’ door vanuit de traditionele verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer naar een oplossing te zoeken. Vanwege dit gedrag moest het alliantie managementteam het probleem van de scope-uitbreiding escaleren naar de alliantie Raad van Bestuur. Echter, ook het alliantie Raad van Bestuur acteerde op dit probleem in de traditionele sfeer. De alliantie had niet de kans gekregen om dit probleem binnen de alliantie en de alliantiebeginselen op te lossen. Hiermee werd voor alle partijen duidelijk dat het succes van de alliantie niet als vanzelfsprekend was.

Conclusie

Dit is de eerste ronde in het besluitvormingsproces die zich geheel afspeelt binnen de alliantie en is een ronde van uitersten. Enerzijds is er de worsteling van alle partijen als het gaat om werken binnen een alliantie, waarbij de neiging ontstaat om terug te grijpen naar gewoonten en ‘oud’ gedrag. Anderzijds wordt de potentie van de alliantie zichtbaar gemaakt door het succes waarmee het probleem van het gemaal ‘De aanvoerder’ is aangepakt. De opstartproblemen van de alliantie laten duidelijk zien dat een samenwerkingsverband meer is dan het bij elkaar zetten van mensen uit verschillende organisaties en culturen. Het succes van iedere samenwerking valt of staat bij bereidwilligheid van personen om anders te willen denken en doen. Ook laat deze ronde zien dat het continue investeren in mensen en omgeving een belangrijke zaak is.

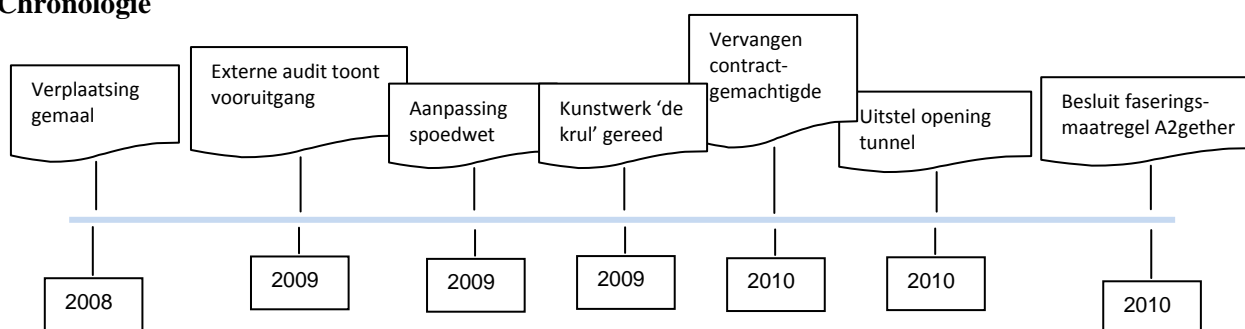
6.3.5 Ronde 4: de ‘rise and fall’ van de alliantie

Cruciale beslissing: Faseringsmaatregel

De vertraging van de tunnel was niet veroorzaakt door de alliantie. Sterker nog, de werkzaamheden bij Hooggelegen lagen zelfs voor op schema. De negatieve financiële gevolgen van het ontstaan van langdurige

verkeershinder zou uiteindelijk wel verhaald kunnen worden op de bouwcombinatie die verantwoordelijk is voor de realisatie van de tunnel, maar voor een aantal deelnemers aan de alliantie paste een dergelijke, passieve, houding niet in de beginselen van de alliantie. Daarbij zou extra vertraging op het project een negatief effect hebben op het imago van de alliantie. Het Alliantie managementteam zag daarnaast een mooie kans om een licht negatief financieel resultaat om te buigen door een stukje meerwerk. Echter, de Alliantie Raad van Bestuur had ondertussen bepaald dat het AMT geen actie mocht ondernemen op dit onderwerp. Het risico dat de alliantie verantwoordelijkheden buiten haar bereik naar zich toe zou trekken werd groot geacht. Daarbij was er sprake van enige politieke gevoeligheid rondom de realisatie van de tunnel. Dat zij tegen deze beslissing in intern toch een aantal oplossingsrichtingen hebben uitgewerkt, bleek achteraf een goede keuze. Een dag nadat de minister van Infrastructuur en Milieu overleg had gehad met de burgemeester van Utrecht, konden de opties gedeeld worden met de andere partijen. Dankzij deze aanpak is de uitvoering van de tijdelijke verbreding in korte tijd gerealiseerd.

Chronologie



Systeem audit toont vooruitgang

In januari 2009 krijgt het project A2 Hooggelegen een compliment van de departementale auditdienst van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het project wordt benoemd tot koploperproject als het gaat om systeemgerichte contractbeheersing (SCB). Sinds 1992 streeft Rijkswaterstaat naar vernieuwde werkverhoudingen met marktpartijen. Kwaliteitsmanagement speelt hierin een belangrijke rol. Het uitgangspunt is dat opdrachtnemers zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het werk dat zij hebben aangenomen. Het gevolg hiervan is dat de opdrachtnemer tijdens en na de uitvoering van het werk moet kunnen aantonen dat hij voldoet aan de kwaliteitseisen. SCB wordt anno 2009 toegepast op alle contractvormen (D&C, prestatiecontracten, planstudies).

Aanpassing spoedwet

In 2003 is de originele Spoedwet wegverbreding ingevoerd om de capaciteit van een aantal cruciale schakels in het wegennet snel te kunnen vergroten. Aanvankelijk werd dit ook gerealiseerd, maar ondertussen zijn veel projecten stil komen te liggen vanwege de complexiteit rond berekeningen aan luchtkwaliteitseisen. De aanpassing van de Spoedwet in 2009 vereenvoudigde het noodzakelijke luchtonderzoek zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de zorgvuldigheid en inspraak. Voor de wijziging werd bij wegaanpassingsbesluiten gerekend met grote onzekerheidsmarges. Ook werd er in verschillende fasen van het besluitvormingsproces met verschillende gegevens gewerkt. Dit leidde tot onduidelijkheid en onzekerheid over de besluiten. De nieuwe Spoedwet gaf de ruimte om vuistregels voor berekeningen te kunnen vaststellen. Deze vuistregels hebben betrekking op de methoden en uitgangspunten die gebruikt worden bij de beoordeling van effecten van een wegaanpassingsbesluit.

Kunstwerk 'De krul' gereed

De realisatie van het kunstwerk 'De krul' wordt door alle betrokken partijen als een succes van de alliantie ervaren. 'De krul' betreft een onderdeel van de aansluiting Hooggelegen, waarbij de gemeenteweg aansluiting krijgt op de rijksweg A2. Om de krul te realiseren moesten er een aantal stukken grond onteigend worden en zouden omwonenden te maken krijgen met een stuk snelweg direct in hun achtertuin. Door een

goede samenwerking tussen de alliantie en de gemeente Utrecht werd het mogelijk om te komen tot een compacte aansluiting, waarbij door integratie tussen gemeente en rijksweg aanzienlijk minder ruimte nodig is gebleken, dan bij een traditionele werkwijze. Daarbij zijn de betrokken omwonenden door de alliantie betrokken nadrukkelijk betrokken bij de inpassing van het kunstwerk in de omgeving. De het creëren van een gezamenlijke verantwoordelijkheid hiervoor heeft geleid tot een soepele realisatie van 'De krul'.

Vervangen contractgemachtigde

De werkwijze van de alliantie had ook gevolgen voor de verhouding van het Alliantie managementteam t.o.v. de contractgemachtigde namens Rijkswaterstaat. De contractgemachtigde wordt gezien als de hoeder van het contract en de bijbehorende budgetten en heeft daartoe ook het mandaat. Het experimentele SAV was van mening dat ook de rol van de contractgemachtigde viel onder het afgesproken principe van 'de alliantie bepaalt'. Het Alliantie managementteam had daarbij de overtuiging dat beslissingen plaats vonden op basis van het beginsel 'Best for project'. Aangezien de SAV formeel gezien geen alliantie was, dacht de contractgemachtigde daar anders over. Dit probleem leidde tot wrijvingen tussen beide partijen en uiteindelijk ook tot vervanging van de contractgemachtigde.

Uitstel opening tunnel

In het voorjaar van 2010 werd duidelijk dat een andere deel van het traject Holendrecht-Oudenrijn aanzienlijke vertraging ging opleveren. De Leidsche rijntunnel kon niet op tijd worden opgeleverd vanwege onduidelijkheden over het waarborgen van de tunnelveiligheid. In de praktijk leidt dit tot discussies en staat het een snelle besluitvorming in de weg. De huidige wet- en regelgeving laat daarbij ruimte open voor verschillende interpretaties over de benodigde waarborgen voor veiligheid. Door deze vertraging kwam het project Hooggelegen in de problemen. Het project zou moeten aansluiten op de zuidkant van de tunnel en dat was nu niet mogelijk. Hierdoor ontstond er een flessenhals bij aansluiting Hooggelegen wat voor aanzienlijke verkeershinder zou gaan leiden, negatieve effecten hebben op de kwaliteit van de woon- en leefomgeving en een forse economische schade veroorzaken. Dit probleem wat direct gevolgen voor de gemaakte contractafspraken van het project Hooggelegen. Daarin is het voorkomen van verkeershinder opgenomen als prestatie-indicator met bonus-malus regeling.

Conclusies

De laatste ronde kent een ander karakter dan we in ronde drie hebben gezien. In de eerste fase laat de alliantie steeds vaker zien dat de samenwerking haar vruchten afwerpt. De alliantiebeginselen zijn meer geaccepteerd en de focus komt meer op het werk te liggen. Het conflict tussen het alliantiemanagementteam en de contractgemachtigde is een tegenvaller, maar is ook wel in een laat stadium opgelost. Het gezegde 'een zachte heelmeeester maken stinkende wonden' lijkt hier nog het beste van toepassing. De beslissing om de contractgemachtigde te vervangen lijkt voort te komen uit een stukje besluiteloosheid binnen zowel de het alliantiemanagementteam als de alliantie Raad van Bestuur. De vraag kan gesteld worden of dit te maken heeft met een rigide houding ten opzichte van het alliantiebeginsel 'unanimiteit van beslissen'.

De ronde eindigt met wat je zou kunnen noemen het grote succes van de alliantie. De faseringsmaatregel was nooit zo snel gerealiseerd als het alliantiemanagementteam niet in een vroeg stadium op zoek was gegaan naar mogelijke oplossingen. Het proces is echter niet goed verlopen. Een aantal personen binnen de alliantie waren van mening dat het probleem van de vertraging uitermate geschikt was om binnen een alliantie op te lossen. Echter, de keuze om tegen de wens van de alliantie Raad van Bestuur in aan de slag te gaan met het probleem van de tijdelijke verbreding, is een keuze die ingaat tegen de eigen principes van de alliantie. Hierbij past de gezegde 'operatie geslaagd, patiënt overleden'.

6.4 Procesmanagement en meerwaarde

6.4.1 Inleiding

In deze paragraaf geven we een toelichting op de resultaten die voortkomen uit de documentanalyse en de gehouden interviews. De gezamenlijke resultaten zijn per ronde bijeengebracht in een tabel. Eerst wordt er een beschrijving gegeven van de gebruikte strategieën en de meerwaarde. Vervolgens brengen we de gezamenlijke resultaten bij elkaar in een tabel, waarna we door middel van analyse op zoek gaan naar de relatie tussen procesmanagementstrategieën en de aanwezigheid van meerwaarde.

6.4.2 Ronde 1: de klassieke aanpak

Meerwaarde

Tabel 6.5: resultaten indicatoren per vorm van meerwaarde ronde 1

Meerwaarde	1	2	3
Snellere realisatie	■	■	■
Kostenbesparing	■	■	■
Synergie	■	■	■
Hogere kwaliteit	■	■	■

Uit het onderzoek blijkt dat vooral het convenant2X5 een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het verhogen van de effectiviteit. Het convenant is ook wel omschreven als het vliegwiel dat een versnelling heeft gebracht in samenwerking en uitvoering van het project. Het creëerde als het ware de ruimte die nodig was voor versnelling. In de interviews met direct betrokkenen wordt dit bevestigd. Door samenwerking en betere afstemming van werkzaamheden gebeuren de goede dingen (effectiviteit). Het beste bewijs is wel dat de werkzaamheden op de A2 gemiddeld vijf jaar eerder zijn afgerond dan in de traditionele werkwijze het geval zou zijn geweest. De indicatoren van synergie als meerwaarde zien we in deze ronde alle drie terugkomen. Congruentie van doelstellingen is zichtbaar in de het convenant. De afgesproken samenwerking brengt verschil in belangen bij elkaar en biedt daarmee de mogelijkheid tot gezamenlijke oplossingen. Het convenant heeft ook een positief effect gehad op het ontstaan van de alliantie. De samenwerking vergroot het oplossend vermogen door inbreng van kennis en ervaring van private partijen.

Dat een experimentele werkwijze tot hogere kwaliteit kan leiden maken we op uit de samenwerking tussen het toenmalige ministerie van verkeer en Waterstaat en de Nederlandse Spoorwegen in de CAU-studie. Het in samenhang onderzoeken van meerdere vervoerssystemen was een experiment wat uiteindelijk een doorbraak is gebleken in de wijze waarop vooral overheid is gaan kijken naar economische groei in relatie tot maatschappelijke problemen.

Procesmanagementstrategieën

Tabel 6.6: Resultaten herkenbare indicatoren per strategie ronde 1

Strategieën	1	2	3	4	5
<i>Uitstel selectie</i>			■	■	■
<i>Sociale verscheidenheid</i>	■			■	
<i>Inhoudelijke verscheidenheid</i>				■	■
<i>Stimuleren procesvoortgang</i>	■	■	■	■	■
<i>Onderzoek en besluitvorming</i>		■		■	
<i>Doelvervlechting</i>		■	■	■	■
<i>Selectiebevordering</i>	■	■		■	

In deze eerste ronde zien we bij alle strategieën in meer of mindere mate de toepassing van procesmanagement. Bij een aantal resultaten, waarbij indicatoren nadrukkelijker aanwezig zijn wordt in deze paragraaf kort stilgestaan. Bij de strategie uitstel van selectie gaat het dan vooral om het committeren van actoren aan het proces. Voorbeelden die we daarvan zien zijn het ondertekenen van het convenant door vertegenwoordigers van de bouwbranche en ingenieurs. Het abstracte karakter van de ambitie uit het convenant en het feit dat er geen individuele bedrijven bij betrokken zijn is een vorm van procesmanagement, waarbij actoren betrokken worden op procesniveau en ‘lastige’ keuzes worden uitgesteld.

De meeste gebruikte strategie, door meerdere actoren, is het stimuleren van de procesvoortgang. Een veel gebruikte manier om voortgang te stimuleren is het koppelen van het project aan maatschappelijke en actuele ontwikkelingen. Voorbeelden van een dergelijke koppeling is het gebruiken van het nieuwe beleid uit de tweede structuurschema Verkeer en vervoer om het project te framen. Effecten zoals luchtverontreiniging, verkeersslachtoffers en leefbaarheid spelen meer in op de wensen en behoeften van de maatschappij. Ook het convenant maakt gebruik van deze strategie door het versnellen van de besluitvorming en uitvoering te koppelen aan maatschappelijke problemen zoals files en de grote economische schade door vertragingen.

Een andere indicator binnen de strategie van stimuleren van de voortgang die we regelmatig zien terugkomen is het benutten van quick wins. Een voorbeeld daarvan staat in het convenant 2x5. Hierin is vastgelegd dat de betrokken partijen de ambitie uit het convenant als eerste willen waarmaken op het traject Holendrecht-Oudenrijn. De werkzaamheden op dit traject zijn namelijk al gestart en een aantal langdurige procedures al afgerond.

Een duidelijke verklaring van meervoudige doelstelling is de ondertekening van het convenant door de bouwbranche. De ondertekening kan gezien worden als een acceptatie van de bouwbranche dat niet het eigen belang voorop staat, maar dat ook de belangen van de opdrachtgever belangrijk zijn. Vormen van mitigerende maatregelen zien we terug in de overeenkomst van de taskforce PPS uit 2005. In deze overeenkomst is o.a. vastgelegd dat bouwbedrijven een financiële vergoeding ontvangen als zij meedoen aan een aanbesteding. Met deze keuze wil de overheid publiek-private samenwerking stimuleren.

Bij de strategie selectiebevordering zien we vooral de indicator afspraken over selectie terug. Naast de afspraken over selectiecriteria, wie selecteert, wijze van organisatie en het moment van selectie die zijn opgenomen in de startnotitie en trajectnota heeft een taskforce van diverse ministeries en marktpartijen in februari 2005 overeenstemming bereikt over een nieuwe aanpak voor publiek-private samenwerking (PPS). In deze overeenkomst hebben de betrokken partijen afspraken gemaakt over vervlechting van procedures, toekennen van ontwerpvergoedingen, het gebruik van standaardcontracten en typering van contracten.

6.4.3 Ronde 2: het experiment

Meerwaarde

Tabel 6.7: resultaten indicatoren per vorm van meerwaarde

Meerwaarde	1	2	3
Snellere realisatie			
Kostenbesparing			
Synergie			
Hogere kwaliteit			

In deze ronde is weliswaar sprake van meerwaarde, maar minder expliciet dan in ronde 1. Veel activiteiten zijn gericht op het voorkomen van vertragingen in het besluitvormingsproces. Een voorbeeld daarvan is de ontwikkeling van het simulatiespel LINK. LINK heeft bijgedragen aan het leren over concurrentiegerichte dialoog en maakte tevens dat het aanbestedingsproces soepeler verliep. Deze ronde stond in het teken van het aanbestedingsproces. In ieder geval heeft het proces niet geleid tot vertragingen in de uitvoering. Ook is de doorlooptijd van het proces aanzienlijk korter dan gebruikelijk. De belangrijkste bijdrage daaraan is de ondertekening van de No claim verklaring. In tegenstelling tot veel andere aanbestedingen heeft dit niet geleid tot procedures, waardoor vertragingen zijn voorkomen.

Procesmanagementstrategieën

Tabel 6.8: Resultaten herkenbare indicatoren per strategie

Strategieën	1	2	3	4	5
Uitstel selectie					
Sociale verscheidenheid					
Inhoudelijke verscheidenheid					
Stimuleren procesvoortgang					
Onderzoek en besluitvorming					
Doelvervlochtening					
Selectiebevordering					

Ook in de tweede ronde is er sprake van het creëren van commitment op het proces. Het beste voorbeeld is het opstellen van de No-claim verklaring, waarbij alle partijen die betrokken waren bij het aanbestedingsproces hebben afgesproken om voorzichtig om te gaan met het starten van bezwaarprocedures als gevolg van de gemaakte keuze in het aanbestedingsproces. Een herkenbare vorm van creëren van inhoudelijke verscheidenheid is de concurrentiegerichte dialoog geweest. Deze dialoog is een competitie tussen een aantal partijen waarbij de uitkomst voor deel bepaald wordt door de creativiteit van de diverse ontwerpteamen die aan de aanbesteding deelnamen. Uit een evaluatie van het aanbestedingsproces is dit door de betrokkenen ook ervaren als een competitie en innovatief concept. Een mooi voorbeeld van overbruggen van taalverschillen om verscheidenheid te creëren is de ontwikkeling van het simulatiespel LINK. Het doel van Rijkswaterstaat was om de samenwerking in het proces te bevorderen (dezelfde taal spreken).

In ronde 2 zien we een vergelijkbare koppeling van maatschappelijke ontwikkelingen als in ronde 1. Verschillende actoren (minister, Rijkswaterstaat en gemeente Utrecht) gebruiken de maatschappelijk geaccepteerde ontwikkelingen als milieu, leefbaarheid en bereikbaarheid om de besluitvorming en daarmee het proces te versnellen dan wel te stimuleren. In juni 2007 komt Rijkswaterstaat tot de conclusie dat er nog

voldoende speling in het project zit om de realisatie van de werkzaamheden te versnellen. Daarom stelt ze een brief op, gericht aan alle betrokken partijen van de alliantie, waarin ze partijen 'uitdaagt' om het proces te versnellen en in beweging te komen. Na enige aarzeling reageren alle bouwers dat zij deze uitdaging oppakken. De deadline voor het hele traject Holendrecht-Oudenrijn wordt teruggebracht van december 2012 naar 2010.

De meest herkende strategie in ronde 2 is die van het bevorderen van de selectie. De diverse nota's, brieven en plannen uit deze ronde staan vol met (wettelijke) afspraken over hoe selectie plaatsvindt (concurrentiegerichte dialoog), bezwaarprocedures (No-claim verklaring). Een interessante strategie is de keuze van Rijkswaterstaat om geen ontwerpvergoeding uit te betalen aan de deelnemers van het aanbestedingsproces. Interessant vanwege het feit dat dit geaccepteerd is door de marktpartijen (coöperatief gedrag), terwijl zij vooraf wisten dat er slechts één bouwcombinatie als winnaar zou komen (Winner takes all). Uit de evaluatie van het aanbestedingsproces blijkt dat dit door de deelnemers is geaccepteerd vanwege het feit dat er sprake was van een 'vernieuwend', dus interessant proces om bij betrokken te zijn. Daarbij kon Rijkswaterstaat dit afdwingen omdat iedereen voelt aankomen dat het principe van PPS een al rijdende trein is, die niet meer stopt.

6.4.4 Ronde 3: de kracht van de alliantie

Meerwaarde

Tabel 6.9: resultaten indicatoren per vorm van meerwaarde

Meerwaarde	1	2	3
Snellere realisatie			
Kostenbesparing			
Synergie			
Hogere kwaliteit			

Ronde 3 is de enige ronde waarin alle vormen van meerwaarde terugkomen in de resultaten. Snellere realisatie is vooral tot uiting gekomen in de indicator verhoogde effectiviteit en de indicator vroegtijdig betrekken van marktpartijen. Het parallel uitvoeren van activiteiten leidt tot het sneller realiseren van werkzaamheden heeft geleid tot een verhoogde effectiviteit. Voorwaarde hiervoor is wel dat er sprake is van goede samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Uit de evaluaties blijkt dat deze samenwerking goed gefunctioneerd heeft, waardoor versnelling werkelijk mogelijk was. De snellere realisatie is ook het gevolg geweest van het vroegtijdig betrekken van de klankbordgroep bewoners van de Rijksstraatweg bij het ontwerp van de muur van de krul en het verbeteren van de sociale veiligheid van het betreffende viaduct. Mede hierdoor zijn er nauwelijks klachten geweest en geen bezwaarprocedures. De indicator risicospreiding komt terug in het eerder genoemde paralleliseren van werkzaamheden. In dit proces werden er wezenlijke risico's gelopen (uitvoerend, constructief en financieel). Deze risico's konden alleen gemanaged worden doordat de risico's gedragen door de partijen die daar de juiste kennis en ervaring voor hadden. Er was sprake van wederzijds vertrouwen in deskundigheid en commitment. Synergie is de vorm van meerwaarde die in deze ronde het meest nadrukkelijk zichtbaar is geworden. Zowel als het gaat om congruentie van doelstellingen, probleemoplossend vermogen en tevredenheid. Een voorbeeld van congruentie van doelstellingen is het voorkomen van verkeershinder als grondslag voor bonussen en malussen voor de aannemer. De winstgerichte drijfveer van marktpartijen is daarbij gebruikt om een optimale doorstroming te realiseren en daarmee is het maatschappelijk belang gediend. De alliantie maakte gebruik Project Start Up's (PSU's). Doel was deze bijeenkomsten was inzicht te krijgen in de diverse belangen van actoren en de focus te richten op de doelstellingen van het project. Hiermee werd belangen van partijen

gericht en samengebracht (congruentie). Innovatieve oplossingen in deze ronde waren gericht op procesinnovatie en niet op techniek. In deze ronde was er sprake van innovatie door in gezamenlijkheid nieuwe processen te ontwikkelen voor problemen die zich voordeden en om resultaten te behalen. De alliantie ziet dit als een belangrijk resultaat van de samenwerking en een bijdrage die slechts bereikt kon worden door de samenwerking met marktpartijen.

Procesmanagementstrategieën

Tabel 6.10: Resultaten herkenbare indicatoren per strategie

strategieën	1	2	3	4	5
<i>Uitstel selectie</i>					
<i>Sociale verscheidenheid</i>					
<i>Inhoudelijke verscheidenheid</i>					
<i>Stimuleren procesvoortgang</i>					
<i>Onderzoek en besluitvorming</i>					
<i>Doelvervlechting</i>					
<i>Selectiebevordering</i>					

Ronde drie speelt zich af in de beginfase van de alliantie. Uit het onderzoek is gebleken dat in deze fase vooral energie is gestoken in het creëren van commitment aan de principes van de alliantie. In deze fase was er nog veel onduidelijk over het ontwerp en de uitvoering ervan. Betrokken partijen hebben aangegeven dat ze zich gecommitteerd hadden aan de principes van de alliantie en het proces. De strategie creëren sociale verscheidenheid is sterk aanwezig in deze ronde. Verschillen tussen partijen worden overbrugd door de inbreng van een nieuwe partij. In dit geval betreft het de relatie tussen de alliantie en de omwonenden bij de aansluiting van de regionale rijksstraatweg en de A2. Om dit deel van het project soepel te laten verlopen heeft de alliantie in overleg met de omwonenden een landschaparchitect ingehuurd, om samen met de omwonenden en de alliantie te zoeken naar een wijze van inbedding van het kunstwerk in de omgeving. Deze inbreng van de architect heeft er aan bijgedragen dat de omwonenden zonder al te veel problemen akkoord gingen met de infrastructurele oplossing die juist voor de relatie tussen de alliantie en de gemeente Utrecht weer belangrijk was. Bewoners bij het hierboven genoemde kunstwerk (de krul) maken geen deel uit van de alliantie ook niet van het netwerk. Mede op initiatief van Rijkswaterstaat is er een klankbordgroep van bewoners in het leven geroepen. Deze klankbordgroep is al in een vroegtijdig stadium door de alliantie betrokken in het project. Op deze wijze heeft de alliantie een ondervertegenwoordigde partij geïntroduceerd en zo het sociale verscheidenheid verhoogd.

De strategie creëren van inhoudelijke verscheidenheid zien we net als in ronde 2 ook in ronde 3 duidelijk terugkomen. Specifiek binnen de alliantie is er sprake geweest van parallelisering van ontwerp en uitvoering. Deze parallisering was noodzakelijk vanwege de korte doorlooptijd die het project gegeven was. Concreet betekende dit dat de uitvoerend aannemer regelmatig begon met zijn werkzaamheden, terwijl de oplossing voor bepaalde onderdelen nog niet bekend was of zelfs het probleem niet helder. Taalverschillen waren ook aanwezig in deze ronde. De meest in het oog springend voorbeeld dat we in het onderzoek zijn tegengekomen is terug te vinden bij de fysieke plaatsing van de alliantie aan de start. Beide partijen (Rijkswaterstaat en bouwcombinatie) namen plaats in een aparte vleugel van het gebouw. De enige manier om bij elkaar te komen was via een gesloten deur. Beide partijen hadden hun eigen netwerk gecreëerd en konden dus niet bij elkaars documenten komen. Uiteindelijk waren er twee leden van het alliantiemanagementteam van beide partijen die zich realiseerden dat op deze wijze de principes van de alliantie niet nageleefd konden worden en is besloten om partijen bij elkaar te zetten. Ten slotte zijn er in deze ronde een aantal ‘alternatieve’ oplossingen tot stand gekomen juist door het creëren van inhoudelijke

verscheidenheid. Voorbeelden daarvan zijn de verplaatsing van het gemaal ‘de aanvoerder’ en de ‘omgevingsvriendelijke’ muur bij de aansluiting van de rijksstraatweg en de A2 (De krul). De oplossing om het gemaal te verplaatsen kwam tot stand door ‘out of the box’ te denken en het probleem opnieuw te definiëren. De alliantie is terug gegaan naar de tekentafel en is gaan kijken naar de oorspronkelijke belangen van alle betrokken partijen op dit onderwerp.

6.4.5 Ronde 4: de ‘rise and fall’ van de alliantie

Meerwaarde

Tabel 6.11: resultaten indicatoren per vorm van meerwaarde

Meerwaarde	1	2	3
Snellere realisatie			
Kostenbesparing			
Synergie			
Hogere kwaliteit			

Meerwaarde komt in deze ronde weer terug in het sneller realiseren van het werk. Het succes van de faseringsmaatregel is gelegen in het feit dat de alliantie als samenwerkingsverband in een vroegtijdig stadium al oplossingsrichtingen had gedacht, waardoor er na de politieke besluitvorming snel actie kon worden ondernomen. Een deel van dit succes wordt bepaald door het gegeven dat alle partijen (incl. de bouwers van de tunnel) gebaat waren bij een snelle oplossing, gelet op de politieke gevoeligheid van het onderwerp tunnelveiligheid en de opgelopen vertraging. Er was namelijk geen samenwerking tussen de twee deelprojecten A2 Hooggelegen en de Leidsche Rijn tunnel. Dezelfde faseringsmaatregel heeft ook geld opgeleverd. Voor de alliantie omdat er uiteindelijk minder verkeershinder was (bonusregeling), maar ook voor de maatschappij vanwege minder files en een betere doorstroming. Uiteraard zijn er buiten de alliantie wel hogere kosten ontstaan, want de kosten voor de tijdelijke verbreding moet wel betaald worden. M.a.w. het deelproject Hooggelegen is binnen budget gebleven, maar op het totale traject Holendrecht-Oudenrijn zijn wel extra kosten gemaakt.

Procesmanagementstrategieën

Tabel 6.12: Resultaten herkenbare indicatoren per strategie

strategieën	1	2	3	4	5
Uitstel selectie					
Sociale verscheidenheid					
Inhoudelijke verscheidenheid					
Stimuleren procesvoortgang					
Onderzoek en besluitvorming					
Doelvervlechting					
Selectiebevordering					

In deze vierde en laatste ronde zijn er een aantal strategieën die de boventoon voeren. Namelijk stimuleren van de procesvoortgang, onderzoek en besluitvorming en doelvervlechting. Het stimuleren van de voortgang door het koppelen van stagnerende spelen aan succesvolle spelen hebben we in de andere rondes ook regelmatig gezien. In deze vierde ronde zien we deze indicator terug in het gebruik van het succes van de alliantie die met de oplossing komt voor de realisatie van de faseringsmaatregel. De oplevering van de tunnel

is een ander deelproject, met een ander contract en andere bouwers. Zonder de werkwijze van de alliantie was deze maatregel nooit zo snel gerealiseerd. Gemeld moet worden dat de inspanning van de alliantie vooral ook het gevolg was vanwege het risico op imagoschade voor de alliantie en het feit dat de alliantie op dat moment op een licht negatief resultaat stond en de maatregel een vorm van meerwerk kon betekenen. Het stimuleren van de procesvoortgang heeft in deze ronde ook vorm gekregen door het maken van het ontwerpplan zoveel mogelijk binnen de alliantie te ontwikkelen. Daardoor werd voorkomen dat er tijdens uitvoering conflicten zouden ontstaan met de uitvoerend aannemer. Hierbij hebben mogelijke conflicten hebben het proces niet vertraagd omdat ze aan de rand van het proces zijn weggelegd.

Hoewel niet expliciet binnen de alliantie, zien we de twee indicatoren van de strategie onderzoek en besluitvorming terug komen gedurende het proces dat heeft geleid tot de faseringsmaatregel. Bij aanvullend advies door een onderzoeksbureau betreffende de tunnelveiligheid zijn alle partijen het er over eens geweest dat de uitgangspunten behorende bij de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels (WARVW). De keuze om het onderzoek uit te voeren komt voort uit de wens van betrokkenen om een verschil van inzicht te vertalen naar onderzoeksvragen. Dit had depolitisering van het conflict tot gevolg. In deze ronde zien we de mooie voorbeelden van indicatoren die laten zien dat er sprake is van doelvervlechting. In het eerste geval gaat de gemeente Utrecht akkoord met latere opening tunnel, doordat ministerie aansprakelijkheid aanvaardt als nieuwe deadline niet gehaald wordt. Hier is dus sprake van toekomstige compensatie voor de gemeente Utrecht.

Het tweede geval is misschien wel het mooiste voorbeeld van een package deal in het hele project A2 Hooggelegen. Het heeft betrekking op de overeenstemming tussen de minister en de burgemeester over de tunnelveiligheid van de Leidsche Rijn tunnel. In de besluitvorming hebben beide actoren een wederzijds probleem, namelijk de garantie op de veiligheid van de tunnel en de medewerking aan de tijdelijke verbreding van de A2 aan elkaar verbonden.

6.5 Analyse

Tabel 6.13: overzicht van strategie, meerwaarde en procesmanager per ronde

Strategie	1	2	3	4	5	6	7	Procesmanager	1	2	3	4	Meerwaarde
Ronde 1								Ministerie I en M					Ronde 1
Ronde 2								Rijkswaterstaat					Ronde 2
Ronde 3								Alliantie MT					Ronde 3
Ronde 4								Alliantie MT					Ronde 4

Strategieën

Uit het onderzoek blijkt dat strategieën door het hele besluitvormingsproces heen voorkomen. Door de rondes heen zien we een verschuiving van strategieën, die logisch lijkt wanneer die wordt gekoppeld aan de procesmanager van de betreffende ronde en de bijbehorende doelen van die procesmanager. In de eerste ronde is het ministerie de procesmanager en is het doel het doorlopen van de wettelijke procedures van startnotities en trajectnota's/MER. Dit zijn langdurige processen die vragen om gestage voortgang van het proces, zoeken naar verbinding en waarbij onderzoek vaak vooraf gaat aan inspraak en besluitvorming. Dit zien we dan ook terug in de meest gebruikte strategieën. Door de lange doorlooptijd in de eerste ronde is er ook een geleidelijke verandering van strategie van de procesmanager zichtbaar. Is er in de beginfase nog sprake van transparantie en zorgvuldigheid als doel, komt er later een belangrijk doel bij, waardoor de strategie van de procesmanager zich meer richt op naar een strategie waarbij samenwerking tussen en verbinding met publieke en private partijen belangrijker wordt. Dit nieuwe doel is het verminderen van de bureaucratie van besluitvorming waardoor infrastructurele bouwprojecten sneller gerealiseerd kunnen

worden. Deze wijziging van doel en strategie leidt uiteindelijk tot de ondertekening van het convenant2X5 en is een direct gevolg van de beïnvloeding door de procesmanager.

In de tweede ronde is er sprake van een andere procesmanager. Rijkswaterstaat richt zich in deze ronde op het aanbestedingsproces van het deeltraject A2 Hooggelegen. We zien een verschuiving van de gebruikte strategieën. Het betrekken en verbinden van actoren wordt nog belangrijker in deze ronde van aanbesteding. Stimuleren van de voortgang en het creëren van verscheidenheid blijft belangrijk in het licht van de ambitie, maar daarnaast zien we in deze ronde meer activiteiten die gericht zijn op het bevorderen van de selectie. Een logisch gevolg van het aanbestedingsproces wat in deze ronde leidt tot de gunning van de opdracht.

De inspanningen van Rijkswaterstaat waren gericht op het creëren van de juiste randvoorwaarden om het project tot een succes te maken. Dit gebeurde enerzijds door inspanningen gericht op het voorkomen van vertragingen in het aanbestedingsproces, anderzijds op het verhogen van de kwaliteit van het proces. Het bevorderen van de selectie was gericht op het maken van duidelijke afspraken over de manier op het selectieproces van aanbesteding zou plaatsvinden en hoe partijen om willen gaan met conflicten als gevolg van de gemaakte keuzes. Vooral deze laatste afspraak is in onze ogen bepalend geweest. Alle betrokken partijen hebben voorafgaand aan de start van de dialoog een verklaring ondertekend, waarin is afgesproken dat marktpartijen terughoudend zullen omgaan met de bezwaar en beroepsprocedures die zij tot hun beschikking hebben. De inspanningen die verricht zijn het verbeteren van de kwaliteit van het proces kunnen gezien worden als een poging van de procesmanager om tot de start van de alliantie invloed uit te oefenen op de kwaliteit van de groep mensen die mogelijk deel uit zouden gaan maken van de alliantie. Dit met de wetenschap dat wanneer de alliantie zou zijn gestart, deze beïnvloeding van het gedrag van de deelnemers binnen de alliantie aanzienlijk minder zou zijn. Het beste voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van een assessment, waarbij door psychologische tests en rollenspelen het gedrag van de betrokken personen is getest op specifieke competenties als samenwerking en communicatieve vaardigheden.

In de derde ronde is het aan de alliantie om als publiek-private samenwerkingsverband het project A2 Hooggelegen vorm te geven. De procesmanager in deze ronde is het Alliantie managementteam, met daarin vertegenwoordigers van zowel Rijkswaterstaat als Trajectum Novum. De ronde speelt zich af in de beginfase van het project, waarbij de inspanningen van het team gericht zijn op het opstarten van de werkzaamheden, maar ook op het creëren van een (veilige) omgeving waarin de alliantie optimaal kan presteren. Dit uit zich in een verdere verschuiving van strategieën. Oplossingen zijn (nog) niet belangrijk, een open verhouding tussen de teamleden onderling en met andere partijen is van cruciaal belang om de alliantie een kans van slagen te geven. Vanuit dit belang van de procesmanager zien we dat inspanningen en activiteiten zijn gericht op het bij elkaar brengen van partijen, luisteren van anderen en het overbruggen van taalverschillen. De basis voor deze activiteiten is gelegen in de alliantiebeginselen die voorafgaand aan de alliantie zijn opgesteld. Deze beginselen zijn het manifest waarmee het alliantie managementteam ten strijde is getrokken.

Een typerend voorbeeld dat weergeeft dat het betrekken van actoren bittere noodzaak was voor het alliantie managementteam zien we terug in het moment waarbij de vertegenwoordigers van beide partijen in één gebouw geplaatst werden, om vervolgens ieder op een eigen, aparte afdeling plaats te nemen, met eigen apparatuur en een eigen computernetwerk. Het resultaat van alle inspanningen in deze ronde om actoren te betrekken en verbinden komt tot uiting in het proces dat heeft geleid tot de cruciale beslissing om het gemaal 'De aanvoerder' te verplaatsen. Deze oplossing kwam tot stand doordat betrokkenen open stonden voor elkaars mening en belangen en door vanuit de oorspronkelijke belangen van alle betrokken partijen te zoeken naar een oplossing.

Nadat de alliantie in de derde ronde haar rol en functie als alliantie gevonden lijkt te hebben, verschuift de aandacht in de vierde ronde van het proces naar inhoud en resultaat. Deadlines komen snel dichterbij en het project ligt om een vergrootglas. De SAV is ten slotte een pilot en kan de nieuwe norm van samenwerking

worden, mits zij het doel van snellere realisatie haalt. Cruciaal in deze ronde was de keuze van het alliantie managementteam om tegen de wens van haar eigen Raad van Bestuur in op zoek te gaan naar mogelijke oplossingen om mogelijke verkeers hinder als gevolg van de vertraagde oplevering van de tunnel te voorkomen. Het uitwerken van deze oplossingen vond plaats in afwachting van besluitvorming op politiek niveau. Een overleg tussen de minister van Infrastructuur en milieu en de Burgemeester van Utrecht heeft uiteindelijk geleid tot een akkoord tussen beide partijen. De afspraak was dat het ministerie zich nadrukkelijk gaat inzetten om de problemen met de tunnelveiligheid op te lossen en zich aansprakelijk stelt voor de gevolgen van verdere vertraging van de opening. Utrecht ging akkoord met latere openingstelling van de tunnel en het beschikbaar stellen van grondgebied voor de tijdelijke verbreding.

De kracht van de publiek-private samenwerking heeft zich in deze fase bewezen. Op basis van haar eigen alliantiebeginselen is er gezocht naar een oplossing die recht doet aan de verschillende percepties en belangen van partijen. Wat dit voorbeeld extra bijzonder maakt is dat de alliantie met een voor alle partijen acceptabele oplossing kwam, zonder dat die partijen inhoudelijk bij het proces betrokken zijn geweest. Een knappe prestatie, waarmee ze overigens wel voorbij zijn gegaan aan eigen beginselen.

Meerwaarde

Net als de strategieën zien we in de iedere ronde vormen van meerwaarde. De vraag is daarbij of er een relatie is tussen het gebruik van strategieën en het ontstaan van meerwaarde. Uit het onderzoek blijkt dat snellere realisatie als vorm van meerwaarde het meest nadrukkelijk aanwezig is. Toch is dit wel te koppelen aan de strategieën van de procesmanagers. Kijkend naar het project en de doelstelling om infrastructurele projecten sneller te realiseren, is er een duidelijke focus van de actoren om deze ambitie te bereiken. Dat verklaart dan ook de aanwezigheid van deze vorm van meerwaarde. In de eerste ronde uit dit zich doordat de procesmanager zich richt op het verhogen van de effectiviteit door het verbinden van publieke en private partijen aan de ambitie van het convenant.

In ronde 2 past het gedrag van Rijkswaterstaat als procesmanager ook binnen de ambitie van snellere realisatie. Cruciaal daarbij is het ontbreken van vertragingen in het aanbestedingsproces. Bij de meer traditionele aanbestedingsprocessen kwam het regelmatig voor dat bouwcombinaties de strijd met elkaar aangingen door het indienen van bezwaar of het starten van beroepsprocedures tijdens of na gunning van de opdracht. Dat dit in deze aanbesteding niet is gebeurd is de gerealiseerde meerwaarde. De toegepaste strategieën zoals eerder beschreven waren gericht op snelheid van handelen en kwaliteit en kunnen gezien worden als een bewuste poging om meerwaarde te creëren.

Eerder hebben we vastgesteld dat er gedurende het hele proces een focus was op de ambitie van snellere realisatie. In de derde ronde komt daar een dimensie bij. Deze ronde is het begin van de alliantie en het werkelijke uitvoering van de werkzaamheden. Juist in deze ronde waarin de publiek-private samenwerking echt vorm krijgt, ontstaan er meerdere vormen van meerwaarde die passen bij de strategieën van het alliantie managementteam die als procesmanager optreedt in deze ronde. De meest in het oog sprekend daarbij is het ontstaan van synergie. Uit het onderzoek blijkt dat het alliantie managementteam sterk gericht was op werken volgens de principes van de alliantie-beginselen. Dat verklaart het feit dat veel strategieën gericht waren op het creëren van verscheidenheid door het betrekken van partijen en het zoeken naar gezamenlijke, gedragen oplossingen. Dit zijn strategieën die passen bij het ontstaan van synergie. Daarbij is de cruciale beslissing om het gemaal 'De aanvoerder' te verplaatsen het meest herkenbare resultaat van de synergie als meerwaarde.

Het alliantie managementteam was ook in deze laatste ronde de procesmanager. Synergie als meerwaarde komt in deze ronde veel minder nadrukkelijk naar voren, wat kan worden verklaard doordat de strategie van het alliantie managementteam in deze ronde verschuift van creëren van verscheidenheid richting stimuleren van het proces. Bij de start van de alliantie (ronde 3) moest de alliantie zichzelf ontwikkelen naar de door

zichzelf gewenste rol, in de tweede fase is er meer aandacht voor het werk en sturing op de voortgang. Daarbij speelt uiteraard ook de nadering van deadlines een steeds belangrijkere rol. Deze verschuiving in strategie past dan ook duidelijk in de verschuiving van meerwaarde terug naar snellere realisatie. Ook in deze ronde is de aanloop naar de cruciale beslissing het beste voorbeeld van het ontstaan van meerwaarde. De snelheid waarmee de tijdelijke verbreding uiteindelijk is gerealiseerd, met alle betrokken partijen, is het gevolg van het uitwerken van een aantal mogelijke oplossingen volgens de alliantiebeginselen door het alliantie managementteam. De effectiviteit van de samenwerkingsvorm heeft hierbij zijn waarde bewezen.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

7.1.1 PPS, het centrale thema

Dit onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van PPS. De basisgedachte van PPS is dat door de samenwerking tussen publieke en private partijen meerwaarde kan worden bereikt, die zonder de samenwerking niet tot stand komt. Deze meerwaarde houdt in dat projecten door middel van PPS sneller, goedkoper, beter en in harmonie kunnen worden gerealiseerd. Dat komt doordat PPS de competenties van private partijen beter benut.

De praktijk leert dat de bovengenoemde meerwaarde vaak maar moeizaam tot stand komt. Volgens sommige auteurs is er in PPS projecten te weinig aandacht voor het managen van het interactieproces tussen de betrokken partijen. Daarom staat in dit onderzoek de vraag centraal hoe procesmanagement bij besluitvorming binnen publiek-private samenwerking kan bijdragen aan meerwaarde. Deze vraag is relevant omdat meerwaarde voor de overheid de belangrijkste beweegreden is om te kiezen voor een PPS-aanpak. In die zin is het vergroten van meerwaarde door PPS een maatschappelijk belang.

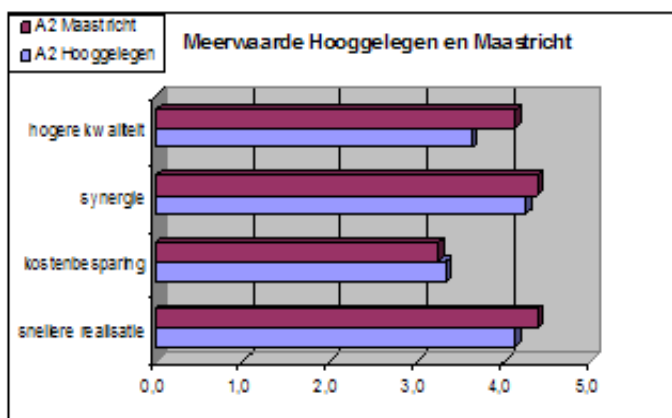
7.1.2 Cases

In het onderzoek zijn twee projecten betrokken, namelijk ‘A2 Maastricht’ en ‘A2 Hooggelegen’. In het project ‘A2 Maastricht’ worden infrastructuur en gebiedsontwikkeling gezamenlijk aangepakt. Een belangrijk onderdeel van het project is een tunnel onder de huidige A2 traverse in Maastricht. Maar het project omvat o.a. ook de ontwikkeling van een ‘stadsboulevard’, een verknoping van de A2 en A79 en een betere ontsluiting van het bedrijventerrein Beatrixhaven. De gemeenten Maastricht en Meerssen, de provincie Limburg en Rijkswaterstaat werken samen in één projectbureau. Een ander belangrijk element is de vervlechting van de tracéwet, bestemmingsplan en aanbestedingsprocedure. De private inbreng in de aanbestedingsprocedure heeft daardoor invloed op het uiteindelijke tracébesluit van de minister van Infrastructuur en Milieu. Een ander element van de PPS-constructie is het integreren van ontwerp (design) en uitvoering (build) in één DB-contract.

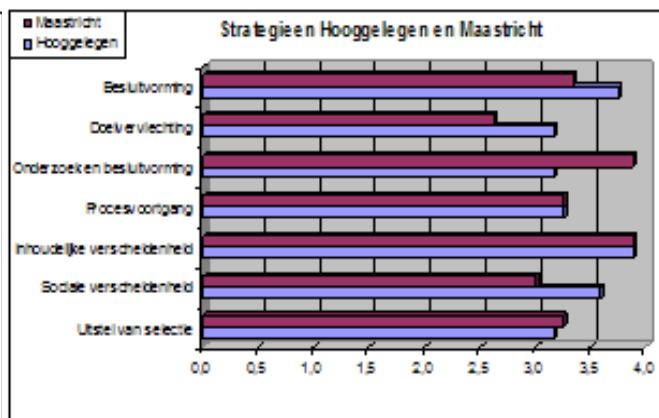
Het project ‘A2 Hooggelegen’ is een van de vier deelprojecten die onderdeel uitmaken van de verbreding van de A2 tussen de knooppunten Holendrecht en Oudenrijn. Door tracéprocedures en planstudies is de doorlooptijd erg lang geworden en tonen nieuwe prognoses een verdere toename van het verkeer. Om de realisatie van infrastructurele projecten te versnellen heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu samen met partners uit de bouwbranche een convenant afgesloten. A2 Holendrecht-Oudenrijn is het eerste knelpunt dat wordt aangepakt. Om dit te realiseren heeft Rijkswaterstaat voor het deeltraject A2 Hooggelegen gekozen voor een PPS in de vorm van een alliantie, waarin de publieke en private partijen verantwoordelijkheid en risico’s delen.

7.1.3 Vragenlijst

In dit hoofdstuk worden beide cases met elkaar vergeleken. In deze vergelijking wordt ook gebruik gemaakt van de uitkomsten van de vragenlijst, die door alle geïnterviewde personen ingevuld na afloop van het gesprek. Doel van de vragenlijst is om de opvatting van de geïnterviewden over de bereikte meerwaarde en de gebruikte strategieën boven water te krijgen en dit te toetsen aan de uitkomsten van de documentanalyse. In de onderstaande figuren 7.1 en 7.2 zijn de uitkomsten van de vragenlijst van de cases weergegeven. In het vervolg van dit hoofdstuk worden de uitkomsten meegenomen in de vergelijking



Figuur 7.1: meerwaarde bij Hooggelegen en Maastricht



Figuur 7.2: strategieën bij Hooggelegen en Maastricht

7.1.4 Leeswijzer

Op basis van de uitwerking van de cases in hoofdstuk vijf en zes vormt dit hoofdstuk de afsluiting van het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvragen die bij de start van het onderzoek geformuleerd zijn (zie tabel 7.1). Deze beantwoording vindt plaats op basis van een vergelijking tussen de twee cases die in dit onderzoek onderzocht zijn. De antwoorden op de deelvragen vormen gezamenlijk het antwoord op de centrale vraag van dit onderzoek: *‘Hoe kan procesmanagement bij besluitvorming binnen publiek-private samenwerking bijdragen aan meerwaarde?’*.

Tabel 7.1: behandeling van deelvragen per paragraaf

Paragraaf	Deelvraag
7.2 Publiek-private samenwerking	1. Op welke wijze nemen actoren deel aan publiek-private samenwerking? 2. Hoe ziet bij publiek-private samenwerking het besluitvormingsproces er uit?
7.3 Meerwaarde	3. Wanneer is er sprake van meerwaarde bij publiek-private samenwerking?
7.4 Procesmanagement	4. Hoe wordt procesmanagement toegepast binnen publiek-private samenwerking? 5. Welke relatie bestaat er tussen procesmanagement en gerealiseerde meerwaarde?

Dit hoofdstuk begint in paragraaf 7.2 met een vergelijking tussen de overeenkomsten en verschillen tussen A2 Hooggelegen en A2 Maastricht in het procesontwerp, het PPS-model en de manier waarop publieke en private partijen met elkaar samenwerken. Een vergelijking kan interessante inzichten opleveren over de vraag of en hoe het institutioneel design en procesontwerp bepalend zijn voor het effect van procesmanagement op meerwaarde. Het doel van deze vergelijking is niet het bepalen van de meest succesvolle PPS-constructie. Daar is dit onderzoek niet op gericht, maar ook zou dat prematuur zijn. A2 Maastricht staat immers nog aan het begin van de uitvoeringsfase, terwijl de uitvoering van A2 Hooggelegen al afgerond is.

In paragraaf 7.3 wordt de meerwaarde in de cases met elkaar vergeleken. Deze vergelijking vindt plaats aan de hand van de vier vormen van meerwaarde: hogere kwaliteit, synergie, kostenbesparingen en snellere realisatie. In paragraaf 7.4 gaan we in op de rol van procesmanagement bij het bereiken van deze meerwaarde. Die bijdrage is relatief. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat niet alleen procesmanagement een bijdrage levert aan meerwaarde. In deze paragraaf worden daarom ook andere variabelen benoemd die

bijdragen aan procesmanagement. Dat is nodig om procesmanagement op waarde te kunnen schatten en in haar context te bezien.

Alvorens de aanbevelingen worden geformuleerd, reflecteren de onderzoekers in paragraaf 7.5 op het onderzoek. Het gaat zowel om de onderzoeksmethode als de onderzoeksresultaten. De aanbevelingen worden geformuleerd in paragraaf 7.6. Daarin is er een onderscheid tussen aanbevelingen voor het verbeteren van publiek-private samenwerking en aanbevelingen voor verder onderzoek. De aanbevelingen voor verder het verbeteren van PPS vormen handvatten om de meerwaarde van PPS te kunnen vergroten.

7.2 Publiek-private samenwerking

A2 Hooggelegen en A2 Maastricht worden beiden PPS-projecten genoemd, maar verschillen toch van elkaar in een aantal opzichten. Onderstaande tabel bevat het overzicht van de meest belangrijke overeenkomsten en verschillen. In het vervolg van deze paragraaf wordt verder ingegaan op de betekenis van deze overeenkomsten en verschillen.

Tabel 7.2: overeenkomsten en verschillen A2 Maastricht/A2 Hooggelegen

	A2 Hooggelegen	A2 Maastricht
PPS-model	Partnerschapsmodel (op basis van DB-contract)	Concessiemodel
Aanbesteding	Concurrentiegerichte dialoog	Concurrentiegerichte dialoog
Relatie publiek-privaat	Horizontale samenwerking op basis van Alliantiebeginselen, maar contractrelatie met uitvoerend aannemer uit consortium	Contract (Design&Build)
Procesmanager		
publieke partijen	Rijkswaterstaat, gemeente Utrecht	Rijkswaterstaat, provincie Limburg, gemeente Maastricht, gemeente Meerssen
Publieke samenwerking	-	Gezamenlijke projectorganisatie en stuurgroep
Private partijen	Consortium Trajectum Novum (4 bedrijven)	Consortium Avenue2 (9 bedrijven)
Scope	Infrastructuur	Infrastructuur + gebiedsontwikkeling
Fase (tijdens onderzoek)	Afronding	Start uitvoering

7.2.1 PPS model

De manier waarop de private partijen participeren in beide projecten verschilt aanzienlijk, hoewel de private betrokkenheid in beide projecten start met een Europese aanbesteding in de vorm van een ‘concurrentiegerichte dialoog’. Bij A2 Maastricht was de concurrentiegerichte dialoog echter van grotere betekenis voor het PPS-model dan bij A2 Hooggelegen. Dat komt door de vervlechting van de concurrentiegerichte dialoog met de tracéwetprocedure en bestemmingsplanprocedures. Deze procedures werden pas afgerond ná de concurrentiegerichte dialoog. Daardoor kon de private inbreng nog worden meegenomen in de publieke besluitvorming. In de volgende paragraaf wordt toegelicht dat dit heeft bijgedragen aan meerwaarde. Bij A2 Hooggelegen was er geen sprake van een vervlechting van procedures zoals bij A2 Maastricht. Een tweede overeenkomst is dat er in beide projecten sprake is van een DB-contract, waarin het ontwerp (Design) en de uitvoering (Build) worden geïntegreerd. Dat betekent dat ook de rollen van ontwerper en aannemer worden geïntegreerd. De consortia, waarin aannemer en ontwerper

samenwerken, dragen dus tijdens de gehele contractperiode ook de ontwerprisico's. De veronderstelling is dat dit bijdraagt aan de kwaliteit van het ontwerp en daardoor ook aan het eindproduct.

Bij A2 Hooggelegen gaat het PPS-model echter nog een stap verder. Na de concurrentiegerichte dialoog is er in het project A2 Hooggelegen sprake van een alliantie tussen Rijkswaterstaat en het consortium Trajectum Novum. Met alliantie wordt bedoeld dat Rijkswaterstaat en Trajectum Novum samen verantwoordelijkheid dragen voor het project. De alliantie is echter geen rechtspersoon, daarom spreekt men van een alliantie-achtige constructie. Dat betekent dat deze partijen hebben samengewerkt in de projectorganisatie alsof er sprake was van een rechtspersoon, zonder dat daar feitelijk sprake van was. Daarom was er tussen de uitvoerend aannemer uit het consortium en Rijkswaterstaat ook een contract ondertekend. Deze dubbelzinnigheid is het gevolg van het feit dat A2 Hooggelegen een pilot is, waarbij Rijkswaterstaat binnen veilige grenzen (contract) wilde experimenteren met PPS in een alliantie. Bij A2 Maastricht is deze stap naar een alliantie niet gemaakt en gaat de PPS (nog) niet verder dan het DB-contract.

Het gevolg van deze institutionele verschillen is een andere relatie tussen de publieke partij(en) en het consortium. In de alliantie-achtige constructie van A2 Hooggelegen is er (in zekere zin) sprake van een horizontale relatie tussen Rijkswaterstaat en Trajectum Novum. Zo streefde men naar openheid over belangen en het in de kiem smoren van verschillen door ze binnen de projectorganisatie op te lossen. Deze manier van samenwerken past bij de procesbenadering en biedt ruimte voor procesmanagement in de publiek-private relatie. In het PPS-model van A2 Maastricht komen horizontale verhoudingen veel minder tot uitdrukking. Hoewel in het procesontwerp de afhankelijkheid van private inbreng wel tot uitdrukking komt in de vroege concurrentiegerichte dialoog. Deze concurrentiegerichte dialoog is echter wel een proces dat aan strikte regels, planningen en geheimhouding is gebonden. Partijen spreken dan ook niet van een open samenwerking tussen publieke en private partijen, sommigen zelfs van een verkampt proces.

Consortium

Zowel bij A2 Hooggelegen als A2 Maastricht is de private partij een consortium van meerdere bedrijven. Dat is nodig omdat een enkel bedrijf niet alle deskundigheid in huis heeft dat nodig is voor het ontwerpen en uitvoeren van dergelijke projecten. Het vormen van dergelijke consortia is overigens een intensief proces. Ook in dat proces spelen bijvoorbeeld onderling vertrouwen, het overbruggen van taalverschillen en wederzijdse afhankelijkheid een grote rol. Wel zijn deze consortia verschillend samengesteld.

7.2.2 Procesmanager

Het identificeren van de procesmanager was in beide cases niet vanzelfsprekend. Alleen bij A2 Hooggelegen was er op een bepaald moment een zogenaamde 'procesmanager'. De activiteiten van deze procesmanager bestond uit het leiden van een beperkt aantal bijeenkomsten tussen vertegenwoordigers van de betrokken partijen. Daarbij drong hij vooral steeds aan op openheid over belangen. Deze procesmanager was echter geen procesmanager van het totale interactieproces en daarom niet als zodanig in het onderzoek benoemd. Het zorgvuldig identificeren van de procesmanager was van belang omdat vooral de activiteiten van deze actor in dit onderzoek als procesmanagementstrategieën worden aangeduid. Opvallend is dat de rol van procesmanager in beide cases verschuift van de actor die het meeste belang heeft bij de voortgang van het proces, naar de leiding van projectorganisatie.

7.2.3 Publieke partijen

Zoals blijkt uit tabel 7.1 is er een groot verschil tussen het aantal betrokken publieke partijen bij A2 Hooggelegen en A2 Maastricht. Bij A2 Hooggelegen participeert alleen Rijkswaterstaat in het project. Daarnaast is de gemeente Utrecht wel een belangrijke actor in het netwerk rond A2 Hooggelegen en voor een klein deel ook opdrachtgever. Bij A2 Maastricht participeren naast Rijkswaterstaat ook de gemeenten Maastricht en Meerssen en de provincie Limburg. Deze partijen realiseren niet 'hun' projectonderdelen

afzonderlijk, maar leveren naar rato bij aan alle projectkosten. De vier publieke partijen werken dan ook samen in een gezamenlijke projectorganisatie. Dit verschil in het aantal betrokken publieke partijen maakt A2 Maastricht complexer dan A2 Hooggelegen. Bij meerdere publieke partijen zullen immers de doelen en middelen vervlochten moeten worden, waarbij de goedkeuring nodig is van i.c. vier volksvertegenwoordigingen. Er ging bij A2 Maastricht dan ook veel aandacht naar de samenwerking tussen de publieke partijen. Hierin ligt een verklaring besloten waarom bij A2 Maastricht niet is gekozen voor een partnerschapsmodel. In een dergelijk model moeten de publieke partijen immers steeds bereid zijn om in een afzonderlijke dialoog met de private partij naar oplossingen te zoeken. Deze speelruimte is echter beperkt door alle overeenkomsten die er tussen de publieke partijen gesloten zijn. Dit worden niet voor niets ‘package deals’ genoemd, waarbij alleen over het hele pakket aan maatregelen overeenstemming is.

De keuze voor een PPS-model lijkt dus onder andere afhankelijk te zijn van de samenstelling van het publieke veld. Immers, onderlinge overeenstemming tussen publieke partijen blijkt bij A2 Maastricht cruciaal voor het slagen van de PPS. Anderzijds is het de vraag hoe in het huidige procesontwerp van A2 Maastricht omgegaan zal worden met conflicten in de uitvoeringsfase. Dat geldt bijvoorbeeld voor het geval dat vanwege een forse tegenvaller er projectonderdelen versoberd of geschrapt moeten worden. Bij A2 Hooggelegen bood het partnerschapsmodel ruimte om dergelijke conflicten in dialoog op te lossen.

7.2.4 Scope

De scopes van A2 Maastricht en A2 Hooggelegen verschillen sterk van elkaar. A2 Maastricht is zowel omvangrijker als complexer dan A2 Hooggelegen. Deze inhoudelijke verschillen zijn van betekenis voor de onderlinge verhoudingen tussen de publieke partijen en de private betrokkenheid. Daarnaast is het projectbudget van A2 Maastricht (ca. € 785 miljoen) veel groter dan van A2 Hooggelegen (ca. € 160 miljoen).

Infrastructuur

Een belangrijke overeenkomst tussen de projecten is dat er in beide gevallen sprake is van rijksinfrastructuur. Bij A2 Hooggelegen gaat het nagenoeg alleen om rijksinfrastructuur, bij A2 Maastricht is rijksinfrastructuur de grootste component. Dat betekent dat in beide projecten de andere actoren in hoge mate afhankelijk zijn van de middelen van het Rijk. Bij A2 Hooggelegen worden de kosten vrijwel geheel door het Rijk gedragen, bij A2 Maastricht draagt het Rijk 79% van de projectkosten. Bij A2 Maastricht is de opgave voor rijksinfrastructuur overigens wel complexer, vanwege bijvoorbeeld de ondertunneling van een aanzienlijk traject.

Gebiedsontwikkeling

Naast infrastructuur is er bij A2 Maastricht, anders dan bij A2 Hooggelegen, sprake van gebiedsontwikkeling. Het project omvat bijvoorbeeld ook om het ontwikkelen van een ‘stadsboulevard’ en vastgoed. Dit is een fundamenteel verschil. Ten eerste hangt het combineren van gebiedsfuncties in één project natuurlijk samen met de betrokkenheid van meerdere publieke partijen. Daarnaast is de combinatie van gebiedsfuncties in één integraal ontwerp interessant voor private partijen. Omdat er sprake was van een vast budget, kan het winstpotentieel worden vergroot door te zoeken naar de optimale combinatie van deze gebiedsfuncties. De publieke partijen hadden hier al rekening mee gehouden door te rekenen met een zogenaamd ‘PPS-voordeel’ van ongeveer 94 miljoen. Hierbij is wel van belang dat ‘optimaal’ voor de private partij iets anders kan betekenen dan voor de publieke partijen. Daarom is het ‘publieke belang’ toch vrij nauwkeurig afgebakend in het Ambitiedocument.

7.2.5 Conclusies

Deelvraag 1: Op welke wijze nemen actoren deel aan publiek-private samenwerking?

De vergelijking tussen A2 Hooggelegen en A2 Maastricht laat zien dat er niet één manier is waarop actoren deelnemen aan publiek-private samenwerking. Uit de vergelijking blijkt er een aantal factoren te zijn, die mede bepalen hoe actoren deelnemen aan PPS.

Een eerste verklarende factor is de scope, de inhoud, van het project. Die bepaalt namelijk welke publieke partijen er bij het project betrokken zijn en welke ruimte er is voor private partijen. Overigens is de scope geen vaststaand feit. Bij A2 Maastricht zien we bijvoorbeeld dat verschillende gebiedsfuncties doelbewust zijn geïntegreerd in één project. Inhoudelijke complexiteit heeft overigens ook tot gevolg dat private partijen zichzelf gedwongen zien om in te schrijven via een consortiumstructuur. Ontwerp- en inrichtingseisen zijn zo veelzijdig, dat alleen een combinatie van disciplines en specialisten een kans heeft om met een acceptabel en volwaardig ontwerp te komen. De risico's zijn te groot geworden voor één partij.

Een tweede verklarende factor is de samenstelling van het publieke veld. Het aantal publieke partijen dat betrokken is bij het project bepaald voor een belangrijk deel de speelruimte die er is om in een dialoog met de private partij tot oplossingen te komen. Hoe meer publieke partijen, hoe meer de energie gaat zitten in het elkaar brengen en houden van de publieke belangen. Dit gaat ten koste van de relatie met de private partij en dat maakt een vergaand samenwerkingsmodel, waarbij juist grote investeringen in de relatie gevraagd worden, niet realistisch.

De derde verklarende factor is het PPS-model van het project. Het gaat dan zowel om het samenwerkingsmodel, als over de verdeling van risico's, financiële bijdragen en de verevening van winst. Bij A2 Hooggelegen werken de publieke en private partij samen op basis van partnerschap. Daarbij ligt in de interactie veel nadruk op vertrouwen, openheid over belangen en het project als gezamenlijk belang. Bij A2 Maastricht is geen sprake van partnerschap, maar van een contractrelatie. De interactie tussen actoren is daardoor veel formeler.

Deelvraag 2: Hoe ziet bij publiek-private samenwerking het besluitvormingsproces er uit?

De tweede deelvraag was hoe bij publiek-private samenwerking het besluitvormingsproces eruit ziet. Het antwoord daarop is dat het besluitvormingsproces wordt vooral bepaald door de wijze waarop de relatie tussen de publieke partij(en) en private partijen vorm krijgt. Beide projecten hebben in de basis een design en build contract als samenwerkingsvorm, maar het karakter van de samenwerking kent grote verschillen. Door de alliantie-achtige samenwerking was het besluitvormingsproces bij A2 Hooggelegen meer gericht op het komen tot eensgezindheid in de besluitvorming. Het proces was gericht op luisteren, verbinden en betrekken. Ondanks deze gezamenlijke wens tot eensgezindheid was ook dit besluitvormingsproces niet zonder problemen. Vooral binnen de alliantie waren er momenten van spanning, stagnaties en conflicten. Een voorbeeld van spanning is de zoektocht van het alliantie managementteam in de beginfase van het project naar een samenwerking, die passend was binnen de geformuleerde beginselen. Een duidelijk conflict was de moeizame relatie met de contractgemachtigde, die beslissingsbevoegd was door het ontbreken van een duidelijk juridisch kader voor de alliantie. Een ander conflict was de keuze van een deel van het alliantie managementteam om een oplossing te bedenken om het project niet in de vertraging te laten komen door de latere oplevering van de Leidsche Rijntunnel. Tegen de wens van de Alliantie raad van bestuur in hebben deze personen toch doorgezet, wat achteraf gezien een goede keuze bleek te zijn, zowel qua snellere realisatie als financieel.

De relatie tussen de publieke partijen en het consortium bij A2 Maastricht is veel minder open dan die bij A2 Hooggelegen. Het karakter van deze samenwerking is gedurende het onderzoek gekenmerkt als ‘verkramp’t. Het proces van besluitvorming is meer gericht op het bij elkaar houden van de publieke belangen en niet zo zeer op de samenwerking met de private partij.

7.3 Meerwaarde

7.3.1 Inleiding

PPS is voor publieke partijen vaak geen doel op zich. Met PPS beogen ze projecten goedkoper, sneller of innovatiever te realiseren dan met een traditionele aanpak. Deze meerwaarde is dus het motief voor publieke partijen om te kiezen voor PPS. Ook bij A2 Hooggelegen en A2 Maastricht was dat het geval. Bij A2 Hooggelegen was het (inhoudelijke) motief om te kiezen voor PPS vooral een snellere oplevering van het project. Realisatie. Bij A2 Maastricht was het (inhoudelijke) motief om te kiezen voor PPS het zicht op kostenbesparingen en de innovatieve inbreng van private partijen.

In deze paragraaf vergelijken we de gerealiseerde meerwaarde in A2 Hooggelegen en A2 Maastricht vergeleken aan de hand van de vier verschillende vormen van meerwaarde en geven we antwoord op de vraag wanneer er sprake is van meerwaarde bij publiek-private samenwerking. Bij deze vergelijking worden zowel de analyses uit hoofdstuk vijf en zes, als de uitkomsten van de vragenlijst betrokken. Tegelijkertijd is het lastig om te bepalen of PPS in deze projecten nu daadwerkelijk meerwaarde heeft opgeleverd. We weten immers niet met zekerheid wat de uitkomst zou zijn van een traditionele aanpak. Bovendien geldt voor A2 Maastricht dat de realisatiefase pas recent is gestart. Daarom gaat het in deze paragraaf dus meer om indicaties voor meerwaarde.

Onderstaande tabel geeft het overzicht van de indicaties voor meerwaarde zoals dit uit de documentanalyse en de interviews naar voren is gekomen. In de volgende paragrafen worden de cases per vorm van meerwaarde met elkaar vergeleken.

Tabel 7.3: overzicht van indicaties voor meerwaarde

	A2 Hooggelegen	A2 Maastricht
Hogere kwaliteit	Procesinnovatie Robuuste uitvoering	Innovatief ontwerp Betere afstemming tussen stadsontwikkeling en infrastructuur
Synergie	Congruentie van doelstellingen, Probleemoplossend vermogen Snellere oplevering van +/- 26 maanden	Publieke congruentie
Kostenbesparingen	Financieel voordeel door bonusregeling	PPS voordeel +/- 90 mlj
Snellere realisatie	Snellere oplevering van +/- 26 maanden	Vroegere start van +/- 12 maanden

7.3.2 Hogere kwaliteit

Bij A2 Maastricht zijn er duidelijkere indicaties voor hogere kwaliteit, dan bij A2 Hooggelegen. De uitkomsten van de vragenlijst bevestigen dat. Op het gebied van innovatie is dat verschil het meest zichtbaar. Het meest aansprekende voorbeeld van innovatie bij A2 Maastricht is de vernieuwende tunnelconfiguratie. Waar de publieke partijen uitgingen van een tunnel met 2x4 rijstroken, ontwierpen het consortium een gestapelde tunnel met 4x2 rijstroken. Dit ontwerp heeft zowel financiële als verkeerstechnische voordelen. Vanwege de risico's zou er zonder PPS door de publieke partijen niet gekozen zijn voor een gestapelde

tunnel. Dit soort voorbeelden van innovatie ontbreken bij A2 Hooggelegen. Zoals al eerder aangegeven was er bij A2 Hooggelegen dan ook minder ruimte en noodzaak voor innovatie.

Wél is er bij A2 Hooggelegen sprake van procesinnovatie. Rijkswaterstaat heeft in dit project immers voor de eerste keer op basis van partnerschap samengewerkt met een private partij. Om volgende projecten ook met deze werkwijze te kunnen realiseren, was er veel aandacht voor het proces tussen de publieke en private partij. Verder lag bij A2 Hooggelegen de focus vooral op snelle oplevering. Om tijdens de uitvoering risico's op vertraging te voorkomen, maakte men gebruik van robuuster en duurder materiaal. Dat leverde een hogere kwaliteit, maar ook meerkosten op. Dit voorbeeld laat dus zien dat verschillende vormen van meerwaarde met elkaar kunnen conflicteren. Volgens de projectorganisatie werden deze meerkosten echter gecompenseerd door de snelle uitvoering van het project.

7.3.3 Synergie

In de vragenlijst scoren beide projecten hoog op synergie. Dat lijkt ook wel inherent aan publiek-private samenwerking. Synergie is immers een sociale vorm van meerwaarde en min of meer een voorwaarde voor succesvolle samenwerking. Toch is er een groot verschil tussen het karakter van synergie van A2 Hooggelegen en A2 Maastricht. Bij A2 Hooggelegen gaat daadwerkelijk om synergie tussen de publieke en private partij, terwijl bij A2 Maastricht de synergie tussen de vier publieke partijen juist doorslaggevend was. De samenwerking tussen deze publieke partijen was hecht, maar van (horizontale) samenwerking tussen de publieke en private partijen was geen sprake. Bij A2 Maastricht was het bereiken van overeenstemming tussen de publieke partijen dan ook een grote opgave. Om alle publieke belangen met elkaar te kunnen vervlechten, moesten er complexe en onderling samenhangende sets van afspraken (*'package deals'*) worden gemaakt. Na een dergelijk jarenlang proces, was de ruimte voor horizontale samenwerking met een private partij beperkt. In dit geval heeft het aantal publieke partijen dus invloed gehad op de rol die de private partij speelt in de PPS.

Een overeenkomst tussen beide projecten is dat vooral de indicatoren integrale aanpak en probleemoplossend vermogen hoog scoren. Dit resultaat sluit aan bij de resultaten van de documentanalyse in beide projecten. Bij Hooggelegen bleek synergie vooral in ronde drie een factor van betekenis te zijn. Deze ronde was de beginfase van de alliantie, waarbij veel draaide om het creëren van samenwerking. De alliantiebeginselen hebben daarbij een belangrijke rol gespeeld.

7.3.4 Kostenbesparing

Kostenbesparing is voor publieke partijen vaak een belangrijk motief om te kiezen voor PPS. Toch is deze vorm van meerwaarde het minst (duidelijk) gerealiseerd in de cases. De analyses en uitkomsten van de vragenlijst bevestigen dat beeld. Bij A2 Hooggelegen is het project afgesloten met een gemiddeld rendement, gelijkwaardig aan traditioneel uitgevoerde projecten. Volgens Rijkswaterstaat is het opgeleverde werk relatief 'duur' uitgevoerd, hoewel van hogere kwaliteit. De focus lag niet zozeer op kostenverlaging, maar op een snelle realisatie. Om de risico's vanwege de krappe termijnen te beperken zijn de viaducten en bruggen binnen het project dan ook 'overgedimensioneerd'. Dit maakt de kostprijs van het opgeleverde werk hoger, maar door de snellere realisatie zijn er ook veel kosten bespaard. De besparing zit dan ook vooral in een verlaging van de maatschappelijke kosten van het project. Een snellere oplevering van twee jaar, betekent ook twee jaar minder overlast voor het verkeer door bouwwerkzaamheden. De kosten door files op de A2 tussen Holendrecht en Oudenrijn (30 miljoen in 2005) was dan ook de belangrijkste aanleiding voor het project.

Bij A2 Maastricht wordt er in de bestuursovereenkomsten gerekend met een voordeel van +/- 90 miljoen t.o.v. de traditionele werkwijze. Vooral efficiencywinst in de planvoorbereiding en kostenvoordelen door integrale aanbesteding van infrastructuur en vastgoed zouden bijdragen aan dit zogenaamde 'PPS voordeel'.

Maar deze kostenvoordelen moeten nog blijken in de praktijk. In beide projecten wordt dan ook gewerkt met een ‘vast budget’, waarbij de focus vooral ligt op het voorkomen van overschrijdingen tijdens de uitvoeringsfase.

7.3.5 Snellere realisatie

In beide PPS-projecten is er sprake van een sneller proces ten opzichte van een traditionele aanpak. Bij A2 Maastricht gaat het vooral om een vroegere start van de uitvoering van ongeveer 1 jaar. Bij A2 Hooggelegen gaat het om een snellere oplevering van ongeveer 26 maanden t.o.v. traditionele projecten. Opvallend in de uitkomsten van de vragenlijst is daarbij dat de score van A2 Maastricht op snellere realisatie hoger is dan bij A2 Hooggelegen, terwijl Maastricht nog maar aan het begin van de realisatiefase staat en Hooggelegen al is afgerond. Daarnaast heeft het project Hooggelegen aantoonbaar een snellere realisatie van ruim twee jaar (26 maanden) in verhouding tot traditionele, vergelijkbare projecten. Wellicht is er bij A2 Maastricht sprake van ‘wishful thinking’ en is in deze fase vooral het geloof in een succesvol project bepalend voor de hoge score. Daarbij is ook niet uitgesloten dat de ‘framing’ van het project als een succesvol PPS-project hierin een rol speelt.

7.3.6 Conclusies

Deelvraag 3: Wanneer is er sprake van meerwaarde bij publiek-private samenwerking?

Publiek-private samenwerking heeft meerwaarde opgeleverd als er in een PPS-project (ten opzichte van de traditionele aanpak) sprake is van kostenbesparingen, snellere realisatie, hogere kwaliteit of synergie. PPS leidt echter niet automatisch tot meerwaarde. Ten eerste is synergie vooral in het begin van het proces belangrijk, zelfs als dan nog niet helemaal duidelijk is welke meerwaarde de PPS op zal leveren. Zowel bij A2 Hooggelegen als bij A2 Maastricht heeft deze sociale vorm van meerwaarde later in het proces bijgedragen aan de ‘harde’ vormen van meerwaarde.

Ten tweede is het belangrijk dat er een gezamenlijk beeld is over welke meerwaarde voor het project het meest van belang is. Verschillende vormen van meerwaarde kunnen immers met elkaar in strijd zijn. Zo kan bijvoorbeeld hogere kwaliteit ook hogere kosten met zich mee brengen. Zo lag bij A2 Hooggelegen vooral de focus op snelle oplevering. We zien dan ook dat het project vooral hoog scoort op ‘snellere realisatie’ en minder op andere vormen van meerwaarde.

Meerwaarde wordt gerealiseerd door het op een andere manier gebruik maken van private competenties. Echter, uit beide cases blijkt dat private partijen als vanzelfsprekend bereid zijn hun competenties in te zetten ten bate van de publieke partijen. Het is van belang dat private partijen moeten worden uitgedaagd hun competenties te benutten, bijvoorbeeld door de complexiteit van de opgave. Wanneer aan private partijen een complex probleem wordt voorgelegd, is de kans op innovatie groter. Publieke partijen hebben invloed op de complexiteit van het probleem, door de oplossing van verschillende opgaven van elkaar afhankelijk te maken. Daarnaast moeten publieke partijen niet alleen oog hebben voor publieke meerwaarde, maar ook voor meerwaarde voor private partijen.

Conclusie:

Zowel in het partnerschapsmodel als het concessiemodel kan meerwaarde worden gerealiseerd

Conclusie:

De kans op innovatie groeit met de complexiteit van het probleem en een omgeving waarin private partijen worden uitgedaagd

7.4 Procesmanagement

7.4.1 Inleiding

In de vorige paragrafen hebben we antwoord gegeven op de eerste drie deelvragen van het onderzoek. In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag vier en vijf en tevens op de centrale vraag. Aan de hand van de vier vormen van meerwaarde wordt de bijdrage van procesmanagement aan meerwaarde in beide cases vergeleken. Elke paragraaf begint met een tabel waarin van de belangrijkste vorm van meerwaarde wordt benoemd en welke beslissing (of interactie) daar aan heeft bijgedragen en vervolgens hoe procesmanagement heeft bijgedragen aan het tot stand komen van deze beslissing.

In sommige gevallen was het echter niet mogelijk vast te stellen of er nu daadwerkelijk sprake was van procesmanagement. Dat was het geval wanneer er uit de documentenanalyse indicatoren waren voor procesmanagement, maar uit de interviews niet bleek dat er sprake was van een bewuste handeling van de procesmanager. Dat is toch een vereiste om te kunnen spreken van een strategie. Zo kan bijvoorbeeld het idee voor een gezamenlijk onderzoek gegroeid zijn in de interactie tussen actoren, zonder dat een actor daar bewust op heeft aangestuurd.

Een belangrijke nuancering is dat de relatie tussen procesmanagement en meerwaarde vaak indirect en niet aantoonbaar causaal is. Ten eerste komt dat door externe variabelen, die veel invloed kunnen hebben op de gerealiseerde meerwaarde. Zo kan bijvoorbeeld het financiële resultaat van een PPS positief worden beïnvloed door lage grondstofprijzen. Daarnaast blijkt de relatie tussen procesmanagement en meerwaarde vaak verschillend beleefd te worden door actoren. Meerwaarde is overigens ook niet het voornaamste doel van procesmanagement. Procesmanagement is op basis van de literatuur omschreven als het ‘faciliteren van interactie tussen actoren’. Procesmanagement richt zich dus op het interactieproces tussen actoren. Dit interactieproces staat dus vaak ‘tussen’ procesmanagement en meerwaarde. Daarom noemen we de relatie tussen meerwaarde en procesmanagement ‘indirect’. Voor meerwaarde als synergie geldt overigens dat die relatie soms directer is. Meerwaarde als synergie, zoals de congruentie van doelstellingen, kan zich namelijk als voordoen in het (sociale) interactieproces dat het procesmanagement faciliteert.

7.4.2 Snellere realisatie

Tabel 7.4: Indicaties voor de bijdrage van procesmanagement aan snellere realisatie

	A2 Hooggelegen	A2 Maastricht
Meerwaarde	Snellere oplevering van +/- 26 maanden	Vroegere start van +/- 12 maanden
Beslissingen/interacties die bijdragen aan meerwaarde	Verhogen van de effectiviteit door het verbinden van publieke en private partijen aan de ambitie van het convenant Parallellisering van werkzaamheden	Vervlechting van publieke procedures Integrale aanpak in gezamenlijke projectorganisatie
Procesmanagementstrategieën die bepalend zijn voor meerwaarde	Commitment aan proces Procesafspraken Inspelen op actuele ontwikkelingen	Conflictbeheersing Bescherming kernwaarden Commitment aan proces Inspelen op actuele ontwikkelingen en succesvolle spelen

Commitment aan het proces was bij A2 Hooggelegen dominant door de aanwezigheid van het convenant waarin de ambitie van snellere realisatie is benoemd. De procesmanagers hebben gedurende het project deze ambitie steeds gebruikt als uitgangspunt in hun strategieën. Een ander voorbeeld is het opstellen van de no-claim verklaring, waarin alle partijen die betrokken waren bij het aanbestedingsproces hebben afgesproken om terughoudend te zijn in het starten van bezwaarprocedures. Hiermee hebben de partijen hun commitment aan het proces uitgesproken.

Een strategie die in beide cases tot versnelling heeft geleid is het inspelen op actuele ontwikkelingen buiten het project. Dat kan overigens op heel verschillende niveaus. Bij A2 Hooggelegen is de oplevering van het project bijvoorbeeld versneld door het realiseren van een omleiding voor de tunnel die nog niet af was. Een ander voorbeeld is het convenant2X5, wat de ambitie om besluitvorming en uitvoering te versnellen koppelt aan maatschappelijke problemen zoals files en de grote economische schade door vertragingen. Bij A2 Maastricht is er ingespeeld op actuele ontwikkelingen (en succesvolle spelen) door slim gebruik te maken van de verkiezingscampagnes en coalitieonderhandelingen voor de Tweede Kamer in 2002 en 2003.

Een veelvoorkomende bron van vertragingen in het proces zijn conflicten. Ook bij de onderzochte projecten is sprake van verschillende conflicten. Dat is overigens ook inherent aan besluitvorming tussen actoren met divergerende en conflicterende percepties en doelen. Toch hebben in beide projecten conflicten niet geleid tot lange stagnaties. Conflictbeheersing heeft daar een rol in gespeeld. Bij A2 Maastricht was bijvoorbeeld het risico op politieke conflicten aanzienlijk, gezien de omvang van het project en de betrokkenheid van vier volksvertegenwoordigingen. Door de gezamenlijke projectorganisatie onder leiding van de gezamenlijke stuurgroep, werden conflicten ‘op afstand’ geplaatst van de politiek. Dit komt in zekere zin overeen met de alliantie(-achtige) samenwerking tussen Rijkswaterstaat en Trajectum Novum. Immers, door de samenwerking werden conflicten op afstand geplaatst van de moederorganisaties.

7.4.3 Kostenbesparingen

Tabel 7.5: Indicaties voor de bijdrage van procesmanagement aan kostenbesparingen

	A2 Hooggelegen	A2 Maastricht
Meerwaarde	Financieel voordeel door bonusregeling	PPS voordeel +/- 90 mlj
Beslissingen/interacties die bijdragen aan meerwaarde	Parallelliseren van werkzaamheden Uitvoeren faseringsmaatregel	Vervlechting ruimtelijke procedures en aanbesteding DB-contract Exploitatie vastgoed
Procesmanagementstrategieën die bepalend zijn voor meerwaarde	Risicospreiding Commitment aan het proces Doelvervlechting	Procesafspraken Doelvervlechting

Meerwaarde als kostenbesparing heeft de laagste score in de vragenlijst. De analyses bevestigen dat beeld. Bij A2 Hooggelegen is het project afgesloten met een gemiddeld rendement, gelijkwaardig aan traditioneel uitgevoerde projecten. Volgens Rijkswaterstaat is het opgeleverde werk relatief ‘duur’ uitgevoerd, hoewel van hogere kwaliteit. De focus lag niet zozeer op kostenverlaging, maar op een snelle realisatie. Om de risico’s vanwege de krappe termijnen te beperken zijn de viaducten en bruggen binnen het project dan ook ‘overgedimensioneerd’. Dit maakt de kostprijs van het opgeleverde werk hoger, maar door de snellere realisatie zijn er ook veel kosten bespaard. De besparing zit dan ook vooral in een verlaging van de maatschappelijke kosten van het project. Een snellere oplevering van twee jaar, betekent ook twee jaar minder overlast voor het verkeer door bouwwerkzaamheden. De kosten door files op de A2 tussen Holendrecht en Oudenrijn (30 miljoen in 2005) was dan ook de belangrijkste aanleiding voor het project.

Bij A2 Maastricht wordt er in de bestuursovereenkomst gerekend met een voordeel van +/- 90 miljoen t.o.v. de traditionele werkwijze, wat zou kunnen ontstaan door efficiencywinst in de planvoorbereiding en kostenvoordelen door integrale aanbesteding van infrastructuur en vastgoed. Maar deze kostenvoordelen, anders dan de vroegere start, moeten nog blijken in de praktijk.

Toch is kostenbesparing is een belangrijke vorm van meerwaarde in het debat over PPS. PPS heeft dan ook op verschillende manieren de potentie om goedkoper te zijn dan de traditionele werkwijze. Tegelijkertijd is het ingewikkeld om vast te stellen dat er bij een PPS daadwerkelijk sprake is van kostenbesparingen. Toch zal het ‘vast budget’ naar waarschijnlijkheid bijdragen aan het dempen van overschrijdingen. Immers, met

een vast budget liggen er aanzienlijke risico's bij de private partij. Wat dat vast budget in de praktijk inhoudt, zal overigens nog moeten blijken in het geval van A2 Maastricht. Dat er sprake is van meerwaarde door kostenbesparingen is dan ook niet gebleken uit het onderzoek. Wel lijkt er een relatie te bestaan tussen kostenbesparingen en een sneller proces.

Wel is uit het onderzoek gebleken dat bij beide projecten strategieën zijn gebruikt, gericht op het voorkomen van extra kosten. Bijvoorbeeld risicospreiding. Bij A2 Hooggelegen gaat het daarbij om het paralleliseren van de werkzaamheden, waarbij de risico's werden gedragen door de partijen die daar de juiste kennis en ervaring voor hadden. Er was sprake van wederzijds vertrouwen in deskundigheid en commitment. Een ander voorbeeld is het uitwerken van de faseringsmaatregel. Dankzij de plannen die de alliantie in een vroegtijdig stadium hebben gemaakt, werd voorkomen dat extra files ontstonden binnen het contract A2 Hooggelegen en er geen bonus of zelfs een boete zou volgen. Tegelijkertijd waren de kosten voor de maatschappij ook lager door het voorkomen van extra files en een betere doorstroming.

Een andere toegepaste strategie binnen de projecten is die van doelvervlochten. Bij A2 Hooggelegen bijvoorbeeld in het overleg tussen de burgemeester van de gemeente Utrecht en de Minister. Utrecht gaat akkoord met latere opening tunnel, als de Minister aansprakelijkheid aanvaardt bij verdere vertragingen of problemen. In hetzelfde overleg is ook nog sprake van een 'package deal', waarbij een wederzijds probleem aan elkaar verbonden is.

7.4.4 Synergie

Tabel 7.6: Indicaties voor de bijdrage van procesmanagement aan synergie

	A2 Hooggelegen	A2 Maastricht
Meerwaarde	Congruentie van doelstellingen, Probleemoplossend vermogen	Publieke congruentie
Beslissingen/interacties die bijdragen aan meerwaarde	SAV Alliantiebeginselen Fysieke samenvoeging	Gezamenlijke projectorganisatie Gemeenschappelijke probleemdefinitie
Procesmanagementstrategieën die bepalend zijn voor meerwaarde	Bij elkaar brengen van partijen Overbruggen van taalverschillen Doelvervlochten	Doelvervlochten Gezamenlijk onderzoek

Synergie heeft min of meer betrekking op sociale meerwaarde. Daarin verschilt synergie van de andere vormen van meerwaarde. Soms ligt synergie ten grondslag aan de andere vormen van meerwaarde, zoals hogere kwaliteit. Dat betekent dat synergie in sommige opzichten ook een indicator is voor procesmanagement.

Waar de andere vormen van meerwaarde vooral aan het einde van het proces concreet worden, kan synergie al vroeg in het proces worden bereikt. In bij beide projecten is er bijvoorbeeld sprake van een 'startdocument' waarin de fundamentele keuzes voor het project zijn gemaakt. Bij latere discussies of beslissingen wordt daar vaak op teruggegrepen. Voor A2 Hooggelegen is dat het de samenwerkingsovereenkomst van de alliantie, voor A2 Maastricht is dat de bestuursovereenkomst 2003. Een belangrijk onderdeel van de samenwerking binnen de alliantie waren de alliantie beginselen. Deze uitgangspunten waren op iedereen binnen de alliantie van toepassing en gericht op het tot stand brengen van samenwerking en het versterken van het onderling vertrouwen. Vanuit deze beginselen waren de strategieën gericht op bij elkaar brengen van partijen, luisteren van anderen en het overbruggen van taalverschillen. De strategie doelvervlochten komt ook terug in de uitkomsten van de vragenlijst. Daarbij geven de geïnterviewde personen van A2 Hooggelegen aan meer doelvervlochten te zien in hun project, dan de geïnterviewden van A2 Maastricht. Dit zou verklaard kunnen door een verschil in de het samenwerkingsverband tussen beide projecten. Bij doelvervlochten gaat het om de (ontwikkeling van) een oplossing die recht doet aan de verschillende percepties en belangen van partijen. Daarbij is er voor alle

partijen winst. Op het moment dat publieke en private partijen in een alliantie-achtig verband samenwerken zijn de omstandigheden om tot een dergelijke oplossing te komen groter dan in een concessie-achtig model, waar publiek en privaat als gescheiden partijen functioneren.

De doelstellingen van private partijen zijn vaak eenduidiger dan die van publieke partijen. Als je vervolgens kijkt naar de wijze waarop de synergie tot stand is gekomen en hoe de procesmanagers het besluitvormingsproces hebben vormgegeven, dan is de conclusie dat synergie als meerwaarde niet exclusief is voor publiek-private samenwerking, maar ook ontstaat bij publiek-publieke samenwerking. Ondanks het verschil in karakter van de synergie bij beide projecten wordt de aanwezigheid van synergie bevestigd door de uitkomsten van de vragenlijst. Beide projecten krijgen een hoge score voor synergie. De indicatoren integrale aanpak en probleemoplossend vermogen behoren tot de hoogste scores, wat past bij de constatering die zijn gedaan in de documentanalyses.

7.4.5 Hogere kwaliteit

Tabel 7.7: Indicaties voor de bijdrage van procesmanagement aan hogere kwaliteit

	A2 Hooggelegen	A2 Maastricht
Meerwaarde	Procesinnovatie	Innovatief ontwerp Betere afstemming tussen stadsontwikkeling en infrastructuur
Beslissingen/interacties die bijdragen aan deze meerwaarde	Concurrentiegericht dialoog SAV	Integrale aanpak DB-contract
Procesmanagementstrategieën die bepalend zijn voor meerwaarde	Creëren van inhoudelijke verscheidenheid	Doelvervlochtening

In beide projecten is er als het gaat om hogere kwaliteit vooral sprake van innovatieve meerwaarde. Een concreet voorbeeld Bij A2 Maastricht is de innovatie tunnelconfiguratie, een ‘gestapelde tunnel’. Dit innovatieve ontwerp kon vooral tot stand komen door de vroege concurrentiegericht dialoog en de integratie van verschillende gebiedsfuncties in één ontwerp. De meerwaarde van de gestapelde tunnel, was meer ruimte voor vastgoed bovengronds. Bij A2 Hooggelegen is er niet zozeer sprake van technische innovatie, maar wel van procesinnovatie. Dat komt vooral doordat in A2 Hooggelegen voor het eerst in een alliantie-achtige constructie werd samengewerkt tussen Rijkswaterstaat en een privaat consortium. Het innovatieve karakter is gelegen in de gezamenlijke ontwikkeling van nieuwe processen voor problemen die zich voordeden en om resultaten te behalen. De alliantie ziet dit als een belangrijk resultaat van de samenwerking en een bijdrage die slechts bereikt kon worden door de samenwerking met marktpartijen. Er was dan ook veel aandacht voor de onderlinge processen in de pilot. Kijkend naar de resultaten van de vragenlijst is er een groter verschil tussen Hooggelegen en Maastricht ten opzichte van de andere vormen van meerwaarde. Dit kan wellicht verklaard worden door het feit dat de gekozen tunnelconfiguratie bij het project Maastricht gezien wordt als een herkenbaar voorbeeld van een innovatieve oplossing.

Belangrijke interacties die bepalend waren voor het ontstaan van meerwaarde waren de SAV voor Hooggelegen en de integrale aanpak door vervlechting van de procedures bij Maastricht. Bij beide projecten is sprake het creëren van verscheidenheid als strategie voor het bereiken van hogere kwaliteit als meerwaarde. Uit de vragenlijst blijkt dat er bij de strategie inhoudelijke verscheidenheid geen verschil is tussen de uitkomsten, bij de strategie sociale verscheidenheid juist wel. Inhoudelijke verscheidenheid ontstaat als vanzelf bij de start van een project waarbij verschillende actoren met diverse percepties en belangen zijn betrokken. Daarbij is het relatief veiligheids om te praten over de inhoud, omdat stelling name niet direct aan de orde is. Bij sociale verscheidenheid gaat het juist om het betrekken van actoren bij het proces en de besluitvorming en dat is iets waar actoren meer moeite mee hebben.

7.4.6 Conclusies

Deelvraag 4: Hoe wordt procesmanagement toegepast binnen publiek-private samenwerking?

Binnen de onderzochte cases is projectmanagement de dominante managementdiscipline. Bij A2 Hooggelegen is daarnaast procesmanagement bewuster toegepast dan bij A2 Maastricht. Bij A2 Hooggelegen was er bijvoorbeeld veel aandacht voor het interactieproces tussen actoren, het vervlechten van belangen. Op sommige momenten was een ‘goed proces’ belangrijker dan de inhoudelijke oplossing. Toch was ook bij A2 Hooggelegen procesmanagement een aanvulling op projectmanagement. De contractrelatie beperkte het heel ver doorvoeren van de procesbenadering. Dat geldt te meer voor A2 Maastricht. Dat wil niet zeggen dat het ‘management van het proces’ geen aandacht heeft. Maar daarbij ging het vooral om het interactieproces tussen de publieke partijen onderling en partijen in de omgeving van het project.

Conclusie:

Procesmanagementstrategieën zijn vooral gericht op het verbinden en betrekken van actoren

Conclusie:

Wanneer er sprake is van meerdere publieke partijen ligt de nadruk op de vervlechting van publieke doelen

Deelvraag 5: Welk relatie bestaat er tussen procesmanagement en gerealiseerde meerwaarde?

De relatie tussen procesmanagement en meerwaarde is vaak indirect. Een voorbeeld: De meerwaarde van PPS bij A2 Hooggelegen is vooral een snellere realisatie. Omdat conflicten het proces erg kunnen vertragen, was er veel aandacht voor het hanteren en voorkomen van conflicten. De procesmanagementstrategieën die daar aan hebben bijgedragen zijn commitment aan het proces en het vormen van gezamenlijke procesafspraken. Uit de cases blijkt de relatie tussen procesmanagement en meerwaarde het duidelijkst uit synergie. Synergie is vervolgens weer een voorwaarde voor de andere vormen van meerwaarde. Daarnaast blijkt dat voor het succes van procesmanagement, het procesontwerp van groot belang is. Bij A2 Maastricht was het procesontwerp heel bepalend voor de rol die private partijen in de inhoudelijke oplossing konden spelen. Door het vervlechten van publieke procedures én het vroeg in het proces voeren van de concurrentiegerichte dialoog (aanbesteding) konden private partijen innovatieve ideeën inbrengen.

Conclusie:

Via het creëren van synergie, draagt procesmanagement bij aan harde vormen van meerwaarde

Conclusie:

De keuzes die vooraf in het procesontwerp worden gemaakt, zijn van belang voor de meerwaarde die aan het einde van het proces gerealiseerd kan worden.

7.5 Reflectie op het onderzoek

In de voorgaande paragraaf zijn de conclusies van het onderzoek gepresenteerd. Voorafgaand aan de aanbevelingen die wij naar aanleiding van dit onderzoek willen geven is het goed om even kort stil te staan bij de beperkingen van dit onderzoek. Een beperking is het verschil in fase waar beide projecten zich in bevonden. A2 Hooggelegen was ten tijde van het onderzoek al zo goed als afgerond, A2 Maastricht stond en

staat pas aan het begin van de uitvoeringsfase. Vooral in de beeldvorming van de geïnterviewde personen heeft dit een rol gespeeld. Het is waarschijnlijk dat de uitkomsten van de vragenlijst gedeeltelijk zijn beïnvloed. Dit maakt een vergelijk tussen de uitkomsten en het doen van uitspraken lastiger. Het is dan ook niet ondenkbaar dat de uitkomsten van de vragenlijst bij A2 Hooggelegen andere resultaten had opgeleverd wanneer ook zij aan het begin van de uitvoeringsfase waren bevraagd.

Op basis van de bestaande theorie is synergie in dit onderzoek meegenomen als één van de mogelijke vormen van meerwaarde. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de aanwezigheid van synergie op zichzelf niet meerwaarde was, maar vooral een voorwaarde om tot meerwaarde te kunnen komen. De synergie ontstond vaak dankzij de inspanningen van de procesmanager. Synergie is in dit onderzoek randvoorwaardelijk gebleken.

7.6 Aanbevelingen

7.6.1 Aanbevelingen voor het verbeteren van PPS

Zorg voor een duidelijk juridisch kader

Het project A2 Hooggelegen was een pilot, waarbij de samenwerking in een partnerschapsmodel niet geformaliseerd was. De reden hiervoor waren de krappe tijd waarbinnen het project gerealiseerd moest worden en de lange doorlooptijd om de samenwerking als een rechtspersoon te organiseren. Hoewel het ontbreken van degelijk juridisch kader geen blokkade hoeft te zijn om een PPS succesvol af te ronden, heeft het project ook aangetoond dat er problemen kunnen ontstaan. In het geval van Hooggelegen kwam dat door het ontbreken van een formele beslissingsbevoegdheid voor de SAV. De principes die de SAV hanteerde kwamen daarmee op gespannen voet te staan met de traditionele werkwijze van de moederorganisaties. A2 Hooggelegen was echter een relatief overzichtelijk project als het gaat om de aanwezigheid van betrokken partijen. Het wordt anders wanneer er meer (publieke) partijen bij een project betrokken zijn, zoals bij A2 Maastricht het geval is. Een rechtspersoon met duidelijke bevoegdheden schept duidelijkheid naar alle partijen en voorkomt dat er tijdens het project problemen ontstaan over de vraag wie verantwoordelijk is en waar bevoegdheden zijn belegd. De doorzettingsmacht van het samenwerkingsverband groter en versterkt waarschijnlijk zelfs de synergie van het projectteam en de onderlinge samenwerking.

Maak het verbinden van percepties en belangen van actoren tot een continu aandachtspunt

Een kenmerk van publiek-private samenwerking is de aanwezigheid van duidelijke verschillen in belangen en doelen. Uit het onderzoek is gebleken is dat juist het bij elkaar brengen van percepties en belangen bepalend is voor een goede samenwerking en leidt tot commitment van actoren, creativiteit en innovatie. A2 Hooggelegen kan hierbij als voorbeeld gelden voor bijvoorbeeld A2 Maastricht. De SAV tussen Rijkswaterstaat als publieke partij en Trajectum Novum als private partij heeft er mede voor gezorgd dat belangen en percepties steeds opnieuw bespreekbaar waren. Met het verstrijken van de tijd kunnen er percepties en belangen die eerst wel bekend waren toch verder uit elkaar gaan lopen, bijvoorbeeld door invloed vanuit de moederorganisatie of door wisselingen in het samenstelling van het projectteam. Zoals eerder gezegd is er bij het PPS-model van A2 Hooggelegen sprake is van een horizontale relatie tussen publieke en private partijen. Daarbij weten de partijen elkaar makkelijker te vinden en wordt het mogelijk om steeds opnieuw afstemming te zoeken en de verbinding in stand te houden. Bij A2 Maastricht is deze horizontale relatie minder nadrukkelijk aanwezig. Dat betekent dat er extra inspanning verricht moet worden om de gescheiden projectorganisaties van zowel publiek als privaat te verbinden en in gesprek te blijven. Uit het onderzoek is ook gebleken dat de samenwerking in de concurrentiegericht dialogische dialoog bij A2 Maastricht ook niet is ervaren als een open samenwerking tussen publieke en private partijen, sommigen zelfs van een verkampt proces. Het feit dat er ook nog meerdere publieke partijen in de samenwerking zijn betrokken maakt het belang van continue aandacht voor de verbinding tussen publieke en privaat alleen maar groter.

Maak een keuze in welke ‘harde’ vorm van meerwaarde het meest belangrijk is voor het project.

In een PPS project kunnen niet alle vormen van meerwaarde maximaal worden bereikt. Verschillende vormen van meerwaarde kunnen zelfs met elkaar conflicteren. Daarom is het belangrijk dat partijen een keuze maken in welke meerwaarde de PPS moet opleveren. Dat betekent dat partijen een gezamenlijk beeld moeten vormen over welke meerwaarde het meest belangrijk is voor het project en ook realistisch is. Bij A2 Hooggelegen is deze keuze bepalend geweest gedurende het project. De focus op snellere realisatie van het project loopt als een rode draad door het project heen en is meerdere keren gebruikt als ‘breekijzer’ in de besluitvorming. Ook in de uitvoering zorgde deze focus op snellere realisatie als meerwaarde voor een meer gerichte aanpak. Weliswaar pakten de projectkosten hoger uit, maar werden die gecompenseerd door de kortere doorlooptijden.

Een uitzondering hierop is de realisatie van synergie als meerwaarde. Eerder is al vastgesteld dat de aanwezigheid van synergie een voorwaarde kan zijn om de ‘harde’ vormen van meerwaarde, zoals snellere realisatie en hogere kwaliteit, te realiseren. M.a.w. het bereiken van synergie zou juist een randvoorwaarde moeten zijn bij ieder project

Daag private partijen uit door complexe problemen en winstpotentieel

Innovatie wordt vaak genoemd als een vorm van meerwaarde die ontstaat uit een publiek-private samenwerking. Soms bestaat zelfs het beeld dat alleen het betrekken van private partijen bij projecten automatisch leidt tot innovatie. Niets is echter minder waar. Innovatie vraagt over het algemeen extra investeringen van bedrijven en is dus verbonden aan voorwaarden. Private partijen zetten hun competenties dan ook niet zomaar in voor de publieke zaak. Innovatie ontstaat vooral wanneer de inhoud van het project complex en de oplossing daar om vraagt. De complexiteit bij infrastructurele projecten ontstaat steeds vaker doordat de samenleving vraagt om een integrale oplossing bij problemen. Daarbij worden vaak verschillende opgaven met elkaar zijn verbonden. Daarnaast is het belangrijk dat innovatie bijdraagt aan het winstpotentieel voor de private partijen. Een mooi voorbeeld daarvan is de gestapelde tunnelconfiguratie bij de A2 passage bij Maastricht. De oorspronkelijke ideeën van de overheid waren niet gebaseerd op een gestapelde tunnel, totdat de private partijen tot de conclusie kwamen dat er met een gestapelde tunnel meer ruimte ontstond voor gebiedsontwikkeling (lees: huizen) waardoor het totale winstpotentieel voor het hele project er veel beter uit kwam te zien. Dit gegeven maakt het tot een taak van de publieke opdrachtgever om te zorgen dat private partijen hun kennis en expertise ten volle benutten door te komen met uitdagende projecten, de wens voor een integrale aanpak en een goed perspectief van winst. Dit vraagt echter ook iets van de publieke partijen, namelijk een goede onderlinge samenwerking. Individuele belangen en doelen moeten ondergeschikt zijn aan het grotere geheel en daarbij is een gezamenlijk beeld van het probleem en mogelijke oplossingen essentieel.

Vergroot het inzicht in de rol van de concurrentiegerichte dialoog binnen PPS

De werkwijze van concurrentiegerichte dialoog heeft in beide projecten een belangrijke rol gespeeld in het aanbestedingsproces. Aangezien het proces gebaseerd is op vertrouwen en vertrouwelijkheid is er weinig informatie bekend geworden over de inhoud van het proces. De concurrentiegerichte dialoog wordt ingezet als instrument om marktpartijen vroegtijdig bij een project te betrekken, maar biedt weinig ruimte voor samenwerking. Uit een evaluatie op dit proces bij A2 Hooggelegen blijkt dat alle inschrijvers teleurgesteld zijn vanwege het ontbreken van de mogelijkheid om de alliantie gezamenlijk vorm te geven zou worden en het ontbreken van ruimte in de concurrentiegerichte dialoog voor het inbrengen van individuele ideeën en afstemming. Één van de betrokken personen heeft deze teleurstelling als volgt geformuleerd: “*De inschrijvers waren er van overtuigd dat hierin juist de mogelijkheid lag om de alliantie zo in te richten dat de optimale mix van talent voor dit werk gevonden had kunnen worden. Ook de contractvoorwaarden en gezamenlijke risicopot hadden hier een rol in kunnen spelen.*”

Ook bij A2 Maastricht zijn er signalen dat de concurrentiegerichte dialoog niet heeft gebracht wat marktpartijen ervan hadden verwacht. Uit het eigen onderzoek kwam bijvoorbeeld naar voren dat de ontwerpfase van de concurrentiegerichte dialoog o.a. werd omschreven als een “verkramppt proces”. Meer onderzoek naar de ervaringen van betrokken partijen bij concurrentiegerichte dialoog binnen publiek-private samenwerking kan wellicht leiden tot nieuwe inzichten in de functie van de concurrentiegerichte dialoog en de toegevoegde waarde ervan voor PPS.

Onderzoek naar de relatie tussen de gekozen samenwerkingsvorm en het soort project.

Uit het onderzoek is gebleken dat meerwaarde gerealiseerd kan worden onafhankelijk van de samenwerkingsvorm. Dit leidt tot de vraag of de keuze voor een samenwerkingsvorm niet afhankelijk gemaakt moet worden van het soort project. Eerder al is geconstateerd dat het ontstaan van meerwaarde niet vanzelfsprekend is. Wat bij A2 Maastricht bijvoorbeeld een belangrijke rol heeft gespeeld in het tot stand komen van meerwaarde was de combinatie van infrastructuur en gebiedsontwikkeling. Oorspronkelijk ging het project alleen over aanpassingen op de infrastructuur. Pas op het moment dat gebiedsontwikkeling als mogelijkheid aan de discussie werd toegevoegd, werd het project vooral financieel interessanter voor meerdere partijen. Bij A2 Hooggelegen was meerwaarde niet vanzelfsprekend. Het binnen krappe tijdslijnen realiseren van het project was waarschijnlijk niet gelukt zonder het commitment van alle betrokken partijen om deze pilot te draaien in een alliantie-achtige samenwerking. Ook hier heeft de scope van het project een belangrijke rol gespeeld in de keuze van de samenwerkingsvorm. Het is interessant om te onderzoeken of en zoja welke projectcriteria mogelijk van invloed zijn op de keuze voor de samenwerkingsvorm.

Bronnenlijst

Boeken

1. Bekkers, V. (2007). *'Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector'*. Den Haag: Lemma.
2. Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, Twist, M.J.W., (2007). *Openbaar Bestuur, beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer
3. Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten, Veld, R.J. in 't (2008). *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*. 3^e druk. Den Haag: SDU Uitgevers
4. Bult-Spiering, M. (2003). *'Publiek-private samenwerking: de interactie centraal*. Utrecht: Lemma.
5. Castells, M. (2000) *The information Age: Economy, Society en Culture. The rise of the networksociety*. Blackwell Publishers, Oxford, second edition.
6. Klijn, E.H. (2010). *'The Impact of Network Management on Outcomes in Governance Networks'* *Public Administration*
7. Knibbe A. (2002) *Publiek- Private Samenwerking*. Alphen aan den Rijn: Kluwer
8. Buuren, A., Edelenbos, J. en Klijn, E.H. (2010). *'Gebiedsontwikkeling in woelig water'*. Den Haag: Boom Lemma.
9. Edelenbos, J., Klijn, E.H., Kort, M., en Twist, M.J.W. van. (2006). *'Management op het grensvlak van publiek en privaat: hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke PPS-projecten'*. Den Haag: Lemma.
10. Thiel, S. van. (2007). *'Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding'*. Bussum: Coutinho.
11. Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004). *'Managing uncertainties in networks'*. Londen: Routledge
12. Teisman. G.R. (1998). *'Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen'*. 's-Gravenhage: Elsevier.

Artikelen

1. Cohen, M.D., March, J.G., Olsen, J.P. (1972). *'A Garbage Can Model of Organizational Choice'*. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1., pp. 1-25.
2. Edelenbos, J., Klijn, E.H., Kort, M.B., Twist, M.J.W. van (2006). *'Management op het grensvlak van publiek en privaat'*. Den Haag: Lemma
3. Edelenbos, J., Klijn, E.H., Kort, M., en Twist, M.J.W. van. (2006). *'De praktijk van publiek-private samenwerking: hoe managers omgaan met complexe PPS-projecten'*. *Management & Overheid*, nummer 6.
4. Eversdijk, A. en Korsten, A. (2008). *'De bestuurskundige mythe van verbindend PPS-management: de Tweede Coentunnel als illustratie'*. *Bestuurswetenschappen*, nummer 3, pp. 29-56.
5. Klijn, E.H. en Twist, M.J.W. van. (2007). *'Publieke-private samenwerking in Nederland'*. *Management & Overheid*, nummer 3/4, pp. 155-169.
6. Klijn, E.H. en Twist, M.J.W. van. (2007). *'PPS in Nederland: retoriek of bloeiende praktijk?'*. Publicatie van de Erasmus Universiteit Rotterdam.
7. Pierre, J., Peters, B.G. (2000) Chapter 2 Conceptual and Theoretical Perspectives on Governance In Pierre, J., Peters, B.G. (Ed.), *Governance, Politics and the State*, pp 28-49
8. Klijn, E.H., Steijn, B. en Edelenbos, J. (2010). *'The impact of netwerkmanagement on outcomes in governance networks'*. *Public administration*, Vol. 88, No. 4, pp. 1063-1082.
9. Rhodes, R.A.W. (1997). Chapter 3 *'The new governance: governing without government government*. In Rhodes, R.A.W. (Ed.), *Understanding governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, (pp 46-60) Buckingham (UK)
10. Teisman, G.R. (2007). *'Models for research into decision-making processes: On phases, streams and decision-making rounds'*. *Public administration*, Vol. 78, No. 4, pp 937-956

11. Eversdijk, A. en Korsten, A. (2009). *'Concessionele publiek-private samenwerkingsrelaties: feiten en ficties bij op DBFM gebaseerde infrastructurele projecten'*. Bestuurswetenschappen, nr. 3, pp 25-44.
12. Hoek, F.H. en Keulen, K. (2003). *'De belofte van meerwaarde bij PPS'*. Economische Statistische Berichten, jaargang 88, nr. 4403, pp 224-226.
13. Esselbrugge, M. en Oosten, W.J. (2000). *'PPS vereist een procesarchitectuur met twee gezichten'*. Publicatie van de Erasmus Universiteit Rotterdam.
14. Edelenbos, J., Klijn, E.H., Kort, M. en Twist, van M. (2007). *'project- versus procesmanagement in pps-projecten: welke levert het meeste op?'*. Bestuurskunde, nummer 1, pp. 66-79.

Overig

1. Ministerie van Financiën. De rol van het kenniscentrum. [<http://www.minfin.nl/Actueel/Nieuwsberichten/2006/07>]. 12 november 2010
2. Projectbureau A2Maastricht. Samenwerkingsoverkomst. <http://www.A2maastricht.nl/archief>. 6 december-2010.
3. Projectbureau A2Maastricht. Historie. [<http://www.A2maastricht.nl/historie>]. 6 december 2010.
4. Projectbureau A2Maastricht. Ambitiedocument. [<http://www.A2maastricht.nl/archief>]. 6 december-2010.
5. Rijkswaterstaat. Publiek-private samenwerking. [http://www.rijkswaterstaat.nl/over_ons/missiekerntaken/publiek_private_samenwerking]. 12 oktober 2010.

Bronnen voor analyse A2 Maastricht

Ronde 1:

1. Bestuursovereenkomst A2 Passage c.a. Maastricht, Rijk, gemeente Maastricht, gemeente Meerssen, provincie Limburg, 15 januari 2003
2. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, brief aan Tweede Kamer over uitkomsten bestuurlijk overleg MIT, 23 december 2002, kenmerk: DGP/WV/U02.03711
3. Gemeente Maastricht. *Maastricht raakt de Weg kwijt*, 1 juli 2002
4. Gemeente Maastricht. Discussienota 'Ruimte rond de A2'. 6 december 2004 [<http://www.a2maastricht.nl/nl/links-historie/ruimte-rond-de-a2.aspx>]
5. Tweede-Kamer der Staten Generaal Verslag notaoverleg van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, 14 december 1998
6. Gemeente Maastricht. Notulen vergadering gemeenteraad Maastricht, 21 januari 2003
7. Gemeente Maastricht. Raadsvoorstel planontwikkeling A2, 17 december 2002
8. Gemeente Maastricht. Samenvatting reacties marktpartijen op Marktverkenning A2 Maastricht. 10 maart 2007
9. Tweede aanvullende bestuursovereenkomst project A2 passage 2006, Rijk, gemeente Maastricht, gemeente Meerssen, provincie Limburg, 22 februari 2006
10. *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken*. strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD

Ronder 2:

1. Gemeente Maastricht. Discussienota 'Ruimte rond de A2'. 6 december 2004 [<http://www.a2maastricht.nl/nl/links-historie/ruimte-rond-de-a2.aspx>]
2. Ministerie voor Verkeer en Waterstaat. Startnotitie A2-passage Maastricht. 16 juni 2004
3. Tweede aanvullende bestuursovereenkomst project A2 passage 2006, Rijk, gemeente Maastricht, gemeente Meerssen, provincie Limburg, 22 februari 2006
4. Horvat&Partners. Second opinion overwegingen voor het boren van de tunnel A2 traverse Maastricht, 27 april 2004
5. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. *Nota Mobiliteit*. 30 september 2004
6. Provincie Limburg. Notulen Statenvergadering van 7 april 2006 [ps.limburg.nl/vergaderoverzicht]
7. Rijkswaterstaat Limburg. *Één plan voor stad en snelweg*. Onderzoek alternatieven en varianten A2-passage Maastricht.
8. Gemeente Maastricht. Raadsnota Aanvullende bestuursovereenkomst 2006. 7 februari 2006

9. Provincie Limburg. Verslag Statencommissie voor Verkeer, Water en Milieu. 17 maart 2006
10. Provincie Limburg. Statenvoorstel beschikbaar stellen extra financiën A2 Maastricht. 21 februari 2006
11. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Trechteringsbesluit 1^{ste} fase MER A2 Maastricht, 29 juni 2006
12. Projectbureau A2 Maastricht. *Consultatieverslag Één plan voor stad en snelweg*. 25 juni 2006

Ronde 3:

1. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. *Richtlijnen Trajectnota MER*. [www.a2maastricht.nl] 17 december 2006
2. Gemeente Maastricht. *Ambitiedocument: de vraag aan de markt*. 19 april 2007
3. Projectbureau A2 Maastricht. Persbericht: start aanbesteding A2 Maastricht. 4 december 2006
4. Provincie Limburg. Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan Limburg. 14 maart 2007
5. Gemeente Maastricht. Samenwerkingsovereenkomst A2-Maastricht. 29 juni 2006
6. Projectbureau A2 Maastricht. Convenant tussen projectbureau A2 Maastricht en de corporaties. 3 april 2007
7. Gemeente Maastricht. Raadsnota Tracékeuze ontsluiting Beatrixhaven. 21 november 2006

Ronde 4

1. Projectbureau A2 Maastricht. Gunningsadvies, proces verbaal van beoordeling. 19 juni 2009
2. Projectbureau A2 Maastricht. Persbericht: Definitief plan voor realisatie A2 Maastricht bekend. 25 juni 2009
3. Projectbureau A2 Maastricht. Jaarverslag 2010 projectbureau A2 Maastricht. Februari 2011
4. Gemeente Maastricht. Bestemmingsplan A2 Traverse en A2 Marienwaard. 14 december 2010
5. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ontwerp-Tracébesluit A2-Passage Maastricht
6. Projectbureau A2 Maastricht. Persbericht: Aanbesteding project A2 Maastricht ligt op koers. 28 september 2007
7. Projectbureau A2 Maastricht: Persbericht: Marktpartijen voor A2 Maastricht geselecteerd. 21 maart 2007

Bronnen voor analyse A2 Hooggelegen

Ronde 1:

1. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Besluit minster over uitbreiding van weg- en railinfrastructuur in de corridor Amsterdam – Utrecht. [http://www.rijksoverheid.nl/kamerstukken]. 2 juni 2011.
2. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Hoofdnota corridorstudie Amsterdam-Utrecht. [http://english.verkeerenwaterstaat.nl/kennisplein/page_kennisplein.aspx?id=180738&DossierURI=tcm:195-15366-4]. 25 mei 2011.
3. Rijkswaterstaat. Nota van commentaar bij de inspraak van de corridornota Amsterdam-Utrecht. [????]. 25 mei 2011.
4. Overlegorgaan VerkeersInfrastructuur (OVI). Rapport van bevindingen inzake de corridornota verkeer en vervoer in de corridor Amsterdam-Utrecht. [????] 25 mei 2011.
5. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Samenvatting startnotitie A2 traject Holendrecht-Oudenrijn. [http://english.verkeerenwaterstaat.nl/kennisplein/page_kennisplein.aspx? DossierURI=tcm:195-17870-4&Id=21635]. 25 mei 2011.
6. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Trajectnota MER/A2 Holendrecht-Oudenrijn Deel A. [http://www.centrumpp.nl/Images/TNMERA2AdamUtrechtA_tcm318-293161.pdf]. 26 mei 2011.
7. Bloemblad Bouw. Convenant2X5. [http://www.lerenvandea2.nl/]. 3 mei 2011.
8. Provincie Utrecht. Statenvoorstel overeenkomst betreffende de integratie van de A2 in de wijk Leidsche Rijn. [http://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/]. 3 mei 2011.
9. Bloemendaal, R. en Geest, van der E. (2011). *Het experiment A2 Hooggelegen: een geslaagde nieuwe weg*. Boek ter gelegenheid van de afronding van het project A2 Hooggelegen. Veerkracht BV.
10. Rijkswaterstaat. *A2 Holendrecht-Oudenrijn*. Boek ter gelegenheid van de realisatie van de verbreding van de A2. Oud-Beijerland: conquest communicatie & events.
11. Het convenant 2011. *Leren van de A2*. Geleerde lessen van het convenant A2. Utrecht.
12. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Persbericht november 2005. [http://www.infrasite.nl/news/news_article.php?ID_nieuwsberichten=3033&language=nl]. 7 mei 2011.

13. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Persbericht februari 2005. [http://www.infrasite.nl/news/news_article.php?ID_nieuwsberichten=2018&language=nl]. 7 mei 2011.
14. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Persbericht september 2004. http://www.infrasite.nl/news/news_article.php?ID_nieuwsberichten=1331&language=nl

Ronde 2:

1. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Standpunt minister over trajectnota Holendrecht-Oudenrijn. [<http://ikregeer.nl/documenten/kst-30562-1>]. 7 mei 2011.
2. Rijkswaterstaat. Aankondiging van een opdracht. [<http://www.aanbestedingskalender.nl/noticedetails.aspx?id=643d67da-b0fe-4d77-ada9-dcfe0ef165a0>]. 11 mei 2011.
3. Rijkswaterstaat. Aankondiging van een gegunde opdracht. [<http://www.aanbestedingskalender.nl/noticedetails.aspx?id=ea8be2ad-1576-41e9-b2b3-608bc170beda>]. 11 mei 2011.
4. TNO Bouw en ondergrond. Luchtkwaliteitonderzoek ten behoeve van het bestemmingsplan Hogeweide - Oudenrijn. [http://www.utrecht.nl/CoRa/Griffie/Raad/Openbaar/Agenda%202006/TNO-rapport-2006-A-R0305_B.pdf]. 11 mei 2011.
5. PSIBouw. Evaluatie contractering A2 Noord –Hooggelegen. [<http://www.lerenvande2.nl/>]. 3 mei 2011.
6. Gemeente Utrecht. Bestemmingsplan hogeweide-oudenrijn dec 2006. [http://ro-online.robbeheer.nl/0344/6CB6373A-500D-46DA-8974-D2E0C21DE1BA/t_NL.IMRO.03440000BPA2HO-.pdf]. 15 mei 2011.
7. Rijkswaterstaat. Brochure over werkzaamheden A2. [http://www.rws.nl/images/Brochure%20verbreding%20A2%20traject%20Amsterdam-Utrecht_tcm174-147251.pdf]. 15 mei 2011
8. Bloemendaal, R. en Geest, van der E. (2011). *'Het experiment A2 Hooggelegen: een geslaagde nieuwe weg'*. Boek ter gelegenheid van de afronding van het project A2 Hooggelegen. Veerkracht BV.
9. Rijkswaterstaat. *'A2 Holendrecht-Oudenrijn'*. Boek ter gelegenheid van de realisatie van de verbreding van de A2. Oud-Beijerland: conquest communicatie & events.
10. Het convenant 2011. *'Leren van de A2'*. Geleerde lessen van het convenant A2. Utrecht.

Ronde 3:

1. De nieuwe Utrechter. Artikel over afronding van kunstwerk de krul. [http://dnu.nu/sites/default/files/06_401pag18.pdf]. 11 mei 2011
2. Rijkswaterstaat. Persbericht onderzoek beleving weggebruikers september 2008. [http://www.infrasite.nl/news/news_article.php?ID_nieuwsberichten=10523]. 11 mei 2011.
3. Adviescommissie Versnelling Besluitvorming infrastructurele Projecten. Sneller en Beter. [<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten>]. 10 april 2011.
4. Stichting NederlandbovenWater. Artikel over het project A2 en de alliantie. [<http://www.nlbw.net/blog/2009/02/04/a2-leidsche-rijn/>]. 11 mei 2011.
5. Bloemendaal, R. en Geest, van der E. (2011). *'Het experiment A2 Hooggelegen: een geslaagde nieuwe weg'*. Boek ter gelegenheid van de afronding van het project A2 Hooggelegen. Veerkracht BV.
6. Rijkswaterstaat. *'A2 Holendrecht-Oudenrijn'*. Boek ter gelegenheid van de realisatie van de verbreding van de A2. Oud-Beijerland: conquest communicatie & events.
7. Het convenant 2011. *'Leren van de A2'*. Geleerde lessen van het convenant A2. Utrecht.

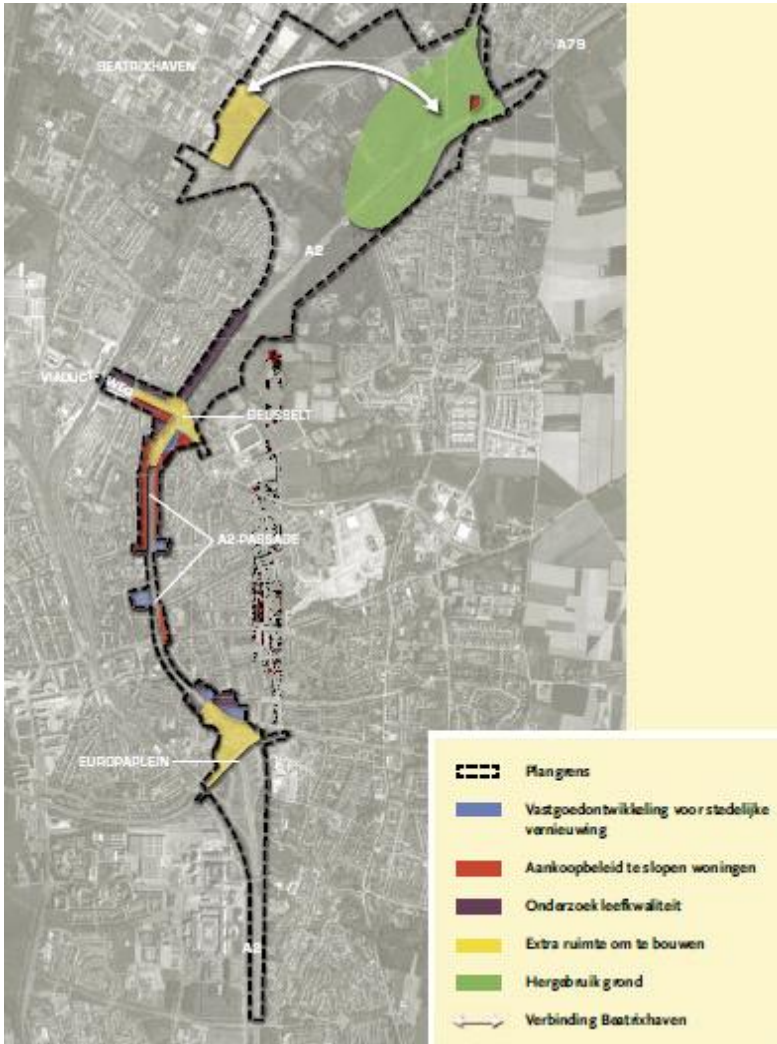
Ronde 4:

1. Gemeente Utrecht. Brief van het college aan de gemeenteraad. [<http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=295516&year=2010>]. 18 mei 2011.
2. Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Eerste kwartaalrapportage A2 tunnel Leidsche Rijn en tijdelijke bypass. [<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32665/kst-29296-19.html>]. 19 mei 2011.
3. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Brief aan tweede kamer over actieplan tunnels augustus 2010. [<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/behandelddossier/29296/kst-29296-7.html>]. 19 mei 2011.

4. Bloemendaal, R. en Geest, van der E. (2011). *'Het experiment A2 Hooggelegen: een geslaagde nieuwe weg'*. Boek ter gelegenheid van de afronding van het project A2 Hooggelegen. Veerkracht BV.
5. Rijkswaterstaat. *'A2 Holendrecht-Oudenrijn'*. Boek ter gelegenheid van de realisatie van de verbreding van de A2. Oud-Beijerland: conquest communicatie & events.
6. Het convenant 2011. *'Leren van de A2'*. Geleerde lessen van het convenant A2. Utrecht.

Bijlagen

Bijlage A: Plangebied project A2Maastricht



Bijlage B: MER-procedure

Stap 1 Startnotitie:

Het eerste op te stellen document in de m.e.r.-procedure is de startnotitie. Hierin geven de Ministers van Economische Zaken en VROM (hierna: het bevoegd gezag) aan wat het voornemen is en dat daartoe de m.e.r.-procedure wordt doorlopen. Ook wordt in de startnotitie globaal beschreven waarom deze activiteit noodzakelijk is, wat ermee wordt beoogd en welke milieueffecten kunnen worden verwacht.

Stap 2 Inspraak en advies:

Het bevoegd gezag legt de startnotitie ter inzage en doet daarvan een openbare kennisgeving. Een ieder kan binnen zes weken door middel van een inspraakreactie aangeven wat naar hun mening in het MER aan de orde zou moeten komen. Tegelijk stuurt het bevoegd gezag de startnotitie voor advies aan de onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage en de wettelijke adviseurs. Deze brengen binnen negen weken advies uit over de te onderzoeken milieuaspecten. De Commissie m.e.r. bestudeert bij het opstellen van haar advies de inspraakreacties.

Stap 3 Richtlijnen:

Op basis van de startnotitie, inspraakreacties en adviezen stelt het bevoegd gezag de richtlijnen vast. De richtlijnen geven aan welke aspecten in het MER behandeld moeten worden en op welke manier dat moet gebeuren.

Stap 4 Opstellen van het milieueffectrapport:

Het bevoegd gezag stelt vervolgens aan de hand van de richtlijnen het feitelijke MER op.

Stap 5 en 6 Inspraak en advies:

Als het MER is afgerond, maakt het bevoegd gezag dit in een kennisgevingadvertentie bekend en wordt het MER gelijktijdig met het ontwerpbesluit over het tracé (het rijksinpassingsplan) en de ontwerpvergunningen voor de hoogspanningsverbinding ter inzage gelegd. Er volgt weer een periode van inspraak en advies. De terinzagelegging van het MER en het ontwerp van het besluit over het tracé en de ontwerpvergunningen is voorzien in de eerste helft van 2011.

Stap 7 De Commissie m.e.r.:

Wordt nogmaals om advies gevraagd. De commissie beoordeelt of in het MER de essentiële informatie om het besluit te kunnen nemen aanwezig is en verwoordt dit in een toetsingsadvies. De eerder vastgestelde richtlijnen vormen hierbij het toetsingskader. Ook de ingebrachte zienswijzen worden door de commissie meegenomen in haar toetsingsadvies.

Stap 8 Besluit:

In het definitieve rijksinpassingsplan houdt het bevoegd gezag rekening met het MER, de inspraakreacties en de adviezen.

Bijlage C: Tracéwetprocedure

Stap 1: Startnotitie

De Startnotitie zet alle achtergronden en uitgangspunten op een rij van projecten als de aanleg of verbreding van een weg, een viaduct, een brug. Het geeft mogelijke oplossingen voor het bestaande (verkeers)probleem. In de Startnotitie staat ook welke milieueffecten er onderzocht gaan worden in de Milieueffectrapportage (MER). Dit zijn de effecten op het milieu op het gebied van geluid, luchtkwaliteit, natuur, landschap, bodem en water van de directe omgeving.

Stap 2: Inspraak en advies

De startnotitie is meestal zes weken lang in te zien op de website van het [Centrum Publieksparticipatie](#) in gemeentehuizen en bibliotheken. In deze periode houdt Rijkswaterstaat informatiebijeenkomsten voor betrokkenen om de notitie toe te lichten. Wie wil, kan een inspraakreactie op de startnotitie geven. De reacties gaan naar de Commissie MER, waar onafhankelijke milieudeskundigen lid van zijn. Hun adviezen en de inspraakreacties vormen de basis voor de Trajectnota/MER. Bij de projecten die onder de spoedaanpak vallen, wordt de verkorte Tracéwetprocedure gevolgd. In deze verkorte procedure, die alleen geldt voor een oplossing op een bestaand tracé, worden geen Startnotitie, Trajectnota en evaluatie gemaakt. Ook de daarmee verbonden inspraakronden vervallen.

Stap 3: Trajectnota/MER

In de Trajectnota/MER staat een analyse van huidige en toekomstige problemen en de mogelijke oplossingen daarvoor. De nota zet per oplossing de gevolgen uiteen, onder meer voor het verkeer en het milieu. In de verkorte Tracéwetprocedure wordt geen Trajectnota opgesteld. Daarnaast gelden minder uitgebreide lucht- en geluidsonderzoeken en een Milieueffectrapportage. Hierdoor wordt de besluitvormingsprocedure versneld.

Stap 4: Inspraak, advies en toetsing

De Trajectnota/MER is minimaal zes weken in te zien op de website van het Centrum Publieksparticipatie, in gemeentehuizen en bibliotheken om het publiek de kans te geven hierop te reageren. In deze periode kunnen betrokkenen naar speciale bijeenkomsten van Rijkswaterstaat komen om uitleg over de nota te krijgen. Deze inspraakronde maakt duidelijk of de milieu-informatie in de Trajectnota correct en volledig genoeg is om een besluit te kunnen nemen. Het publiek kan dan de eigen voorkeur voor een oplossing aangeven. Ook brengen de besturen van betrokken gemeenten, provincies en waterschappen advies uit over de nota. Na de inspraakronde kijkt de Commissie MER of de milieu-informatie in de Trajectnota wel volledig en juist is en brengt hierover advies uit.

Stap 5: Standpunt

De minister van Verkeer en Waterstaat bepaalt in overleg met de minister van VROM wat zij de beste oplossing voor het probleem vinden. Dat heet het standpunt van de minister. Daarbij wordt rekening gehouden met de informatie uit de Trajectnota/MER, de inspraakreacties en de diverse adviezen.

Stap 6: Ontwerp-tracébesluit

Het standpunt wordt verder uitgewerkt in het Ontwerp-tracébesluit. Betrokkenen kunnen hier weer schriftelijk of mondeling op reageren.

Stap 7: Tracébesluit

Binnen 5 maanden nadat het Ontwerp-tracébesluit was in te zien, neemt de minister van Verkeer en Waterstaat in overleg met de minister van VROM het definitieve Tracébesluit. Daarbij wordt rekening gehouden met de reacties op het Ontwerp-tracébesluit. Belanghebbenden die hebben gereageerd kunnen tegen dit besluit in beroep gaan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Is het

Tracébesluit eenmaal onherroepelijk, dan moeten de betrokken provincie en gemeentes ervoor zorgen dat de gekozen oplossing in het gebied wordt ingepast door het bestemmingsplan aan te passen en bijvoorbeeld de benodigde vergunningen te verlenen.

Stap 8: Realisatie

Het Tracébesluit voor het project is genomen. Alle procedures zijn doorlopen en de financiële middelen zijn beschikbaar. De werkzaamheden kunnen beginnen.

Stap 9: Evaluatie

De minister vergelijkt de milieugevolgen die optreden na de uitvoering van het project met de gevolgen die in de Trajectnota/MER voorzien waren. In een evaluatieprogramma komt te staan hoe en wanneer er aanvullend onderzoek gedaan moet worden naar de effecten op het milieu. Als die effecten ernstiger zijn dan verwacht, kunnen maatregelen genomen worden.

Bijlage D: Europese aanbestedingprocedure (concurrentiegerichte dialoog)

Een aanbestedende dienst kan voor bijzondere complexe opdrachten gebruik maken van de concurrentiegerichte dialoog (artikel 29 richtlijn 2004/18), indien hij alleen niet in staat is om technische oplossingen te vinden of de juridische en/of financiële voorwaarden van een project te specificeren. De gunning mag uitsluitend op basis van het gunningscriterium economisch meest voordelige inschrijving plaatsvinden. Grote infrastructuurprojecten of ingewikkelde ICT-projecten worden genoemd als geschikte voorbeelden voor het volgen van deze dialoog.

De concurrentiegerichte dialoog is een procedure waaraan alle ondernemers mogen verzoeken deel te nemen en waarbij de aanbestedende dienst een dialoog voert met de tot de procedure toegelaten gegadigden, ten einde een of meer oplossingen te zoeken die aan de behoeften van de aanbestedende dienst beantwoorden en op grond waarvan de geselecteerde gegadigden zullen worden uitgenodigd om in te schrijven.

Een overheidsopdracht wordt als bijzonder complex aangemerkt als de aanbestedende diensten objectief gezien niet in staat zijn de technische middelen te bepalen waarmee aan hun behoeften of doel kan worden tegemoet gekomen en/of zij objectief niet in staat zijn de juridische of financiële voorwaarden van het project te specificeren (artikel 1 lid 11 sub c richtlijn 2004/18).

De aanbestedende dienst moet bij de concurrentiegerichte dialoog een aankondiging van een opdracht bekendmaken, waarin hun behoeften en eisen vermeld staan (artikel 29 lid 2 richtlijn 2004/18). De minimumtermijn voor de indiening van de aanvragen tot deelneming bedraagt zevenendertig dagen (artikel 38 lid 2 richtlijn 2004/18). Daarna verzoekt de aanbestedende dienst de daartoe uitgekozen gegadigden (minimaal drie) allemaal gelijktijdig langs schriftelijke weg om een dialoog aan te gaan (artikel 40 lid 1 en 44 lid 3 richtlijn 2004/18). De dialoog die dan op gang komt, kan uit verscheidene fasen bestaan en doorlopen tot oplossingen (van technische en/of economische en juridische aard) gevonden zijn. De aanbestedende dienst dient voor een gelijke behandeling van de inschrijvers en een vertrouwelijke behandeling van de verstrekte informatie te zorgen. Na afloop van de dialoog dienen de gegadigden hun definitieve inschrijving in te dienen. Ze mogen hun inschrijving preciseren, maar de wezenlijke elementen van de opdracht daarbij niet wijzigen. De opdracht moet aan de hand van de gunningscriteria worden gegund aan de inschrijver met de economisch voordeligste inschrijving (artikel 29 leden 3 en volgende richtlijn 2004/18).

Bijlage E: Vragenlijst interviews

Thema	Topics	Startvragen
<i>Procesmanager</i>	Actor, Vertrouwen	Wie was volgens u de procesmanager? Genoot deze actor het vertrouwen van de actoren in het netwerk?
<i>Besluitvormingsronde 1</i>	Meerwaarde	Welke meerwaarde (financieel, inhoudelijk, procesmatig, maatschappelijk) had de cruciale beslissing?
	Procesmanagement strategieën	Wat heeft de procesmanager gedaan om deze meerwaarde te bereiken?
<i>Besluitvormingsronde 2</i>	Meerwaarde	Welke meerwaarde (financieel, inhoudelijk, procesmatig, maatschappelijk) had de cruciale beslissing?
	Procesmanagement strategieën	Wat heeft de procesmanager gedaan om deze meerwaarde te bereiken?
<i>Besluitvormingsronde 3</i>	Meerwaarde	Welke meerwaarde (financieel, inhoudelijk, procesmatig, maatschappelijk) had de cruciale beslissing?
	Procesmanagement strategieën	Wat heeft de procesmanager gedaan om deze meerwaarde te bereiken?
<i>Besluitvormingsronde 4</i>	Meerwaarde	Welke meerwaarde (financieel, inhoudelijk, procesmatig, maatschappelijk) had de cruciale beslissing?
	Procesmanagement strategieën	Wat heeft de procesmanager gedaan om deze meerwaarde te bereiken?

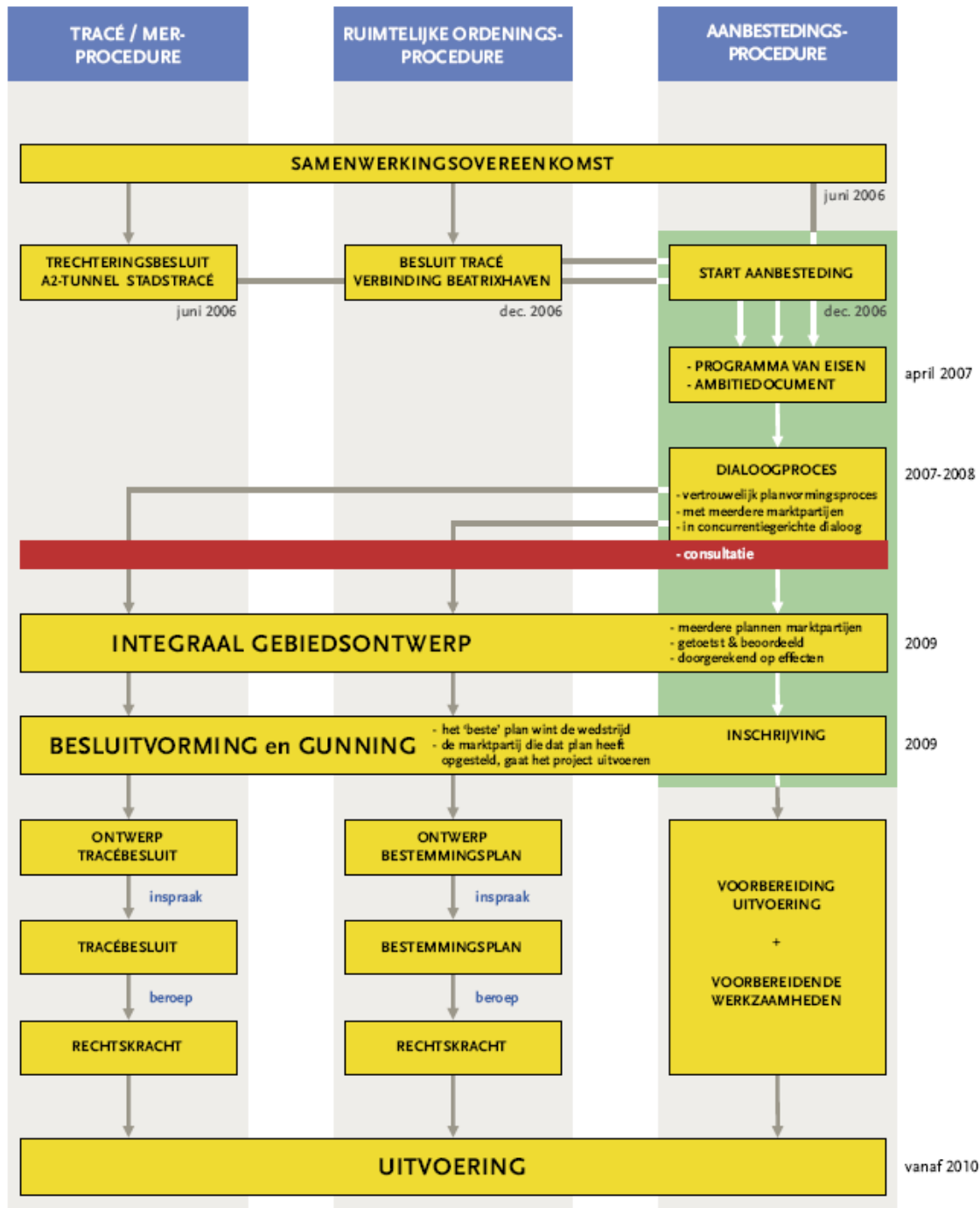
Bijlage F: Vragenlijst


Meerwaarde	altijd	vaak	soms	weinig	nooit
Zijn termijnen (deadlines) tijdig gerealiseerd?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Was er sprake van noemenswaardige vertragingen tijdens het project?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Werden budgetten overschreden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Was is sprake van een integrale aanpak van problemen en oplossingen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Was er probleemoplossend vermogen binnen het project?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Was er sprake van innovatieve oplossingen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Werd er gewerkt met nieuwe producten en/of werkwijzen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Procesmanagement	altijd	vaak	soms	weinig	nooit
Hadden de partijen de vrijheid om zich te onttrekken aan een beslissing?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stonden gemaakte afspraken/spelregels over proces centraal binnen het project?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Waren genomen beslissingen heroverweegbaar als partijen daar om vroegen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zijn er beslissingen genomen die voor partijen als omstrede hebben ervaren?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Partijen vertoonden commitment aan het proces, niet aan het resultaat?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hadden nieuwe partijen of belanghebbenden toegang tot het project?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stond het proces open voor inbreng van partijen van buiten het netwerk?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kregen belanghebbenden de ruimte om hun inbreng te leveren?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stonden partijen open voor nieuwe ideeën of alternatieven?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ontwikkelde problemen en oplossingen tegelijkertijd?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Was er sprake van een creatieve competitie tussen partijen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Werden problemen en oplossingen steeds opnieuw vanuit andere perspectieven bekeken?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In hoeverre was er begrip voor verschillen in definities en cultuur tussen partijen onderling?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Werden problemen en oplossingen gekoppeld aan actuele maatschappelijke ontwikkelingen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Werden er quick wins gecreëerd om de voortgang van het proces te stimuleren?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Was het gevoel van urgentie steeds aanwezig tijdens het project?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Was er een scheiding tussen stakeholders en deskundigen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Werd er overeenstemming bereikt tussen deskundigen en besluitvormers over de analyse van een probleem?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Was er sprake van gezamenlijke onderzoeksopdracht(en)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zijn probleemdefinities aangepast aan nieuwe ontwikkelingen gedurende het project?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Werd door combinatie oplossingen geprobeerd om alle partijen op een lijn te krijgen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zijn partijen gecompenseerd wanneer belangen niet goed gerealiseerd werden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In hoeverre waren er afspraken over hoe besluitvorming binnen het project zou moeten plaatsvinden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Was er bij conflicten sprake van conflictmanagement?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Werden beslissingen uitgesteld zolang er innovatieve ideeën werden ingebracht?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Werden afsproken criteria/eisen aangepast op basis van nieuwe ontwikkelingen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Bijlage G: procedureschema A2 Maastricht

PROCEDURESHEMA



 *Periode van aanbesteding*

Bijlage H: Aanbestedingsproces A2 Maastricht

